
**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«СЕВЕРО-КАВКАЗСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

**СТАВРОПОЛЬ
2013**



© ФГАОУ ВПО «Северо-Кавказский
федеральный университет», 2013

ЮРИДИЧЕСКАЯ И СОЦИАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ: ПРОБЛЕМЫ ПОНИМАНИЯ И СООТНОШЕНИЯ

Ивахненко С. Н.

В статье ставится вопрос о соотношении юридической и социальной ответственности, рассматриваются понятия, признаки, принципы и виды юридической и социальной ответственности, проводится сравнительный анализ данных категорий.

Ключевые слова: юридическая ответственность, социальная ответственность, вид, род, признаки, принципы.

LEGAL AND SOCIAL RESPONSIBILITY: PROBLEMS OF UNDERSTANDING AND RELATIONSHIP

Ivahnenko S. N.

The paper deals with the question of the relationship between the legal and social responsibility, focuses on concepts, characteristics, principles and forms of legal and social responsibility, is carried out a comparative analysis of the categories.

Key words: legal responsibility, social responsibility, a species, a genus, signs, principles.

Значительное время в научной литературе существуют различные точки зрения на содержание понятия и сущность юридической ответственности. Многообразие взглядов объясняется разнообразием применяемых методов познания феномена юридической ответственности, акцентированием внимания авторов на тех или иных свойствах и признаках юридической ответственности в целом, либо отдельных ее видах.

Познание феномена юридической ответственности невозможно без рассмотрения понятия ответственности с позиции социологии, а также без уяснения соотношения юридической ответственности с социальной ответственностью как родовым понятием, содержащим основной генетический код всякой юридической ответственности. Сопоставление с социальной ответственностью является ключом к более глубокому и всестороннему пониманию юридической ответственности в современных условиях.

В социологии понятие ответственности приобретает свой специфический смысл: «ответственность – это синоним обязанности что-либо сделать; последствия нарушения обязанности;

принятие или возложение определенных обязательств, предъявлений на этой основе требований к соответствующему лицу, группе, организации с последующим применением санкций в случае невыполнения указанных требований. Социальная ответственность – это элемент взаимодействия между индивидом и коллективом, индивидом и обществом и т. п.»¹. Таким образом, социологи склонны рассматривать ответственность прежде всего как ответственность социальную.

Проблемой социальной ответственности интересовались также философы. В частности, А. П. Чермнина определяет социальную ответственность как «отношение ограничения воли каждого индивида с позиции интересов общества, как наложение воли общества на свободную волю индивида, направление его активности в определенные рамки»². Автор делает акцент на ответственности личности, индивида, указывая при этом, что ответственность не имеет смысла, если индивид не

¹ Социологический энциклопедический словарь / под общ. ред. Г. В. Осипова. М., 1995. С. 437.

² Чермнина А. П. Проблема ответственности в этике: автореф. дис. к. ф. н. Ленинград, 1965. С. 12.

обладает свободой воли, свободой выбора вариантов поведения. Свобода воли оказывается предпосылкой ответственности личности.

Л. И. Белецкая определяет социальную ответственность как «обязанность личности ... оценивать свои намерения и осуществлять выбор поведения в соответствии с нормами, отражающими интересы общественного развития, а в случае нарушения их (проявлений безответственности) обязанность дать отчет обществу и подвергнуться общественному осуждению (мерам общественного принуждения) или наказанию (мерам государственного принуждения) за антиобщественный поступок»³.

Следует сказать, что некоторые авторы не делают различия между социальной ответственностью и ответственностью вообще, указывая на то, что всякая ответственность в определенном смысле является социальной, охватывает сферу общественных (социальных) отношений. Так, А. Ф. Плахотный считает, что понятие ответственности объединяет две формы, два различных вида ответственности: ответственность как реакция (система ответов) общества на поведение индивида (общественная ответственность); ответственность как система ответов индивида, личности на требования общества (личная ответственность). Автор подчеркивает, что между обществом и индивидом существует неразрывная связь, что не только общество несет ответственность перед личностью, но и личность несет ответственность перед обществом. С одной стороны, общество возлагает на индивида требования совершать социально полезные поступки, а с другой – оно само обязано оказывать содействие субъекту в осуществлении им его прав и обязанностей и несет за это ответственность⁴.

Значительную работу по изучению понятия социальной ответственности с позиции правоведения провел Д. А. Липинский, проанализировав мнения многих ученых. Автор выступает против попыток сведения социальной ответственности к какой-то одной её стороне, критикует стремление трактовать её лишь с позиций психологии. Делая свой вывод, Д. А. Липинский полагает, что правы те ученые, которые видят в социальной

(позитивной) ответственности как долг, обязанность, так и само социально значимое действие субъекта ответственности. Все это является содержанием ответственности⁵.

Таким образом, все определения социальной ответственности, приводимые разными авторами, отражают различные аспекты этого понятия, те или иные стороны отношений между взаимодействующими субъектами социальных отношений. Понятие ответственности имеет многоплановый междисциплинарный характер и должно применяться в соответствии с контекстом той или иной науки.

Исходя из сказанного, правильнее будет согласиться с точкой зрения А. Ф. Плахотного по поводу сущности социальной ответственности, построенной на диалектике личности и общества. Ответственность человека перед самим собой, другими людьми, государством характерна для всех социальных связей. Социальная ответственность наступает за нарушение установленных обществом норм.

Социальная ответственность выражает отношение между личностью и обществом интегрально. Как отмечает А. П. Растигеев, социальная ответственность есть «отражение всего многообразия социальных отношений и обобщенное выражение всех форм ответственности»⁶. Специфика конкретных видов социальной ответственности обусловлена природой тех общественных отношений, внутри которых они возникли и существуют в своей качественной определенности.

Социальная ответственность является родовым понятием по отношению к видам ответственности. Наиболее общие стороны, черты, признаки, присущие социальной ответственности, свойственны и отдельным ее видам. В научной философской и юридической литературе нет единства мнений о том, сколько же существует видов социальной ответственности.

Некоторые ученые, в частности Н. И. Фокина, проводят более крупную классификацию и указывают на такие виды социальной ответственности, как нравственная и правовая⁷.

³ Липинский Д. А. Формы реализации юридической ответственности. Тольятти: Волжский университет им. В. Н. Татищева, 1999. С.8 – 11.

⁶ Растигеев А. П. Ответственность как социально-психологическое явление // Социальная психология и философия. М., 1971. С. 66.

⁷ Фокина Н. И. К проблеме ответственности личности // Вопросы исторического материализма и критика некоторых концепций буржуазной социологии. М., 1969. С. 206.

³ Белецкая Л. И. Свобода и ответственность: автореф. дис. к.ф.н. Саратов, 1972. С. 21.

⁴ Плахотный А. Ф. Свобода и ответственность (социальный аспект). Харьков: Изд-во Харьковского ун-та, 1972. С. 46.

Л. Гринберг и Е. Долгов подразделяют социальную ответственность на политическую, правовую и моральную⁸. Аналогичную позицию занимает Н. А. Головкин, считая, что социальная ответственность разделяется на такие формы, как политическая и правовая, которые осуществляются силой внешнего принуждения, страха, и ответственность моральную⁹. К. Л. Немира, наряду с политической, юридической, нравственной, называет также и материальную ответственность¹⁰.

Другие ученые используют более детализированную классификацию. Так, по мнению Л. И. Грядуновой, к социальной ответственности относятся политическая, партийная, гражданская, производственная, правовая, моральная и семейно-бытовая ответственности¹¹. А. Ф. Плахотный добавляет к вышеперечисленным видам экономическую, национальную и государственную¹². Аналогичную структуру социальной ответственности предлагают А. Г. Панов и В. А. Шабалин¹³. М. М. Бахтин выделяет такие виды социальной ответственности, как нравственная, персональная, политическая, специальная¹⁴.

Р. Л. Хачатуров и Р. Г. Ягутян склоняются к такому мнению: «Сколько видов социальных норм действует в обществе, столько же и видов социальной ответственности существует в этом обществе»¹⁵.

И. А. Иванников считает, что социальная ответственность делится на моральную, политическую, религиозную, партийную, юри-

дическую и другие виды ответственности¹⁶. Таким образом, данный перечень видов социальной ответственности остается открытым.

Несмотря на различные мнения о количестве видов социальной ответственности, практически все ученые включают в свои классификации моральную (нравственную), политическую и правовую (юридическую) ответственности, а также всеми авторами признается тот факт, что юридическая ответственность является видом социальной ответственности.

Изучение юридической ответственности в её соотношении с социальной предполагает выявление их общих и отличительных черт, так как отдельное не исчерпывается общим. Как отмечают многие исследователи, все виды ответственности имеют общие социальные предпосылки, поскольку любая ответственность порождается свободой и необходимостью. Такими необходимыми предпосылками социальной ответственности личности является свободный выбор и свобода воли, что также присуще ее видам.

Не менее важным для прояснения соотношения социальной и юридической ответственности является обращение к их признакам и принципам.

Общепризнано, что социальная ответственность характеризуется следующими признаками: обязательностью социальных норм, контролем за их исполнением со стороны общества, осуждением обществом нарушителя, применением мер общественного принуждения в целях должного функционирования общества.

Относительно признаков юридической ответственности можно сказать, что в данном вопросе существуют различные мнения, но больших разногласий не наблюдается. Так, В. К. Бабаев и С. Н. Кожевников выделяют следующие признаки: неразрывная связь с государственным принуждением; фактическим основанием является правонарушение; сочетание с государственным осуждением поведения правонарушителя и порицанием; причинение правонарушителю определенных отрицательных последствий¹⁷. Д. И. Бернштейн

⁸ Гринберг Л., Долгов Е. Моральные качества строителя коммунизма и свобода нравственного поведения // О коммунистической этике. Ленинград, 1962.

⁹ Головкин Н. А. Проблема моральной ответственности в марксистской этике. Киев, 1972. С. 76.

¹⁰ Немира К. Л. Субъективные и объективные факторы формирования ответственности как формы социалистических нравственных отношений // Диалектика субъективного и объективного в развитии социалистического общества. М., 1970. С. 261.

¹¹ Грядунова Л. И. Социальная ответственность личности в условиях социализма. Киев, 1971. С. 31.

¹² Плахотный А. Ф. Свобода и ответственность (социологический аспект). Харьков: Изд-во Харьковского ун-та, 1972. С. 66.

¹³ Панов А. Г., Шабалин В. А. Социальная ответственность личности в развитии социалистическом обществе. Саратов, 1976. С. 38.

¹⁴ Бахтин М. М. Работы 20-х годов. Искусство и ответственность. Киев: Next, 1994. С. 20, 24, 32, 44, 51, 225, 253.

¹⁵ Хачатуров Р. Л., Ягутян Р. Г. Юридическая ответственность. Тольятти, 1995. С. 25.

¹⁶ Иванников И. А. Проблемы государства и права России начала XXI века. Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 2003. С. 279.

¹⁷ Кожевников О. А. Юридическая ответственность в системе права: монография / под ред. Р. Л. Хачатурова. Тольятти: ВУиТ, 2003. С. 44.

отмечает такие признаки юридической ответственности, как обязательность правовых норм, контроль за их исполнением со стороны государства, осуждение государством поведения правонарушителя, применение к правонарушителю мер государственного принуждения в целях охраны правопорядка и принуждение правонарушителя¹⁸. Таким образом, нетрудно заметить определенное сходство называемых авторами признаков социальной и юридической ответственности.

Что касается принципов юридической ответственности, то в их основе также лежат принципы социальной ответственности. Ряд авторов отмечают, что социальная ответственность держится на справедливости, гуманизме, необходимости. А. Н. Медушевский полагает, что ответственность есть мера свободы, справедливости, гуманизма. В этих нравственных качествах она наиболее тесно соприкасается с идеей естественного права, которое рассматривает нравственные принципы как постоянные и неизменные, категорические императивы, определяющие поведение человека¹⁹.

Под принципами юридической ответственности понимаются исходные положения, базовые ценности гражданского общества, лежащие в основе принимаемого решения о привлечении к ответственности того или иного субъекта и ее реализации. В данном вопросе также нет единства мнений. В частности, С. А. Комаров отмечает следующие принципы: принцип законности, ответственности за вину, справедливости, гуманизма, неотвратимости, индивидуализации²⁰. Т. Н. Радько называет такие принципы, как неотвратимость, законность, ответственность только за виновные деяния, справедливость, целесообразность, гуманизм, индивидуальность (персонифицированность)²¹. И. А. Иванников выделяет принципы законности, обоснованности, справедливости, целесообразности, неотвратимости наказания, индивидуализации наказания, ответственности за вину, недо-

пустимости удвоения наказания, гуманизма, своевременности наказания²².

Своеобразную классификацию принципов ответственности предлагает Е. В. Черных. Автор выделяет общесоциальные принципы, которые присущи для всех видов ответственности, общеправовые, отраслевые и принципы правовых институтов.²³

На основании проведенного анализа можно заметить, что полного сходства у принципов социальной и юридической ответственности не наблюдается, так как в отраслевых науках они конкретизируются и развиваются, но абсолютно точно видно, что в основе принципов юридической ответственности лежат принципы социальной ответственности, такие как принципы справедливости и гуманизма.

Особым смыслом наполняется понятие ответственности в юриспруденции. Юридическая ответственность заключается в применении мер государственного принуждения к виновному лицу за совершенное правонарушение либо преступление, представляет своего рода правоотношение, в которое вступает государство, в лице его компетентных органов, и правонарушитель либо преступник, на которого возлагается обязанность претерпевать соответствующие лишения имущественного либо личного характера за совершенное им правонарушение (преступление).

В зависимости от отраслевой принадлежности юридических норм, закрепляющих такую ответственность, различают уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственности, имеющие различную правовую природу, в чем собственно и заключается специфика данных видов юридической ответственности, а также проявляется сама сущность юридической ответственности в целом.

Особое место среди основных видов юридической ответственности занимает уголовная ответственность, поскольку представляется наиболее суровой и жесткой, так как основной целью уголовной ответственности является наказание в виде лишения преступника свободы, хотя в последнее время

¹⁸ Бернштейн Д. И. Правовая ответственность как вид социальной ответственности и пути ее обеспечения. Ташкент: Изд-во «ФАН» Узбекской ССР, 1989. С. 47.

¹⁹ Медушевский А. Н. История русской социологии. М., 1993. С. 68.

²⁰ Комаров С. А. Общая теория государства и права: курс лекций. М.: Манускрипт, 1996. С. 266.

²¹ Радько Т. Н. Презумпция невиновности и юридическая ответственность: лекция. М.: Московская академия МВД России, 2001. С. 15.

²² Иванников И. А. Проблема государства и права России начала XXI в. Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 2003. С. 281.

²³ Черных Е. В. Проблемы правовой ответственности в условиях развитого социалистического общества: автореф. дис. к. ю. н. Саратов, 1981. С. 14 – 15.

наметилась тенденция в сторону гуманизации уголовного права в целом. Большинство ученых-юристов определяют уголовную ответственность как предусмотренные уголовным кодексом негативные последствия, налагаемые судом на лицо, совершившее преступление, выраженные в самом факте осуждения и судимости или осуждения, сопряженного с исполнением наказания и судимости. Подобная трактовка сводится к рассмотрению уголовной ответственности как правового последствия, результата применения норм уголовного права к лицу, совершившему преступление. Оно заключается в осуждении от имени государства виновного лица за совершенное им преступление.

Также хотелось бы обратить внимание на гражданско-правовую ответственность, поскольку каждый человек независимо от сферы своей деятельности ежедневно становится субъектом гражданских правоотношений. В целом гражданско-правовая ответственность носит главным образом имущественный, компенсационный характер и может воздействовать на правонарушителя лишь косвенно, через его имущественные интересы, так как целью гражданско-правовой ответственности является восстановление имущественной сферы потерпевшего за счет причинителя вреда. Специфика гражданско-правовой ответственности проявляется в многообразии ее видов и форм, что является темой отдельного исследования. Нельзя не сказать и о применении в гражданском праве в отдель-

ных случаях «безвиновной» ответственности, когда ответственность наступает независимо от вины правонарушителя, в чем также проявляется ее своеобразие.

В целом же внутренняя природа юридической ответственности, также как и социальной, раскрывается на основе выделения двух неразрывно связанных сторон (форм) данных категорий – негативной (ретроспективной, принудительной, карательной) и позитивной (перспективной, добровольной, профилактической). Акцентирование внимания на названных формах юридической ответственности позволяет уточнить само определение юридической ответственности, которая предстаёт в своём новом виде именно как внутреннее единство обязанности соблюдения норм права и готовности претерпевания ограничения личного или имущественного характера.

В рамках этого единства, позитивной и негативной сторон юридической ответственности в России в последние годы наметилась тенденция возрастания роли и значения позитивного аспекта юридической ответственности, тенденция, отвечающая процессам демократизации, утверждению гражданского общества и правового государства.

Об авторе

Ивахненко Светлана Николаевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса, т. 89187402044, iana.iva.m@mail.ru

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ НОТАРИАТОМ ОТДЕЛЬНЫХ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВА

Кашурин И. Н., Кашурина В. Г.

Статья посвящена анализу делегирования государством своих функций отдельным институтам гражданского общества, в частности – нотариату.

Ключевые слова: *нотариат, нотариат латинского типа, публично-правовой характер, государственные функции, правоохранительная функция, превентивное правосудие, полномочия, гражданский оборот.*

IMPLEMENTATION BY THE NOTARIATE OF SOME STATE FUNCTIONS

Hashurin I. N., Hashurina V. G.

Article is devoted to the analysis of delegation by the State some of its functions to the some institutes of civil society, in particular – to the notary.

Keywords: *notariate, notariate of Latin type, public nature, state functions, law-enforcement function, preventive justice, powers, civil turnover.*

Нотариат является важным и необходимым инструментом правового обеспечения гражданского оборота в полном соответствии с международной практикой и стандартами. Институту нотариата в правовом государстве отводится ключевая роль в обеспечении правовой безопасности субъектов права.

Необходимость института нотариата для общества диктуется обеспечением им правоохранительных функций и законности для всех участников гражданского оборота.

Одной из важнейших, качественных характеристик государства как особой организации публичной власти является наличие у него определенных функций, позволяющих осуществить цели и задачи государства. Как указывает А. Б. Венгеров, теория государства и права использует понятие функций государства для объяснения того, что и как «делает» государство¹, т. е. как оно выполняет свое социальное назначение.

В правовой литературе встречаются различные понятия функций государства. Так, под функциями государства понимаются основные направления его деятельности, выражающие сущность и назначение государства в обществе².

¹ Венгерова А. Б. Теория государства и права. Ч. 1. М., 1996. С. 142.

² Лазарев В. В. Общая теория государства и права. М., 1997. С. 281.

Венгеров А. Б. считает, что функция – это «направление, предмет деятельности того или иного политико-правового института, содержание этой деятельности, ее обеспечение»³.

В связи с этим функцией государства являются «рассматриваемые в комплексе предмет и содержание деятельности государства и обеспечивающие ее средства и способы»⁴.

Как видим, понятия действительно несколько отличаются по своему содержанию, однако общее, что их объединяет, это указание на направления деятельности государства, через которые проявляется его сущность.

По мнению В. С. Афанасьева, любому государству присущи следующие функции:

- экономическая, суть которой заключается в обеспечении нормального функционирования и развития экономики, в том числе посредством охраны существующих форм собственности, организации внешнеэкономических связей и пр.;

- политическая, включающая в себя обеспечение государственной и общественной безопасности, социального и национального согласия, подавление сопротивления противоборствующих социальных сил, охрану суверенитета государства от внешних посягательств и т. п.;

³ Венгерова А. Б. Указ. соч. С. 142

⁴ Венгерова А. Б. Указ. соч. С. 143

- социальная, заключающаяся в охране прав и свобод всего населения или его части, осуществлении мер по удовлетворению социальных потребностей людей, поддержанию необходимых условий труда, его оплаты, быта и т. д.;

- идеологическая, суть которой в поддержке определенной, в том числе и религиозной, идеологии, организации образования, поддержании науки, культуры и др.⁵.

Однако, как отмечает и сам автор, в зависимости от конкретных исторических условий элементы общих функций могут приобретать самостоятельное значение, становясь в силу особой значимости самостоятельными функциями. В частности, в современных государствах, осуществляющих переход к правовому государству, такое самостоятельное значение приобретает обеспечение прав и свобод человека⁶. В связи с этим можно признать, что обеспечение прав и свобод человека в настоящее время является самостоятельной функцией российского государства.

Для осуществления деятельности государства, обеспечения выполнения его функций в любом государстве формируется специальная структурная организация, которая называется государственным аппаратом. Он включает в себя, с одной стороны, совокупность органов государственной власти и учреждений, связанных иерархической соподчиненностью и правомочных совершать действия, составляющие монополию государства, с другой – особый разряд людей, которых можно назвать государственными чиновниками или служащими, осуществляющими профессиональную деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов⁷. По мнению М. Н. Марченко, «государственный аппарат представляет собой систему органов государства, с помощью которых осуществляется государственная власть, выполняются основные функции, достигаются стоящие перед государством на различных этапах его развития цели и задачи»⁸.

Государственный аппарат представляет собой определенную систему, каждая часть

которой согласно Конституции РФ наделена самостоятельностью. Это вытекает из положений ст. 10 Конституции РФ, закрепляющей разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. В виду этого государственный аппарат и есть совокупность законодательных, исполнительных и судебных органов.

Изложенное свидетельствует о том, что выполнение функций государства возможно только через государственные органы.

Одни авторы считают, что государственный орган – это самостоятельная обособленная часть государственного механизма, специализированная для осуществления определенной функции и наделенная соответствующей компетенцией⁹, или «это элемент, составляющий часть государственного аппарата, наделенный компетенцией, необходимой для осуществления функций»¹⁰. Другие определяют государственный орган как составную часть механизма государства, имеющую в соответствии с законом собственную структуру, строго определенные полномочия по управлению конкретной сферой общественной жизни и органически взаимодействующую с другими частями государственного механизма, образующими единое целое¹¹. Имеются и иные определения государственных органов, и все они отражают различные взгляды на проблему. Что касается специфических признаков, присущих органу государства и отличающих его от негосударственных органов и организаций, то к их числу, по мнению Марченко М. Н., относятся: а) формирование их по воле государства и осуществление ими своих функций от имени государства; б) выполнение каждым государственным органом строго определенных, установленных в законодательном порядке видов и форм деятельности; в) наличие у каждого государственного органа юридически закрепленных: организационной структуры, территориального масштаба деятельности, специального положения, определяющего его место и роль в государственном аппарате, а также порядка его взаимоотношений с другими органами и организациями; г) наделение государственного органа полномочиями

⁵ Лазарев В. В. Общая теория государства и права. М., 1997. С. 283.

⁶ Лазарев В. В. Указ. соч. С. 284.

⁷ Лазарев В. В. Указ. соч. С. 318.

⁸ Марченко М. Н. Теория государства и права. М., 1996. С. 194.

⁹ Магузов Н. И. Теория государства и права: курс лекций. Ставрополь: Изд. СГУ, 1995. С. 82.

¹⁰ Венгерова А. Б. Указ. соч. С. 161.

¹¹ Хропанюк В. Н. Теория государства и права. М., 1993. С. 100 – 101.

государственно-властного характера¹². Герасимов А. П. таковыми считает следующие: а) орган государства образуется в установленном государством порядке; б) он уполномочен государством осуществлять задачи и функции последнего; в) действует в установленном государством порядке; г) является частью единого государственного аппарата; д) наделен государственно-властными полномочиями¹³. Встречаются и иные классификации.

При этом наличие государственно-властных полномочий признается основным и существенным признаком, который позволяет достаточно четко разграничить государственные органы, с одной стороны, и государственные организации (предприятиями, учреждениями), а также негосударственные органы и организации – с другой¹⁴. Аналогичного мнения придерживается Ю. И. Скуратов, считающий, что «в отличие от общественных организаций работа любого государственного органа связана с использованием государственно-властных полномочий...»¹⁵.

Таким образом, как вытекает из всего вышеизложенного, только государственные органы вправе и обязаны осуществлять функции государства. Однако такой вывод вряд ли можно признать абсолютно верным. Как и из любого правила, даже в данном случае имеются исключения. В этой связи нельзя не согласиться с Новоселовым В. И., который указал, что в отдельных, даже исключительных случаях негосударственные структуры и их представители по специальному поручению государства имеют право осуществлять некоторые частные его функции¹⁶.

В качестве примера приводится наделение специальными полномочиями по осуществлению функций государства – применению мер административного принуждения – существовавших долгое время добровольных народных дружин (задержание правонарушителей, доставка их в органы милиции и т. д.), профсоюзов (применение мер административного принуждения за правонарушения в сфере охраны труда).

¹² Марченко М. Н. Указ. соч. С. 198.

¹³ Лазарев В. В. Указ. соч. С. 318 – 319.

¹⁴ Марченко М. Н. Указ. соч. С. 198; Лазарев В. В. Указ. соч. С. 318 – 319.

¹⁵ Кутафин О. Е. Государственное право Российской Федерации. М., 1996. С. 299.

¹⁶ Матузов Н. И. Указ. соч. С. 80.

В связи с этим можно сделать вывод о том, что «делегирование государственных полномочий негосударственным структурам в принципе возможно, но оно носит всегда частный, исключительный характер и распространяется на небольшие, специфические сферы общественных отношений».

В настоящее время данная точка зрения поддержана Конституционным судом РФ. В своем постановлении от 19 мая 1998 г. он указал, что «Конституция Российской Федерации не запрещает государству передавать отдельные полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям, участвующим в выполнении функций публичной власти». Таким образом, Конституционный Суд РФ признал возможность осуществления властных полномочий не только государственными, но и негосударственными структурами, к числу которых относится, в частности, и нотариат.

В поддержку указанной позиции необходимо отметить, что развитием положений Конституции РФ о незапрещении передачи некоторых государственных полномочий негосударственным органам является установление в ч. 1 ст. 1 Основ законодательства РФ о нотариате задач этого института. Согласно данной норме «нотариат в Российской Федерации призван обеспечивать в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Конституциями республик в составе Российской Федерации, Основами законодательства о нотариате защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц путем совершения нотариусами предусмотренных законодательными актами нотариальных действий от имени Российской Федерации». В виду этого указание на то, что при совершении нотариальных действий органы нотариата действуют не от своего имени, а от имени Российской Федерации, подтверждает вывод о наделении их государственно-властными полномочиями.

Так, в виду вышеизложенного можно утверждать, что по форме, характеру, содержанию и сущности нотариальной деятельности нотариат носит в современной правовой системе РФ публично-правовой характер. Это проявляется в следующем: 1) ст. 48, ч. 1 Конституции РФ гарантирует каждому гражданину право на получение квалифицированной юридической помощи¹⁷; 2) институт

¹⁷ Конституция Российской Федерации. М.: Юрид. лит., 1998.

нотариата обеспечивает специфические потребности участников гражданского оборота, их правовую защиту прав и интересов в сфере обязательственных правоотношений. Условия предоставления правовой помощи нотариусами отличается от оказываемой адвокатами, юридическими фирмами. Их деятельность не связана такими жесткими рамками процедурно-процессуального характера, как у нотариуса при осуществлении его деятельности. Нотариальные действия осуществляются в рамках нотариального производства. Принципиальное отличие адвокатов состоит в том, что они выполняют государственную функцию защиты прав граждан от собственного имени и в рамках поручения клиента. Нотариусы же выполняют публичную функцию от имени государства и не вступают в договорные отношения¹⁸; 3) нотариальная деятельность строится на едином стандарте. Любой субъект нотариального правоотношения вправе обратиться к нотариусу для признания и защиты его прав. Нотариус при этом, в силу публичного характера его деятельности, не вправе, при наличии всех законных предпосылок, отказать этому субъекту в совершении нотариального действия; 4) нотариус обеспечивает равенство перед законом всех субъектов права, обратившихся к нему за совершением нотариального действия; 5) нотариус является независимым при осуществлении нотариальной деятельности. Ему принадлежит право об отказе или совершении нотариальных действий; 6) нотариат представляет собой самоорганизующуюся в рамках нотариальных палат систему; 7) публичность нотариата определяет ограниченность количества нотариусов; 8) нотариат является частью правоохранительной системы; 9) нотариус при совершении определенных законом нотариальных действий использует печать с изображением Государственного герба Российской Федерации. Это еще одно важное принципиальное отличие нотариусов от адвокатов.

По своей сути, система нотариата связывает гражданское общество и государство. Она обладает дуалистической природой. С одной стороны, нотариус выступает как уполномоченный представитель государства, выполняет публичные функции и действует от имени

и по поручению государства, а с другой – нотариус, является представителем «свободной профессии» и независимым юридическим консультантом, что в конечном итоге уравнивает права граждан и государства.

В теории и практике существуют две различные модели нотариата. Первая – этактистская – предполагает наличие только системы государственного нотариата. Сторонники этой модели полагают, что природа нотариата и организационно-правовые формы его деятельности должны быть исключительно государственными – «Бюрократический нотариат».

Другая модель, которую в мировой теории и практике принято называть «моделью нотариата латинского типа», предполагает необходимость существования такой системы нотариата, которая бы в равной степени отвечала как публично-правовым и государственным интересам, так и частноправовым интересам граждан, в равной степени как и экономическим и правовым институтам гражданского общества. При таком подходе, нотариат является уникальным институтом, функционирующим на границе частной и публичной сфер, имеющим двойственную, дуалистическую природу. Нотариус в этой модели одновременно выступает, с одной стороны, как уполномоченный представитель государства, выполняющий публично-правовые функции, с другой – является независимым и беспристрастным юридическим консультантом сторон, представителем свободной профессии. Подобный дуализм позволяет сочетать публичный и частные интересы в правозащитном и правоприменительном процессе¹⁹.

Как представляется, является целесообразным, оптимальным и эффективным сохранение и дальнейшее развитие в России института нотариата «латинского типа». При таком подходе повышается его роль в защите прав и законных интересов субъектов права, придавая нотариально оформленным документам особую доказательственную силу и их публичное признание.

Уникальность института нотариата, его полезность и необходимость заключается в том, что он обеспечивает правоохранительную функцию государства, законность и правомерность действий участников гражданского

¹⁸ Черемных Г. Г. Развитие нотариата как системы органов превентивного правосудия // Нотариальный Вестник. 1998. № 12. С. 41 – 43.

¹⁹ Шарафетдинов Н. В. Две модели российского нотариата в контексте Конституции Российской Федерации // Нотариальный Вестник. 1998. 7 – 8. С. 37 – 39.

оборота за счет них самих, без каких-либо затрат со стороны государства, тем самым реализует компетенцию, права и обязанности отдельных органов в соответствии с их местом и назначением в механизме государства. Институт нотариата упорядочивает общественные отношения по обеспечению защиты прав и законных интересов граждан посредством совершения нотариальных действий. Эта одна из форм осуществления функций государства, включающая в себя меры по предупреждению правонарушений, выяснению всех обстоятельств дела и истины в каждом случае.

Нотариусы помогают людям становиться полноправными собственниками, активно участвуют в укреплении правового порядка. При формировании новых правоотношений собственности в связи с радикальными изменениями в социальной и экономической сферах жизни страны все чаще имеет смысл обращаться к нотариусу как гаранту бесспорных прав и законных интересов граждан и юридических лиц.

Нотариат в своей деятельности подчиняется только закону и несет ответственность за ее результаты. Он несет ответственность за выдаваемые документы, выполняет свои обязанности публично, совершая регистрацию от имени государства. Институт нотариата снижает количество споров в сфере имущественных отношений, так как на стадии согласования условий и заключения сделки нотариус способствует выявлению истинной воли сторон, обеспечивает условия, чтобы юридическая неосведомленность сторон не причинила им вред. Государство заинтересовано в том, чтобы все граждане сознательно и добровольно соблюдали закон в качестве условия общественного спокойствия – предмета всеобщей заинтересованности. Для государства конфликт – это нежелательное явление и неизбежное зло, которому приходится противостоять²⁰. Судебное разбирательство, споры, конфликты должны быть исключением. Документ, составленный нотариусом, фиксирует волю сторон или подтверждает какое-либо событие. В современном государстве ему должна отводиться ключевая роль в вопросах защиты прав, обеспечения правовой безопасности и предотвращения правовых

споров. Правильная фиксация юридических фактов, публично-официальный характер нотариальных документов позволяет использовать их в качестве особого средства доказательства.

Нотариус обеспечивает для всех участников правоотношения, возникающего в сфере нотариальной деятельности, равные условия, исполняя обязанность по обеспечению соблюдения закона в отношении всех лиц, в том числе и не обратившихся к нему, но права которых затрагиваются. Речь идет о важной социальной функции, которая имеет целью поставить стороны в равные условия в отношении прав и обязанностей, приобретаемых ими при удостоверении акта или соглашения. При этом уравниваются возможности более компетентных клиентов и клиентов менее сведущих, лиц менее сильных в экономическом отношении перед более сильными²¹. Здесь нотариус выполняет функцию медиатора, который старается достичь равновесия в выражении воли сторон.

Деятельность нотариуса происходит в рамках закона и предупреждает возникновение споров о праве, разрешение которых отнесено к компетенции суда. Нотариус удостоверяет бесспорные факты, в наличии которых он может убедиться непосредственно, либо на основании соответствующих документов. Это одна из специфических особенностей правоотношений, складывающихся в процессе осуществления нотариусом своей деятельности.

Нотариат осуществляет функции предварительного и последующего контроля за законностью в гражданском обороте, закрепления гражданских прав и предупреждения их возможного нарушения в будущем. При этом основной формой их осуществления выступает превентивный контроль.

Как было отмечено, предметом нотариальной деятельности являются дела, в которых отсутствует спор о праве. Если в ходе выполнения нотариальных действий такой спор возникает, то он должен быть рассмотрен в суде, а само нотариальное действие приостанавливается. И в этом заключается его специфическая роль.

Предназначение нотариуса состоит в том, чтобы обеспечить граждан квалифицированной правовой помощью, включающей обяза-

²⁰ Монтеро Х. П. Нотариат и судебное ведомство // Нотариальный Вестник. 1998. № 4. С. 13 – 17.

²¹ Монтеро Х. П. Указ. соч. С. 21 – 23.

тельное проведение в необходимых случаях правовой экспертизы всех условий сделки, консультирование участников, выяснение обстоятельств дела, разъяснение сторонам смысла, значения и правовых последствий сделки, проверка соответствия содержания сделки действительным намерениям сторон и требованиям законодательства, принадлежности прав на недвижимость, правоспособности юридического лица, полномочия сторон и их представителей, установление личности обратившегося за совершением нотариального действия, проверка дееспособности физических лиц.

Таким образом, во-первых, наличие государственно-властных полномочий является существенным признаком, позволяющим отграничить государственные органы от негосударственных. Однако в некоторых случаях государство вправе передавать отдельные свои полномочия и негосударственным органам, в частности нотариату, наделяя их при этом определенными властными полномочиями. В виду этого при совершении

нотариальных действий нотариусы действуют не от своего имени, а от имени Российской Федерации; во-вторых, нотариат осуществляет функцию государства по защите прав и законных интересов граждан, юридических лиц и общества в целом (правоохранительную); в-третьих, нотариат обеспечивает правоохранительную функцию государства, законность и правомерность действий участников гражданского оборота за счет них самих, без каких-либо материальных затрат со стороны государства.

Об авторах

Кашурин Иван Николаевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса юридического института СКФУ г.Ставрополь, нотариус по Ставропольскому городскому нотариальному округу, телефон 89620230303, iv.kashurin@gmail.com.

Кашурин Валерия Георгиевна, главный специалист правового отдела нотариальной палаты Ставропольского края, телефон 88652945411, valery.soldatkina@gmail.com.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОПТОВОЙ ТОРГОВЛИ: ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Комаревцева И. А., Шульженко И. С.

Статья посвящена вопросам становления и развития оптовой торговли в России в первые годы советской власти.

Ключевые слова: советское право, оптовая торговля, НЭП.

THE LEGAL BASES OF WHOLESALE TRADE: HISTORICAL ASPECT

Komarevtseva I. A., Shulzhenko I. S.

The article is devoted to the formation and development of wholesale trade in the first years of Soviet power.

Key words: soviet law, wholesale trade, the New Economic Policy.

Первоначальное различие оптовой, розничной и мелочной торговли было установлено законом 1898 года «О государственном промысловом налоге» (т. V, уст. прям. нал., ст. 368, прил. II), которое «имеет главным образом значение со стороны финансового обложения; кроме того, каждому из перечисленных видов торговли вменен в обязанность особый круг купеческих книг (Т. XI, ч. 2, ст. 669)¹.

Развитие оптовой торговли в России осуществлялось двумя взаимоисключающими путями. Развитие оптовой торговли до 1917 года шло в России преимущественно эволюционным путем в соответствии с требованиями нарождающегося российского рынка. Перед началом первой мировой войны в торговле России происходил интенсивный процесс концентрации капитала. Крупный капитал захватил оптовую торговлю, подчиняя себе розничную торговлю. Удельный вес акционерных предприятий в оптовом обороте страны вырос с 5,4 % в 1899 году до 15,7 % в 1913 году².

Первая мировая война и затем революция повлекли за собой глубокий кризис в российской промышленности и торговли. Советский период развития народного хозяйства, наложивший свой отпечаток на развитие российской торговли, также заслуживает неоднозначных оценок. Традиционная линия раз-

вития оптовой торговли сменилась жестким государственным регулированием, начиная с 1917 года. Уже в конце 1917 года проводились мероприятия по конфискации и реквизиции торговых предприятий, что в свою очередь также развивало оптовую торговлю в крупных размерах и тормозило развитие мелкооптовой торговли.

В 1918 году декретом правительства была осуществлена национализация оптовой торговли. Властью было полностью запрещено частное владение оптовыми торговыми предприятиями.

Первая экономическая реформа советского периода – переход от политики военного коммунизма к новой экономической политике – включала не только замену продразверстки продналогом, но и замену распределения продукции по нарядам ГЛАВКов системой оптовой торговли в промышленности³. В начале 20-х годов теоретики социализма отрицали товарную природу производства и обращения при социализме. В. И. Ленин в апреле 1920 г. говорил: «Свободная торговля есть возврат к капиталистическому рабству».

Однако уже в начале 1921 г. В. И. Ленин признал утопичность своих представлений о возможности работать так, чтобы руководствоваться единым планом. Вырабатывалась концепция, названная новой экономиче-

¹ Шершеневич Г. Ф. Учебник торгового права. По изданию 1914 г. М.: Спарк, 1994. С. 26.

² Дихтяр Г. В. Внутренняя торговля в дореволюционной России. М., 1960. С. 47.

³ Лацис О. По-новому взглянуть // Коммунист. 1986. № 13. С. 35.

ской политикой, основным рычагом которой должно было стать признание развития товарообмена, свободной торговли, в том числе средствами производства⁴.

Все государственные предприятия того периода содержали меры по экономии ресурсов и были поделены на 2 категории по вопросам снабжения: оставленные на государственном обеспечении и снятые с такового. Эти последние получили широкие права по ведению торговых операций как между собой, так и на кооперативном и вольном рынке. Правовое оформление эти меры нашли в Постановлении ЦИК и СНК от 27 октября 1921 г. «О свободной реализации продукции предприятиями, снятыми с государственного снабжения»⁵. Важно то, что это постановление сохранило за государством право распределять некоторые виды сырья, произведенного предприятиями, снятыми с государственного обеспечения (трестами), сохранив тем самым государственный контроль за распределением продукции, в том числе выпускаемой на свободный рынок.

В конце 1921 г. начался переход к товарно-денежным отношениям. Развитие оптовой торговли средствами производства сопровождалось образованием специфических для сферы торгово-экономических отношений структур, призванных осуществлять организацию оптового рынка: товарных бирж, ярмарок, торговых палат, съездов представителей государственной и кооперативной торговли и др., имеющих непреходящее значение.

Функцию по регистрации биржевых сделок по купле-продаже и товарообмену выполняли товарные биржи. На бирже все сделки по продаже или закупке товаров были обязаны регистрировать государственные предприятия. Государство таким способом оценивало экономическую целесообразность и правомерность таких сделок и контролировало товарооборот в стране. К функциям товарных бирж относились также: содействие заключению договоров купли-продажи товаров, разрешение споров по биржевым сделкам, проведение экспертиз качества и сортности товаров, организация статистики частной торговли и направлений товарных потоков, состояния товарных запасов, движения цен,

а также установление и поддержание торговых отношений между предприятиями и организациями.

Казалось бы, государство даже стимулировало деятельность бирж, вследствие чего биржевой оборот увеличивался. Однако это делалось путем принуждения предприятий к участию в биржевых операциях. Биржи находились в двойном подчинении Комиссии при Совете труда и обороны и губернским Экономическим совещаниям органам административного надзора за деятельностью бирж, которые давали разрешения на создание новых бирж, утверждали их уставы и т. п. На каждой бирже государство имело своих уполномоченных представителей, которые контролировали деятельность как продавцов, так и покупателей. Биржа, вследствие таких ограничений, не могла воздействовать на процесс оздоровления хозяйственной жизни страны в полную силу.

Промышленные ярмарки также организовались с целью установления и поддержания торговых отношений между предприятиями, организациями и регионами страны. С 1922 г. до 1929 г. они просуществовали в качестве формы организованного рынка. Для оптовой торговли 20-х годов было характерно наличие своеобразных хозрасчетных торговых организаций – синдикатов. Появившиеся в России синдикатные объединения представляли собой форму крупной оптовой торговли. В этих объединениях были централизованы такие оптово-посреднические функции, как сбор заказов, расчетные операции, информация о рынках, функционирование и прочие. Наряду с синдикатами тресты создавали конвенции, с помощью которых разграничивались районы сбыта и заготовок продукции, определялись товарные цены и объемы сбыта продукции. Уже в 1922 г. было создано 15 синдикатов и 2 конвенции⁶. Создавались и другие рыночные структуры: торговые палаты, съезды представителей государственной и кооперативной торговли, комитеты рыночных торговцев; существовали и частные торговые организации и индивидуальные торговцы, которые рассматривались как конкуренты государственной торговли.

⁴ Ленин В. И. Полн. собр. соч. 5-е изд. М.: Политиздат, 1974. Т. 44. С. 225.

⁵ Шнееров А. А. Законодательство о промышленности. Ч. 3. Москва – Ленинград, 1925. С. 147 – 159.

⁶ Рубинштейн Б. И. Организация оптовой торговли и маркетинга средств производства: учебное пособие по курсу «Оптовая торговля средствами производства». Саратов, 1990. С. 3 – 4.

На развитие оптовой торговли в России также повлияло интенсивное проникновение в оптово-посредническую торговлю банковского капитала. Это происходило в виде кредитования экспортных операций, финансирования посреднических операций по продаже товаров.

Несколько позже банковский капитал перешел непосредственно к оптовым операциям за свой счет. Торгово-комиссионные операции банков были тесно связаны с другой банковской деятельностью, а именно выдачей ссуд под товары и векселя. Нельзя не отметить также и влияние государства на развитие оптовой торговли. Регулирование оптовой торговли со стороны государства осуществлялось различными поощрительными мерами, осуществлением контрольных функций при регистрации различного рода хозяйственных обществ, выдаче промысловых свидетельств (патентов), а также налогообложением.

В процессе дальнейшего огосударствления оптово-посреднической деятельности частная торговля была запрещена. Вследствие этого к 30-м годам сформировались основные характерные черты советской оптовой торговли, основанной на государственной собственности и жестком плановом регулировании хозяйственной деятельности.

За годы индустриализации и послевоенного восстановления народного хозяйства в стране «полностью и окончательно» победила административно-командная планово-распределительная экономическая система. Правовым актом, знаменующим ее форми-

рование, явилось Постановление Президиума ВСНХ от 25 марта 1931 г. «О мероприятиях по улучшению системы снабжения промышленности»⁷.

Переход к НЭПу возродил активизацию всех форм предпринимательской деятельности, в том числе в оптовой торговле. Частично в частное владение перешли отдельные предприятия оптовой торговли. Акционерные общества, товарищества и синдикаты получили в этот период наибольшее развитие. Несомненно, в развитии оптовой торговли в России НЭП является особым периодом. На этом этапе происходит стихийное налаживание звеньев товаропроизводящей цепи, появляются новые формы торговли и оживают старые.

Политика тотального государственного регулирования и контроля и реформы НЭПа вступали в различные противоречия. Одним из противоречий было возобновление курса на централизацию оптовой торговли. После НЭПа оптовая торговля в общепризнанном понимании прекратила свое существование.

Об авторах

Комаревцева Ирина Алексеевна, к.ю.н., доцент кафедры гражданского права и процесса ЮИ СКФУ, e-mail: irak77@yandex.ru; телефон 8 903 414 1989

Шульженко Ирина Сергеевна, к.ю.н., доцент кафедры гражданского права и процесса ЮИ СКФУ, e-mail: irina_shulzhenko@bk.ru; телефон 8 928 929 8712

⁷ Постановление Президиума ВСНХ от 25 марта 1931 г. «О мероприятиях по улучшению системы снабжения промышленности» // Справочно-правовая система «Гарант».

ЗАЩИТА ПРАВА НА НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ ЧАСТНОЙ ЖИЗНИ В РОССИИ И ГЕРМАНИИ

Мазиев А. У.

В данной статье рассматриваются особенности защиты права на неприкосновенность частной жизни, вопросы определения размера компенсации в случае нарушения права на неприкосновенность частной жизни в германском и российском гражданском праве.

Ключевые слова: право на неприкосновенность частной жизни, посягательства на неприкосновенность частной жизни, защита права на неприкосновенность частной жизни, государственные гарантии реализации права на частную жизнь.

PROTECTION OF THE RIGHT TO RESPECT FOR PRIVATE LIFE IN RUSSIA AND GERMANY

Maziyev A. U.

This article discusses the features to protect the right to privacy, the issues of determining the amount of compensation in case of violation of the right to privacy in the German and Russian civil law.

Key words: the right to immunity of private life, infringement on the inviolability of private life, protection of the right to inviolability of private life, the state guarantees the realization of the right to privacy, the amount of compensation of moral harm, Institute of the compensation for harm.

Под неприкосновенностью частной жизни понимается конституционная гарантия защиты тех сторон личной жизни человека, которые он не желает делать достоянием других. Тайна в данном случае не прикрывает какую-то противоправную деятельность, а отражает естественное стремление каждого человека иметь собственный мир интимных и деловых интересов, скрытый от чужих глаз. Вмешательство государства в частную жизнь возможно только на основе закона при наличии признанных законом оснований для подозрения или обвинения данного лица в совершении преступления.

В литературе оживленно ведутся дебаты по вопросу о том, является ли право на неприкосновенность частной жизни самостоятельным понятием. Наиболее четко ставит вопрос С. В. Черниченко: является ли запрет на вмешательство в семейную жизнь, посягательства на неприкосновенность и т. д. – разновидностью нарушения права на частную жизнь¹.

Д. З. Поливанова указывает, что право на неприкосновенность частной жизни дале-

ко от своего окончательного оформления². Несмотря на разные способы развития нормативного регулирования права интеллектуальной собственности в странах «общего права» и романо-германской правовой системы – через решения судов в одном случае и через принятие государством нормативных актов в другом – содержание концепции в плане отделения от права на неприкосновенность частной жизни прошло в общем один и тот же путь, который сейчас еще не закончен. Нет четкого разделения и в российском законодательстве.

М. Н. Малеина предлагает выделить две самостоятельные группы правомочий: права на тайну частной жизни и права на неприкосновенность частной жизни, объединив родовым понятием – права, обеспечивающие автономию личности. Первое справедливо отмечается как сложное субъективное право, включающее в себя целый комплекс отраслевых субъективных прав: право на медицинскую тайну, право на нотариальную тайну, адвокатскую тайну, банковскую тайну, другие аспекты права на тайну частной жизни.

¹ Черниченко С. В. Перспективы развития международных стандартов в области обеспечения права на неприкосновенность частной жизни // Право граждан на информацию и защита неприкосновенности частной жизни: сборник научных трудов. Часть 1. Н. Новгород, 1999.

² Поливанова Д. З. Понятие «частная жизнь» в свете общепризнанного права на неприкосновенность частной жизни // Вестник Международного юридического института. 2009. № 4. С. 25.

Иными словами, ключевое понятие – тайна. То есть законодательное употребление данного термина даёт основания объединять некоторые положения вокруг данного центра. Однако в отраслевых нормативных актах тайна является, скорее всего, не некоей информацией, а режимом использования данной информации. Поэтому и нормы в основном включают в себя не закрепление правомочия гражданина, а особую процедуру допуска к закрытой информации³.

Ю. К. Толстой, А. П. Сергеев считают, что «неприкосновенность частной жизни, личная и семейная тайна – это право лица по своему усмотрению определять личное поведение в индивидуальной жизнедеятельности. Правовая защита этого блага направлена на исключение любого вмешательства в его личную жизнь со стороны других лиц, кроме случаев, предусмотренных законом... Защита названных благ предполагает обеспечение неприкосновенности частной жизни, с одной стороны, и сохранение тайн этой жизни, с другой... В индивидуальной жизнедеятельности гражданин вправе поступать по своему усмотрению и предоставление ему этой возможности также может быть расценено как способ защиты (самозащиты)». Приведённые высказывания показывают, что основа цивилистики – защита гражданского права. Соответственно «выпадает» такой аспект как положительное правовое регулирование субъективного права⁴.

Государственные гарантии реализации права на частную жизнь лишь обеспечивают ее защиту от постороннего вмешательства, жестко регламентируя случаи ограничения вышеназванного права в общесоциальных целях.

Согласно ст. 1 Основного закона ФРГ, «человеческое достоинство ненаруσιμο. Уважать и защищать его – обязанность всякой государственной власти».

В Германии сформировался механизм защиты права на неприкосновенность частной жизни лица, основанный на нормах Основного закона об общих правах личности, положениях ГГУ о гражданско-правовой ответственности, предусмотренные 823, 826, баланс интересов в области защиты прав граждан на частную жизнь и права на свободу прес-

сы. Указанный механизм является довольно эффективным, поскольку позволяет как пресечь действия нарушителя, так и получить материальную компенсацию пострадавшему лицу в виде возмещения морального вреда.

Вопрос, актуальный для практического применения института компенсации морального вреда при нарушении права на неприкосновенность частной жизни, связан с возможным размером этой компенсации. Вопрос этот довольно непростой, поскольку, конечно, страдания нельзя измерить в денежном выражении. Речь здесь должна идти о том, что денежное возмещение в данном случае является способом защиты нарушенного права, поскольку приносит пострадавшей стороне некое моральное удовлетворение, хотя и не восстановит, например, конфиденциального характера частной жизни, если таковой был нарушен. Проблема в том, насколько большой должна быть денежная сумма для достижения морального удовлетворения потерпевшим. Ведь каждое лицо оценивает свои страдания субъективно, что осложняет их беспристрастную оценку.

Относительно определения размера денежной компенсации в Германии можно отметить следующие характерные особенности. Во-первых, это отсутствие детального законодательного регулирования. Это обстоятельство объясняется наличием в указанных странах прецедентной системы права, что обуславливает определяющую роль судебной практики и доктринального толкования в определении размеров компенсации. При определении размеров компенсации в расчет принимаются также индивидуальные особенности психики потерпевшего.

Другая характерная особенность – это явно прослеживаемая в судебной практике Германии тенденция к упорядочению системы определения размеров компенсации.

В российской науке права идея разработки единой методики определения размера компенсации морального вреда пользуется популярностью. Это объясняется, в первую очередь, отсутствием как точно сформулированных критериев и общего метода оценки размера компенсации в законодательстве, так и скудностью правоприменительной практики по этому вопросу. Фактически это означает, что российским судам не на что опираться при определении размера компенсации морального

³ Малеина М. Н. Личные неимущественные права граждан: понятие, осуществление, защита. М.: МЗ-Пресс, 2000.

⁴ Гражданское право. Том 1 / под ред. Ю. К. Толстого, А. П. Сергеева. М.: ТК Велби, Изд-во «Прспект», 2006.

вреда, в том числе за нарушение права на неприкосновенность частной жизни.

Разработка таких методик ведется с опорой как на зарубежный метод оценки, так и на указанные в ГК РФ критерии, подлежащие учету судом примеров компенсации морального вреда. Они перечислены в статьях 151 и 1101 ГК РФ и включают: степень вины нарушителя; степень и характер физических и нравственных страданий с учетом фактических обстоятельств и индивидуальных особенностей потерпевшего; требования разумности и справедливости; иные заслуживающие внимания обстоятельства.

Форма вины в действиях нарушителя играет определяющую роль. Поскольку, как мы уже отмечали, нарушения права на неприкосновенность частной жизни происходят в большинстве случаев умышленно или по грубой неосторожности, этот фактор является повышающим степень ответственности и размер компенсации.

В отношении степени (то есть глубины) страданий и их характера (то есть формы их выражения) характерно применение законодателем формулировки об учете индивидуальных особенностей потерпевшего. В этом смысле подход российского права сближается с точкой зрения германского. Поскольку страдания – это и есть нанесенный моральный вред, их степень и характер должны быть решающими при определении размера компенсации. При раскрытии этого критерия отечественные правоведы используют подход германских судов, ставя в основу критерия страдания «среднего» человека с нормальной психикой «в некоторых трудах они получили название «презюмируемый моральный вред»⁵.

На соотношении ценности нарушаемых правовых благ основана наиболее популярная в нашей стране в настоящее время методика оценки размера компенсации морального вреда, разработанная одним из ведущих специалистов по данной тематике А. М. Эрделевским. Он ввел понятие «базисный уровень размера компенсации», соответствующий единице, для страданий, испытываемых потерпевшим при причинении «тяжкого вреда здоровью, и выстроил таблицу определения размера компенсации относительно иных

правонарушений с использованием понижающего или повышающего коэффициента.

К сожалению, нельзя согласиться с автором в оценке важности права на неприкосновенность частной жизни и недопустимости его произвольного нарушения. Нарушение неприкосновенности частной жизни [здесь под этим понимается нарушение ее конфиденциального характера] получило в ней один из самых низких коэффициентов – 0,03. То же самое относится к другим составляющим приватности в широком смысле слова: нарушение тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых и иных сообщений – 0,03; нарушение неприкосновенности жилища и того меньше – 0,025. Исключениями можно признать лишь незаконное заключение под стражу (0,04 за один день), иное незаконное ограничение свободы (0,01 за один день), разглашение тайны усыновления и искусственного оплодотворения (0,20). В последнем случае использование более высокого коэффициента автор объясняет тем, что данное правонарушение «вызывает последствия, имеющие необратимый характер, и ставит семейные связи под угрозу на неопределенно долгое время».

Очевидно, что необратимые для потерпевшего последствия может иметь разглашение не только тайны усыновления и искусственного оплодотворения, но и иных личных и семейных тайн, а также нарушение иных аспектов права на неприкосновенность частной жизни. Впрочем, при назначении коэффициентов А. М. Эрделевский опирается не только на собственную оценку глубины страданий, но и на тяжесть уголовного наказания за одноименные преступления, что, по его мнению, создает основания для относительно объективной оценки.

Окончательная формула расчета по А. М. Эрделевскому включает, помимо величины презюмируемого морального вреда, указанные в ГК РФ критерии (степень вины причиненного вреда, индивидуальные особенности потерпевшего, фактически обстоятельства причинения вреда). Кроме того, в качестве упомянутых в статье 151 ГК РФ «иных заслуживающих внимания обстоятельствах, А. М. Эрделевский использует еще два критерия: степень вины потерпевшего и имущественное положение причинителя вреда.

А. М. Эрделевский выделяет и особые фактические обстоятельства, связанные с

⁵ Эрделевский А. М. Компенсация морального вреда: анализ и комментарий законодательства и судебной практики. 3-е изд., испр. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2004.

нарушениями различных аспектов права на неприкосновенность частной жизни. Так, в отношении разглашения различного рода тайн (профессиональных, личных, семейных) в качестве существенного фактического обстоятельства называется характер разглашаемых сведений и вызванные таким разглашением последствия (например, при нарушении врачебной тайны это характер заболевания пациента и возможные последствия – распад семьи, увольнение с работы, необходимость перемены места жительства), а также широта круга лиц, ставших или могущих стать осведомленными об этих сведениях. Справедливость этих замечаний очевидна, однако представляется, что они не могут иметь решающего значения для определения размера компенсации, так как потерпевшему может быть нанесен сильнейший моральный вред от самого факта разглашения, независимо от того, наступили в отношении него указанные негативные последствия или нет

Несмотря на ряд очевидных достоинств модели А. М. Эрделевского (в частности, широта охвата различных критериев, влияющих на размер компенсации морального вреда), руководствуясь ею, вряд ли допустимо рассчитывать на значительную сумму компенсации при нарушении права на неприкосновенность частной жизни. Не совсем корректным нам представляется подход, при котором презюмируемый моральный вред оценивается в соответствии со степенью тяжести соответствующего преступления, предусмотренного УК РФ.

В связи с этим представляется более целесообразным при расчете величины морального вреда опираться на опыт Германии, где во

главу угла ставится не фактическая тяжесть совершенного преступления, а тяжесть наступивших последствий. Это совершенно оправданно, так как компенсация морального вреда как институт гражданско-правовой защиты должна определяться именно в зависимости от величины этого вреда, то есть от тяжести и длительности наступивших страданий.

Таким образом, в Германии выработан подход к защите неприкосновенности частной жизни, который сводится к запрещению действий, нарушающих право на неприкосновенность и выплате компенсации морального вреда с учетом обеспечения баланса интересов на неприкосновенность частной жизни и правом на свободу слова и информации. В ФРГ нарушение закона об охране информации о гражданах, совершенное в корыстных целях, влечет за собой лишение свободы на срок до двух лет, во Франции – до пяти лет. В Российской Федерации на сегодняшний день достаточного опыта по защите права на неприкосновенность частной жизни не накоплено. Это объясняется разными причинами, среди которых: отсутствие традиций и четкого понимания, что собой представляет частная жизнь и право на неприкосновенность частной жизни как правоприменителями, так и гражданами. Поэтому необходимо закрепление в законодательстве понятия «частная жизнь» и «неприкосновенность частной жизни», запрет действий, нарушающих данное право, и компенсация морального вреда.

Об авторе

Мазиев Арсен Усманович, аспирант СКФУ,
ruslan95-26@mail.ru.

CODIGO CIVIL BRASILEIRO 2003

Медведев С. Н.

В статье рассматривается основное содержание нового гражданского кодекса Бразилии 2003. Основные принципы. Влияние Гражданского кодекса Бразилии на проект Гражданского кодекса Российской Федерации.

Ключевые слова: *Гражданский кодекс Бразилии 2003. Принципы. Проект Гражданского кодекса Российской Федерации*

CODIGO CIVIL BRASILEIRO 2003

Medvedev S. N.

The article deals with the basic content of the new Civil Code of Brazil 2003. Basic principles. The influence of the Brazilian Civil Code to the project of the Civil Code of the Russian Federation.

Key words: *Civil Code of Brazil 2003. Principles. The draft of the Civil Code of the Russian Federation*

С 11 января 2003 г. вступил в действие новый Гражданский кодекс Бразилии, крупнейшего государства Латинской Америки.¹ Ему исполнилось, таким образом, 10 лет. Срок небольшой, но мы уделили внимание Гражданскому кодексу Бразилии потому, что он оказал влияние на Гражданский кодекс РФ. Как показал ход реформы Гражданского кодекса Российской Федерации, некоторые его положения были заимствованы российскими цивилистами, о чем будет сказано ниже.

В XX веке в Бразилии произошли глубокие социально-политические изменения. Из страны аграрной она превратилась в развитое промышленное государство. Существенным образом изменилась классовая ее структура.

Все большую роль стал играть средний слой общества, с влиянием которого связывается демократизация общественного и государственного строя Бразилии². Это обстоятельство и привело к необходимости модернизировать гражданское законодательство, которое основывалось на Гражданском кодексе 1916 г. Последний создавался для архаического общества, только что вышедшего из колониального прошлого, монархии, преимущественно аграрной страны с безграмотным населением. К середине XX века

социально-экономическое и политическое положение страны изменилось.

Проект кодекса разрабатывался с 1969 г., когда известный бразильский юрист Мигуэль Реале был назначен координатором комиссии, которой была поручена разработка нового кодекса. Подготовленный проект был опубликован в 1972 году, а в 1974 году появилась новая версия. Дискуссия по проекту продолжалась в течение тридцати лет³.

Кодекс был подготовлен профессорами: Жозе Карлос Морейра Алвес (Общая часть), Агустиньо де Арруда Алвим (Обязательственное право), Сильвио Маркондес (Сделки), Эберт Шамон (Вещное право), Кловис до Коуто е Сильве (Семейное право), Торквато Кастро (Наследственное право)⁴.

Новый Гражданский кодекс Бразилии состоит из Общей части (Parte general), включающей три книги: 1) «О лицах» (Das pessoas), 2) «О вещах» (Dos bens), 3) «О юридических фактах» (Dos fatos juridicos).

Особенная часть (Parte especial) включает пять книг: 1) «Об обязательственном праве» (Do Direito das obrigacoes), 2) «Предпринимательское право» (Do direito de Empresa), 3) «Вещное право» (Do direito das coisas) 4) «Семейное право» (Do direito familia),

¹ Codigo civil da Republica dos Unidos do Brasil (2003) // c:\users\desktop\novo codigo civil brasileiro

² История государства и права зарубежных стран: учебник для вузов / под ред. проф. О. А. Жидкова и Н. А. Крашенинниковой. М., 1998. С. 495 – 496.

³ Alves da Silva R. Diretrizes e bases principiologicas do Codigo civil de 2002. Analise historico-comparativa ao Codigo Civilde 1916. <http://jus.com.br/revista/texto/12712/>.P.1

⁴ Alves da Silva R. Op. cit. P. 1.

5) «Наследственное право» (Do direito das sucessoes).

Он пошел по пути частичного объединения гражданского и торгового права. В новом Гражданском кодексе объединены нормы общей части обязательственного права и коммерческого. Отменены 456 статей общей части Торгового кодекса Бразилии, остаются действующими нормы Специальной части (ст.ст. 457 – 913)⁵.

В основе кодекса, как говорит координатор кодификационной комиссии (Coordinator Geral) Мигуэль Реале, три основных принципа:

1. *Eticidade* (этика). Указывая этот принцип, автор ссылается на ст. 113 ГК, которая устанавливает, что «юридические сделки должны толковаться в соответствии с принципом добросовестности и обычаями места их совершения».

2. *Solidade* (солидарность). Солидарность – это постоянная цель нового кодекса для того, чтобы преодолеть индивидуальность кодекса 1916 г., отмечает Мигуэль Реале, подтверждая свою мысль ссылкой на ст. 421. Свобода договора реализуется путем разума и в рамках социального контракта.

3. *Operabilidade* (оперативность). Этот принцип толкуется таким образом, что Гражданский кодекс создает условия для быстрого решения спора. Если арендная плата является явно чрезмерной, судья может ее уменьшить, учитывая интересы другой стороны (ст. 575)⁶.

Структура нового Гражданского кодекса Бразилии (лица, обязательства, вещи) заимствована из Гражданского кодекса Аргентины 1871 г.⁷ и Германского Гражданского Уложения 1900 г.⁸, но следует отметить, что старый Гражданский кодекс Бразилии придерживался другой системы (лица, вещи, обязательства). Старая система Гражданского кодекса была, на мой взгляд, более удобной и логически более приемлемой. Нельзя забывать, что обязательственное право – всего лишь способ

приобретения права собственности и других вещных прав. Не зная вещного права, мы уже говорим о его приобретении. Ст. 481 ГК Бразилии устанавливает, что «по договору купли-продажи один из контрагентов обязуется передать на праве собственности определенную вещь, а другой – уплатить ему определенную цену в деньгах. (Art. 481. Pelo contrato de compra e venda, um dos contrantes se obriga a transferir o dominio de certa coisa, e o outro, a pagar-lhe certo preco em dinheiro)». В этой статье речь идет уже о передаче права собственности, которое еще неизвестно из содержания кодекса, оно будет изложено только в книге⁹. Эта германская концепция структуры гражданского кодекса неудачна.

Гражданский кодекс Бразилии 2003 г. увеличен до 2046 статей, в то время как прежний кодекс насчитывал 1807 статей¹⁰.

Первая книга Общей части начинается со ст. 1, которая закрепляет правоспособность физического лица: «Toda pessoa e capaz de direitos e deveres na ordem civil. – Всякое лицо способно иметь права и обязанности в гражданском порядке». В старом кодексе 1916 г. аналогичное положение было сформулировано так: «Todo homem e capaz de direito e obrigacoes na ordem civil.- Каждый человек имеет права и обязательства в гражданском порядке». Изменения коснулись терминов, но не существа.

Рассматривая дееспособность, новый ГК Бразилии в параграфе 1 ст. 4 устанавливает, что «дееспособность индейцев будет регулироваться специальным законодательством». По-видимому, она будет иметь свою специфику в соответствии с национальными традициями индейского населения. Но в кодексе 1916 г. в ст. 3 подчеркивалось, что «закон не проводит различия между национальностями и иностранцами в приобретении и пользовании гражданскими правами». Таким образом, от закона, дополняющего ст. 4 ГК Бразилии 2003 г., будет зависеть качество дееспособности индейского меньшинства.

Учитывая общую тенденцию развития современного демократического законодательства Бразилии, дополнительный закон вряд ли уменьшит объем дееспособности коренного населения.

⁹Codigo civil da Republica dos Unidos do Brasil (2003). Op. cit.

¹⁰Codigo civil da Republica dos Estados Unidos do Brasil (1916) // www.planalto.gov.br/ccivil/03/leis/L.3071.htm

⁵ Taddei M. G. O Direito comercial o novo Codigo civil brasileiro // Ius Navigandi, ano 6, n. 57 jul. 2002; Codigo comercial brasileiro de 1850 // C:\users\Desktop\L.0556.htm

⁶ Reale M. Visao geral do novo Codigo civil // Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 54, fev. 2002.

⁷ Codigo civil de la Republica Argentina (1871). Internet. Codigocivilonline.com.ar. См. также Медведев С. Н. Гражданский кодекс Аргентины. Ставрополь, 1993. С. 18.

⁸ Bürgerliches Gesetzbuch // gesetz-im-internet de bgb. См. также Гражданские и торговые кодексы зарубежных стран: сборник законодательства / под ред. С. Н. Медведева, С. О. Звонок. Ставрополь, 1999. С. 115.

Титул 11 первой книги Общей части посвящен юридическим лицам. Ст. 40 приводит классификацию юридических лиц и говорит, что «юридические лица бывают внутреннего или внешнего публичного и частного права». К юридическим лицам внутреннего и публичного права относятся: 1) объединения; 2) государство, федеральный округ и его территории; 3) муниципальные органы; 4) автаркии; 5) другие объединения публичного характера, созданные законом (ст. 41). К юридическим лицам внешнего публичного права – иностранные государства, другие учреждения, которые созданы на основе признанного международного публичного права.

К юридическим лицам частного права принадлежат: 1) ассоциации; 2) общества; 3) учреждения. Учреждения могут устанавливаться для целей религиозных, культурных или по уходу за больными.

Вторая книга Общей части регулирует объекты гражданского права, их классификацию. К ним относятся вещи и права на вещи (*os direitos reais sobre imoveis ... art. 80; os direitos reais objetos moveis, art. 82*).

Третья книга Общей части регулирует юридические факты как основания возникновения гражданских правоотношений.

Специальная часть Гражданского кодекса открывается книгой «Об обязательственных правах». В кодексе отсутствует общее определение обязательств, сразу же излагается сущность обязательств: обязательства дать определенную вещь (*obrigacoes de dar coisa certa*); обязательства дать неопределенную вещь (*obrigacoes de dar coisa incerta*); обязательства сделать что-либо (*obrigacoes facer*) и обязательства не делать что-либо (*obrigacoes nao fazer*).

Вторая книга Особенной части посвящена предпринимательскому праву. Предпринимателем считается тот, кто осуществляет профессиональную экономическую деятельность, организованную для производства или обращения товаров или услуг (*art. 966*). Он обязан зарегистрировать свою деятельность в публичном регистре предпринимательской деятельности (*art. 967*).

Третья книга Особенной части называется «Вещное право (*Do direito das coisas*)».

Первый титул рассматриваемой книги регулирует владение (ст. 1196 – 2024). Оно рассматривается как фактическое отношение, соединенное с властью, присущей праву соб-

ственности (...de algum dos poderes inerentes a propriedade, *art. 1196*). Владение различается прямое и не прямое. Под прямым владением понимается владение над вещью, которая находится под властью владельца; не прямое владение будет тогда, когда вещь находится в держании одного лица, а намерение владеть принадлежит другому лицу, которое считается подлинным владельцем.

Art. 1225. Вещными права являются: 1) право собственности; 2) суперфиций; 3) сервитута; 4) узуфрукт; 5) узус; 6) право проживания в чужом доме (*habitacao*); 7) право покупки обещанной недвижимости (*o direito do promitente comprador do imovel*); 8) залог; 9) ипотека; 10) антикрезе.

В старом ГК Бразилии в систему вещного права входили, теперь исключенные, эмпфитевзис и рента, установленная на недвижимость (ст. 674). Но зато в новом ГК Бразилии появился неизвестный ранее институт вещного права – *o direito do promitente comprador do imovel*.

В ст. 1228 дается следующее определение права собственности: «Собственник имеет полномочие потреблять, пользоваться и распоряжаться вещью и имеет право истребовать ее у того, кто несправедливо владеет или удерживает ее. – *O proprietario tem a facultade de usar, gozar e dispor de coisa, e o direito de reaver do poder de quem quer que injustamente o possua o detenta*».

На наш взгляд, в этом определении прослеживается влияние естественной школы права, в то время как в предшествующем кодексе просматривалась идея позитивной школы права, утверждавшей приоритет закона. Ст. 524 ГК Бразилии 1916 г. устанавливала: «*A lei assegura ao proprietario o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reaver-los do poder de quem quer que injustamente os possua*. Закон обеспечивает собственнику право потребления, пользования и распоряжения своими вещами и истребовать их из власти тех, кто ими владеет».

Разница между этими двумя конструкциями состоит в том, что во втором определении упоминается закон (*lei*), который и определяет правомочия собственника. В новом кодексе правомочия собственника звучат как естественные установления.

Титул IX третьей книги Особенной части (ст. 1417 – 1418) посвящен новому вещно-правовому институту-обещанию покупки недвижимости. Как устанавливает ст. 1417 ГК

Бразилии, договор о намерении купли-продажи недвижимости регистрируется в нотариальной палате, после чего у покупателя возникает вещное право на приобретение недвижимости (Art. 1417. *Mediante promessa de compra e venda, em que se nao pactuou arrendimento, celebrada por instrumento publico ou particular, e registrada no Cartorio de Registro de imoveis, adquire o promitente comprador direito real a aquisicao do imovel.*)

Четвертая книга (Livro IV. Do direito de familia) особенной части регулируют семейные правоотношения. Она включает:

Titulo 1. Pessoal (Личные права, ст. 1511 – 1638).

Titulo 2. Do direito patrimonial (Имущественные права, ст. 1639 – 1722).

Titulo 3. Da uniao estavel (Об устойчивости союза, ст. 1723 – 1727).

Titulo 4. Da tutela e da curatela (Об опеке и попечительстве, ст. 1728 – 1783).

Ст. 1511 устанавливает равенство супругов (O casamento estabelece comunao plena de vida, cjm base na igualdade de direitos conjugues). В первой редакции кодекса 1916 г. жена находилась под властью мужа. Только в 1962 г. в ст. 233 были внесены изменения, которые смягчили неравенство супругов. В новой редакции ст. 233 гласила: «Муж является главой семьи, осуществляет свои функции с согласия супруги в интересах семьи и детей. (O marido e o chefe de sociedade conjugal, funcao que exerce com a colaboracao da mulher, no interesse comun do casal e dos filhos (art 240, 247 e 251. Redacao dada pella Lei n. 4121, de 27.8.1962)».

Брак является гражданским и бесплатным при его заключении (ст. 1512). Возраст установлен с 16 лет для мужчин и женщин; для заключения брака требуется разрешение обоих родителей или их законных представителей. Развод допускается (ст. 1571). Родительская власть над детьми принадлежит обоим родителям (ст. 1634). Имущественный режим супруги свободно избирают по своему усмотрению (ст. 1642).

Пятая книга особенной части посвящена наследственному праву. Ее структура такова:

Livro V. Do direito das Sucessoes (Наследственное право):

Titulo 1. Da sucessao em General (О наследовании вообще, ст. 1784 – 1828).

Titulo 2. Da sucessao legitima (О наследовании по закону, ст. 1829 – 1856).

Titulo 3. Da sucessao testamentaria (О наследовании по завещанию, ст. 1857 – 1990).

Titulo 4. Do inventario e da partilha (Об описи и разделе, ст. 1991 – 2027).

Наиболее важными положениями наследственного права является свобода завещательных распоряжений. Завещатель может распоряжаться только половиной наследства, если имеются обязательные наследники (ст. 1789), которые должны получить не менее половины той доли, которая бы причиталась им при наследовании по закону (ст. 1846). Обязательными наследниками являются нисходящие, восходящие и переживший супруг (ст. 1845).

Заключает кодекс дополнительная книга (ст. 2028 – 2046), которая содержит переходные положения.

Как сказано в ст. 2044, настоящий кодекс вступает в действие через год после его опубликования, которое состоялось 10 января 2002 г., в 181 год Независимости и в 114 год Республики.

Нельзя сказать, что новый ГК Бразилии идеален. Цивилисты отмечают его недостатки. Один из ведущих авторов кодекса Мигель Реале в статье «Поправки Гражданского кодекса» писал, что нельзя сказать, что кодекс лишен ошибок и пробелов¹¹, но мы не будем заострять внимание на этом.

Наша задача показать, какое влияние ГК Бразилии 2003 г. оказал на российское гражданское законодательство. Прежде всего, по примеру ГК Бразилии проект Российского Гражданского кодекса включает статью, которая исчерпывающим образом закрепляет систему вещных прав, чего ранее не было. Более того, проект ГК РФ заимствовал такой вещно-правовой институт, как «право приобретения чужой недвижимой вещи» (ст. 224)¹², который впервые появляется в ГК Бразилии 2003 г.

Об авторе

Медведев Станислав Николаевич, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского прав и процесса, т. 89286346438, cool.stanislaw-medvedev2012@yandex.ru

¹¹ Reale M. *Emendas ao Codigo civil. Jus Navigandi*, Teresina, ano 7, n. 63, mar. 2003: “E claro que o Codigo aprovado nao constitui obra perfeita, isenta de erros ou de lacunas”.

¹² 03.04.2012 в Государственную думу был внесен проект Федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

ПЛЕНУМ ВЕРХОВНОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 2012 Г. О НАСЛЕДОВАНИИ ПО ЗАКОНУ

Мельникова М. П.

Статья посвящена некоторым вопросам наследования по закону по Постановлению Пленума Верховного суда Российской Федерации

Ключевые слова: наследование по закону, брак, супруг, отчим, мачеха, пасынок, падчерица.

PLENUM OF SUPREME COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION ABOUT THE SUCCESSION/INHERENCE IN LAW

Melnikova M.P.

The article is dedicated to some issues concerning the succession/inherence in law in accordance with the Prospect Resolution of the Plenum of Supreme Court of the Russian Federation.

Key words: succession/inherence by law, marriage, husband, stepmother, stepson, stepdaughter.

В мае 2012 года Пленум Верховного суда Российской Федерации принял Постановление, которое с нетерпением ожидали суды и нотариальное сообщество, юристы, специализирующиеся в наследственном праве. Принятию Постановления предшествовала большая работа по подготовке проекта, в которой приняли участие не только практические юристы, но и ученые-цивилисты. Необходимость разработки такого документа, который позволил бы, с одной стороны, сформировать единообразную судебную практику, с другой стороны, создать условия, при которых споры разрешаются во внесудебном порядке, на этапе нотариального оформления наследственных дел, была очевидна. Об этом в своем интервью Российской газете сказал Вячеслав Горшков – председатель судебного состава коллегии Верховного суда по гражданским делам, подчеркнув, что за последние 10 лет число споров о наследстве возросло на 184 % и составило 130 тысяч дел, рассмотренных в судах в 2011 году¹. Дела данной категории, безусловно, усложнились, так как V раздел третьей части ГК РФ внес значительные изменения в различные институты наследственного права. В силу этого Пленум Верховного суда Российской Федерации в своем Постановлении от 29 мая 2012 г. № 9 «О судебной практике по делам о наследовании»,

изучив и обобщив практику применения третьей части Гражданского кодекса Российской Федерации, дал судам важные разъяснения по наследованию.

В первую очередь Постановление содержит большой раздел о подведомственности наследственных споров, в котором обращено внимание на то, что дела, возникающие из наследственных правоотношений, независимо от субъектного состава их участников и состава наследственного имущества, подведомственны судам общей юрисдикции. Верховный суд указал, какое имущество, принадлежавшее наследодателю на день открытия наследства, входит в состав наследства и какие имущественные права и обязанности не входят, дал разъяснения по поводу времени и места открытия наследства, уточнил основания устранения от наследования по ст. 1117 ГК РФ. Пленум еще раз подчеркнул, что распорядиться имуществом на случай смерти можно только путем совершения завещания по правилам статей 1124 – 1127 или 1129 ГК РФ, уточнил статус отказополучателей и перечислил основания признания завещания недействительной сделкой.

В судебной практике основной категорий дел являются дела, связанные с принятием наследства. Пленум Верховного суда Российской Федерации разъяснил, что наследник, принявший наследство независимо от времени и способа его принятия, считается собственником наследственного имущества,

¹ Российская газета. № 5782 (109) от 16.05.2012 г.

носителем имущественных прав и обязанностей со дня открытия наследства, вне зависимости от факта государственной регистрации прав на наследственное имущество и ее момента (если такая регистрация предусмотрена законом), выделил при этом правовые последствия принятия наследником наследства, ему не предназначенного. В Постановлении перечислены возможные действия наследника, которые могут быть рассмотрены судом в качестве доказательства фактического принятия данным наследником наследства, рассмотрены особенности применения ст. 1154 ГК РФ (срок принятия наследства) и ст. 1155 ГК РФ (принятие наследства по истечении установленного срока), дана характеристика направленного отказа от наследства и безусловного отказа, раскрыты вопросы раздела наследственного имущества и ответственности наследника по долгам наследодателя.

Особое внимание Пленум уделит особенностям наследования таких видов имущества, как самовольная постройка, жилое помещение, земельный участок и интеллектуальные права, доля (пай) участника в складочном (уставном) капитале (имуществе) товарищества, общества или кооператива и др.

В целом Пленум Верховного суда поставил точку во многих сложных и спорных вопросах, возникающих в наследственных правоотношениях. Отметим, что по своему содержанию Постановление является не только самым объемным (96 пунктов), но и достаточно подробным с точки зрения теории гражданского права, по сравнению с ранее действовавшими аналогичными Постановлениями 1966 г. и 1991 г., разъясняющими нормы Гражданского Кодекса РСФСР 1964 года о наследовании.

Обратимся к некоторым проблемам наследования по закону.

Бессспорно, наследование по закону было и остается самым распространенным основанием наследования. Это связано с низким уровнем не только благосостояния граждан, но и правовой культурой в целом, а также, как справедливо считает Л. Максимович, с отсутствием у граждан привычки к самостоятельному принятию ответственных решений, связанных с волеизъявлением².

Круг наследников по закону является достаточно широким сегодня и установлен ста-

тьями 1142 – 1145, 1147, 1148 и 1151 ГК РФ. По мнению Е. В. Вавилина, расширение круга наследников до пятой степени родства «позволяет максимально полно обеспечить частные интересы, справедливо соотносить интересы граждан и государства при наследовании»³. Отметим, что в Постановлении Пленума нет разъяснений ни по поводу очередей наследников, ни по порядку призвания их к наследованию. Однако сказано, что при установлении родственных отношений дальних степеней родства отношения, влекущие призвание к наследованию по закону, должны быть подтверждены документами, выданными в установленном порядке.

Основным наследником по закону первой очереди, наряду с детьми и родителями, является супруг, состоявший на момент открытия наследства в зарегистрированном в соответствии с законодательством Российской Федерации браке. Если при определении наследственных прав пережившего супруга при наличии заключенного брака в нотариальной и судебной практике вопросов не возникает, то правовой статус супруга-наследника в случае прекращения брака в судебном порядке требует уточнения.

В связи с проблемами, возникающими в практике при определении наследственных прав бывшего супруга наследодателя, объяснено, что в случае расторжения брака в судебном порядке бывший супруг наследодателя лишается права наследовать в качестве наследника первой очереди, если соответствующее решение суда вступило в законную силу до дня открытия наследства. Это правило не вызывает сомнений, поскольку Семейный кодекс Российской Федерации установил, что брак, расторгнутый в суде, считается прекращенным с момента вступления решения суда в законную силу (п. 1. ст. 25 СК РФ). Однако необходимо иметь в виду, что указанная статья Семейного кодекса применяется при расторжении брака в суде после 1 мая 1996 года (п. 3.ст. 169 СК РФ). Брак же, расторгнутый в судебном порядке до 1 мая 1996 года, считается прекращенным со дня государственной регистрации расторжения брака в книге записей актов гражданского состояния. Следовательно, лица, расторгнувшие брак до данной даты и не зарегистрировавшие развод в установленном порядке, остаются супругами и сохраняют свои наследственные права.

² Максимович Л. Наследование по закону // Закон. 2002. № 9. С. 101.

³ Вавилин Е. В. Наследование по закону: очередность и субъектный состав // Наследственное право. 2010. № 1 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

Не порождает прав и обязанностей супругов брак, признанный судом недействительным, поэтому лица, вступившие в брак, признанный в последствии недействительным, не обладают правами наследования друг после друга⁴. Пленум подчеркнул, что даже при добросовестности супруга, состоявшего в браке с наследодателем, переживший супруг должен быть исключен из числа наследников по закону первой очереди и в случае вступления в законную силу решения суда о признании брака недействительным уже после открытия наследства.

Законодатель впервые в истории наследственного права России включил в круг наследников по закону в качестве наследников седьмой очереди пасынков и падчериц, отчима и мачеху наследодателя (пункт 3, статьи 1145 ГК РФ). Пленум Верховного суда счел необходимым дать следующие определения (которые, впрочем, ранее были только в юридической литературе): пасынки и падчерицы наследодателя – это неусыновленные наследодателем дети его супруга независимо от их возраста, а отчим и мачеха наследодателя – это не усыновивший наследодателя супруг его родителя.

Указанные лица призываются к наследованию при условии, что брак, заключенный в установленном порядке родителем пасынка, падчерицы либо отчимою, мачехой соответственно с наследодателем или родителем наследодателя, не был расторгнут на день открытия наследства.

Пленум разъяснил, что они призываются к наследованию и в случае, если брак родителя пасынка, падчерицы с наследодателем, а равно брак отчима, мачехи с родителем наследодателя был прекращен до дня открытия наследства вследствие смерти или объявления умершим того супруга, который являлся соответственно родителем пасынка, падчерицы либо родителем наследодателя. В этой связи интересно определение судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 8 июля 2011 г., которая, рассмотрев кассационную жалобу Г. – падчерицы наследодательницы, отметила, что для призвания пасынков и падчериц, отчимов и мачех к наследованию необходимо только наличие отношений свойства с наследодателем на момент его смерти. Никаких иных условий для возникновения права быть призванными к наследованию по

⁴ Шевчук М. А., Шевчук С. С. Наследственное право России: учебное пособие. – Ставрополь: СКСИ; Ставропольсервисшкола, 2003. С. 97.

закону в порядке седьмой очереди Гражданский кодекс Российской Федерации не предусматривает. Судебная коллегия отметила и то, что прекращение брака, вследствие смерти одного из супругов или объявления его умершим, не обрывает семейную связь пережившего супруга и его пасынка или падчерицы⁵.

В случаях, если брак прекращен путем его расторжения, а также признан недействительным, указанные в пункте 3 статьи 1145 ГК РФ лица к наследованию не призываются.

Напомним, что речь идет о седьмой очереди наследников, которые призываются к наследованию только при отсутствии наследников предыдущих шести очередей. То есть наследники, связанные с наследодателем, например, родственной связью пятой степени родства: двоюродные племянники и племянницы, призываемые к наследованию в порядке шестой очередности при отсутствии наследников других очередей – будут отстранять от наследования пасынка наследодателя, который не был усыновлен, но всю жизнь проживал вместе с наследодателем одной семьей. Создается своеобразная конкуренция наследственных прав наследников. По этому поводу в юридической литературе сложилось мнение о необходимости отнесения таких наследников (пасынков и падчериц, отчима и мачеху) законодателем ко второй очереди, что будет соответствовать не только фактическому положению этих субъектов, но и также этическому и правовому принципу справедливости⁶.

Среди наследников по закону есть особая категория наследников, наследующих только по праву представления, – это внуки и правнуки наследодателя, племянники и племянницы, двоюродные братья и сестры наследодателя (п. 2 ст. 1142, п. 2 ст. 1143, п. 2 ст. 1144 ГК РФ). В теории дореволюционного гражданского права Г. Ф. Шершеневичем было дано определение права представления, под которым понималось право занять при наследовании место, которое принадлежало бы восходящему в прямой линии родственнику, если бы он мог наследовать в момент открытия наследства⁷.

⁵ Ярошенко К. Б. Вопросы, возникающие в судебной практике при применении отдельных норм законодательства о наследовании // Юридическая литература. 2012 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

⁶ Вавилин Е. В. Указ соч.

⁷ Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права. – М., 1911. С. 757.

В соответствии со ст. 1146 ГК РФ доля наследника по закону, умершего до открытия наследства или одновременно с наследодателем, переходит к его соответствующим потомкам и делится между ними поровну. Так, если у наследодателя остались только внуки, братья и сестры, то к наследованию по закону будут призваны только внуки как наследники первой очереди, наследующие по праву представления.

Верховный суд ответил на сложный вопрос: как определить наследственную долю в том случае, если наследник по праву представления не примет наследство, откажется от наследства без указания лиц, в пользу которых он отказывается от наследственного имущества (статья 1158 ГК РФ), не имеет права наследовать или отстранен от наследования в соответствии со статьей 1117 ГК РФ. В этих ситуациях доля, переходящая по праву представления к соответствующим потомкам наследодателя, должна делиться поровну между

оставшимися наследниками по праву представления либо переходить к единственному такому наследнику, принявшему наследство, и лишь при их отсутствии переходить к иным наследникам наследодателя согласно правилам приращения наследственных долей в соответствии со статьей 1161 ГК РФ.

В заключение хотелось бы еще раз отметить, что новое Постановление Пленума Верховного суда дополняет, уточняет и разъясняет нормы гражданского законодательства о наследовании, что способствует формированию единообразной судебной и нотариальной практики и требует дальнейшего теоретического изучения.

Об авторе

Мельникова Марина Петровна, к.ю.н., доцент, заведующий кафедрой гражданского права и процесса ЮИ СКФУ, e-mail mp.melnikova2012@yandex.ru; тел. 8 905 467 4950

ФОРМИРОВАНИЕ СТРАХОВОГО ИНТЕРЕСА У СУБЪЕКТОВ ДОГОВОРА ТИТУЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ

Петров Н. В.

Статья посвящена одному из самых многозначительных и потому многоспорных понятий, такому, как титульное страхование. Рассматривается юридическая природа страхового интереса в титульном страховании, правовые последствия его отсутствия.

Ключевые слова: *страховое право, договор страхования, договор имущественного страхования, договор титульного страхования, страховой интерес, недействительные сделки.*

FORMATION OF INSURANCE INTEREST AT SUBJECTS OF THE CONTRACT OF TITLE INSURANCE

Petrov N. V.

The article is devoted to one of the most meaningful and therefore mnogospornyh concepts, such as title insurance. Considered the legal nature of an insurable interest in the title insurance, the legal consequences of its absence.

Key words: *insurance law, insurance contract, the contract of property insurance, title insurance contract, insurance, interest, invalid transaction.*

В арбитражной практике среди вопросов, касающихся оспаривания договоров страхования, наиболее часто рассматривается вопрос о наличии интереса у страхователя (выгодоприобретателя) в сохранении застрахованного имущества на момент заключения договора страхования (п. 2 ст. 930 ГК РФ). Этот вопрос также является наиболее важным и достаточно спорным с точки зрения правоприменения.

Президиум ВАС РФ в п. 2 Информационного письма от 28 ноября 2003 г. № 75 «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами споров, связанных с исполнением договоров страхования» изложил лишь свою точку зрения относительно бремени доказывания отсутствия интереса в сохранении имущества у лица, в пользу которого заключен договор¹. Очевидно, Президиум ВАС РФ исходил из презумпции действительности сделки, справедливо полагая, что доказывать отсутствие интереса, как основание признания сделки недействительной, должно лицо, об этом заявляющее. А так как данное требование, как правило, заявляет страховщик, то обязанность доказывать отсутствие интереса возлагается на него. В практике есть и другой подход к этому вопросу, когда суды, исходя из конкретных обстоятельств спора,

возлагают бремя доказывания определенных обстоятельств, свидетельствующих о наличии или отсутствии интереса в сохранении застрахованного имущества, на страхователя (выгодоприобретателя). Президиум ВАС РФ указал судам на распределение бремени доказывания, однако не высказал своего мнения о сути этого интереса. В то же время на практике интерес в сохранении застрахованного имущества понимается по-разному.

По нашему мнению, интерес в сохранении имущества есть выражение субъективного отношения лица к имуществу, заключающегося в опасении его утраты. При этом данный интерес в общем-то даже не является стоимостной категорией.

Принято считать, что интерес в сохранении имущества может быть фактическим и юридическим.

Фактический интерес выражает озабоченность определенного лица в сохранности имущества в силу того, что данное имущество удовлетворяет те или иные потребности этого лица, в силу чего это имущество ему нужно, представляет для него определенную значимость. Таким интересом могут обладать лица, не имеющие к данному имуществу никакого юридического отношения. Так, В. И. Серебровский приводит в качестве примера такого лица постоянного посетителя театра, который заинтересован

¹ Вестник ВАС РФ. 2004. № 1. С. 29.

в целостности театрального здания, декораций, обстановки и пр². По законодательству некоторых стран фактического интереса уже достаточно для того, чтобы лицо могло заявить о себе в качестве страхователя.

Однако ГК РФ говорит о том, что интерес в сохранении имущества был основан на законе, ином правовом акте или договоре, т. е. требует наличия юридического интереса.

Юридический интерес выражает озабоченность лица в сохранении имущества в силу того, что данное лицо имеет определенные права на это имущество или несет по отношению к нему определенные обязанности.

Интерес в сохранении имущества как выражение субъективного отношения лица к этому имуществу всегда должен быть основан на сочетании фактического и юридического интересов. Наличие одного фактического интереса недостаточно уже в силу требования закона. В то же время право на имущество (например, право собственности) хотя и предполагает наличие у субъекта интереса в сохранности этого имущества (как следствие заинтересованности в сохранении самого права), но может и не породить такого интереса. С юридической точки зрения право собственности хотя и возлагает на собственника бремя содержания принадлежащего ему имущества, однако не включает в себя обязанности по его сохранению. Более того, ГК предусматривает возможность отказа от права собственности (ст. 236 ГК). Никакое право собственности не может заставить человека любить принадлежащую ему вещь и дорожить ею. Иначе говоря, само по себе право на имущество автоматически не порождает у обладателя этого права интереса в сохранении данного имущества. В результате может возникнуть ситуация, когда лицо, являющееся безупречным с точки зрения юридического отношения к имуществу, боится его, не имея интереса в сохранении предмета страхования.

Таким образом, интерес в сохранении имущества должен вобрать в себя две составляющие: фактический и юридический интересы. Отсутствие одного из них приводит к отсутствию самого интереса в сохранении имущества как обязательного условия правомерности страхования. При этом сам интерес в сохранении имущества должен существовать независимо от того, боится ли это имущество или нет. Более того, он дол-

жен сохраняться и в случае, когда имущество застраховано. Причем интерес в сохранении имущества должен быть выше интереса в получении страхового возмещения, т. е. интерес в получении страхового возмещения не должен привести к утрате интереса в существовании имущества. К этому, в частности, приводит страхование на сумму, превышающую действительную стоимость имущества. Кстати, представляется ошибочной точка зрения, согласно которой интерес в сохранении имущества, выражая собой имущественный (иногда его называют страховым) интерес, выступает в качестве объекта страхования. Застраховать интерес в сохранении имущества невозможно, так как страхование не обеспечивает сохранности имущества. Страхователь осуществляет страхование имущества не на предмет его сохранения, а на предмет защиты своего материального положения, что, в частности, выразится в использовании полученной страховой выплаты на возмещение того убытка, который возникнет у него в случае утраты или повреждения данного имущества.

То обстоятельство, что интерес в сохранении имущества имеет две составляющие (фактическую и юридическую), вызывает у страховщиков определенные сложности в установлении наличия этого интереса. И если это сравнительно нетрудно сделать в отношении юридической составляющей (достаточно проверить титул страхователя применительно к предмету страхования), то в отношении фактического интереса сделать это гораздо сложнее. Отсюда столь часты случаи страхования, безупречного с формально-юридических позиций, но дефектного в силу отсутствия у страхователя фактического интереса в сохранности имущества. И не случайно, что в зарубежной практике страхового дела выявлению мотивов потенциального страхователя уделяется большое внимание, для чего применяется система специальных тестов, анкет, опросных листов, позволяющих выяснить истинные интересы этого лица.

Возможность осуществления страхования имущества любым лицом, имеющим интерес, связанный с владением, пользованием, распоряжением имуществом, а также интерес в сохранении этого имущества привели к тому, что страхование имущества стало делиться на страхование собственных и чужих объектов. Страхователем собственного объекта выступает, естественно, собственник страху-

² Серебровский В. И. Очерки советского страхового права // Избранные труды. М., 1997. С. 375.

емого имущества или лицо, обладающее им на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. Страхователем чужого объекта выступает соответственно лицо, не являющееся собственником.

Надо сказать, что такой подход в науке страхового дела вызывает определенные сомнения. Так, В. П. Крюков по поводу практики, когда имущество может застраховать любой гражданин независимо от того, является это имущество собственным или чужим, в свое время писал, что «страхование собственного объекта полноправно может быть осуществлено только фактическим владельцем лично, и притом, непременно, на свое имя; всякие же другие лица, страхующие на свое имя и за свой счет, но чужое имущество, не могут быть отнесены к разряду полноправных контрагентов»³. Данная тема продолжает оставаться актуальной и в настоящее время. В частности, существуют вопросы: правомерно ли страхование имущества третьим лицом без ведома и согласия собственника, правомерно ли страхование чужого имущества в свою пользу, возможно ли страхование своего имущества хотя и в свою пользу, но за счет третьего лица и др.

Страхование чужого имущества в пользу его собственника достаточно распространено на практике. Например, страхование арендатором арендуемого строения в пользу арендодателя, страхование грузоотправителем груза в пользу грузополучателя, являющегося собственником этого груза, страхование хранителем вещей в пользу владельца и т. п. Такого рода договоры страхования нередко порождаются обязанностью, предусмотренной основным договором, и выступают в качестве условия последнего. Обычно в этих случаях имеет место перемещение риска гибели или утраты имущества с его собственника на другое лицо. Однако при этом не следует путать страхование имущества в пользу его собственника со страхованием риска ответственности за нарушение договора, которое является самостоятельным видом имущественного страхования.

В целом же представляется, что страхование любого чужого имущества (даже если его собственник выступает в качестве выгодоприобретателя) должно осуществляться с согласия или, по крайней мере, с уведомле-

нием собственника этого имущества. И это правило следовало бы закрепить, по нашему мнению, в законе, как это сделано в страховом законодательстве некоторых стран.

Обращаясь к легальному определению страхователя как субъекта страховых отношений, видно, что конститутивным признаком его статуса является само участие в страховом обязательстве. Однако это не отражает особенностей правового положения страхователя. Нормы ст. 5 Закона РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации» акцентируют внимание на том, что страхователь – это лицо, либо заключившее договор страхования, либо являющееся таковым в силу указания закона. Ряд специалистов совершенно справедливо полагают, что именно участие лица в согласовании условий договора страхования позволяет признать такое лицо страхователем. Поэтому легальное определение понятия страхователя в большей степени отвечает указанным признакам⁴.

Поскольку титульное страхование, без сомнения, следует отнести к имущественному страхованию, страховой интерес проявляется в форме возмещения лицу убытков, связанных с утратой имущества в результате оспаривания или прекращения права собственности на него вследствие требований третьих лиц, а также ограничением права собственности. Носителем такого интереса в первую очередь является, конечно же, собственник имущества. Но следует помнить, что в гражданском законодательстве содержится немало оснований для прекращения или ограничения права собственности помимо воли самого собственника. Например, покупателю может быть передан товар, который обременен правами третьих лиц (вещными или обязательственными) либо их притязаниями, которые были впоследствии признаны правомерными. Наличие подобных обременений, само по себе способное причинить имущественные потери новому собственнику, может стать причиной изъятия у него вещи в пользу третьих лиц по решению суда, т. е. к эвикции.

Сегодня среди юристов-практиков распространено мнение, что страхователем в договоре титульного страхования может быть только собственник имущества. Так, главный операционный юрист юридической компании Berger&Partners М. Бородиня считает, что ти-

³ Крюков В. П. Очерки по страховому праву. Систематическое изложение и критика юридических норм страхового дела. М., 1992 (переизд. 1925 г.). С. 43.

⁴ Фогельсон Ю. Б. Договор страхования в российском гражданском праве: дис. ... д-ра юр. н. М., 2005. С. 225; Страхование право России: учебное пособие / отв. ред. В. С. Белых. – М., 2009. С. 108 – 109.

тул застраховать можно только после получения имущества в собственность⁵. Правила страхования права собственности, разработанные страховой фирмой «РЕСО-Гарантия», делают акцент на том, что страхователем (или выгодоприобретателем) в данном случае выступает собственник страхуемого имущества (обладатель права)⁶. Но напомним особенность титульного страхования, которая заключается в том, что оно защищает не от предполагаемых катаклизмов, а от уже произошедших событий, неизвестных страхователю и не проявившихся на момент заключения договора страхования. Поэтому можно утверждать, что в качестве страхователя может выступать и добросовестный приобретатель. Более того, можно предположить, что для договора титульного страхования не может быть различий между собственником и добросовестным приобретателем.

Как известно, добросовестным считается владелец, который не знает и не должен знать о незаконности своего владения. При этом, несмотря на многочисленные попытки определения правового статуса добросовестного приобретателя, данный вопрос до сих пор далек от своего окончательного разрешения как в науке гражданского права, так и в правоприменительной практике. Поскольку обозначенная проблема имеет непосредственную связь с исследуемыми правоотношениями, остановимся на этих вопросах более подробно.

В научной среде, да и в судебно-арбитражной практике, достаточно распространено мнение, что фигура добросовестного приобретателя есть продукт виндикационного иска, и вне соответствующих судебных процессов возможность его защиты ограничена. Нередко высказываются мнения о том, что «ссылка на добросовестное приобретение является мерой обороны, мерой пассивной (ответной)»⁷.

Сходную позицию можно проследить и в некоторых судебных решениях. Так, принимая решение по одному из дел, рассматривая иск о признании лица добросовестным приобретателем, арбитражный суд указал, что единственный способ защиты права добросовестного приобретателя лежит в рамках виндикационного иска. Там же отмечалось, что доказывание

⁵ Титульное страхование [Электронный ресурс] // Режим доступа: . 10 октября).

⁶ РЕСО-Гарантия: Правила комплексного ипотечного страхования.

⁷ Кагунин Д. Сделки: черная воля «доброй совести» // Бизнес-адвокат. 2005. № 2. С. 12.

факта добросовестного приобретения имущества возможно лишь при разрешении спора об истребовании имущества из чужого незаконного владения в порядке статьи 301 ГК РФ⁸.

Конечно, вероятность удовлетворения иска о признании приобретателя добросовестным вызывает определенные сомнения. Однако с предложенным, как нам представляется, ограничительным толкованием статуса добросовестного приобретателя тоже вряд ли можно полностью согласиться.

Думается, что применительно к данной проблематике заслуживает внимания точка зрения В. Богданова, который, опираясь на положения ст. 234 ГК РФ, утверждает, что установление добросовестности у приобретателя необходимо не только в рамках виндикационного процесса. Так, при установлении факта владения имуществом как своим собственным также может рассматриваться вопрос о доброй совести приобретателя. В. Богданов обращает внимание, что закон, помимо общего правила исчисления срока приобретательной давности, устанавливает особый порядок исчисления этого срока для владения вещами, которые могут быть истребованы у добросовестного приобретателя (п. 4 ст. 234 ГК РФ). Указание на различие в сроках для двух этих владельцев должно расцениваться как указание на необходимость установления добросовестности при рассмотрении вопроса о возможности применения приобретательской давности в отношении имущества, которым владеет добросовестный приобретатель, даже если он и не был признан таковым в рамках виндикационного процесса. Полагаем, что вполне возможны такие ситуации, когда собственник не заявляет иск о виндикации имущества или в таком иске ему отказано по мотивам пропуска сроков исковой давности⁹.

Мы полагаем, что в рамках исследования данной проблемы можно взять за основу точку зрения Э. Ломидзе, которая в своих рассуждениях использует разработанные М. И. Брагинским критерии наличия или отсутствия у лица имущественного страхового интереса¹⁰. Поль-

⁸ Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 29.01.2004 № Ф04/331-1а/А45-2004 [Электронный ресурс] // СПС «ГАРАНТ».

⁹ Богданов В. И вновь о защите добросовестного приобретателя // ЭЖ-Юрист. 2006. № 21. С. 36.

¹⁰ Ломидзе Э. Значение содержания страхового интереса для выбора вида имущественного страхования // Хозяйство и право. 2005. № 11. С. 14 – 25.

зуюсь этими критериями, в структуре страхового интереса необходимо различать интерес негативный и интерес позитивный, полагая, что содержание позитивного интереса состоит в том, что при наступлении соответствующего события (страхового случая) страхователь сможет потребовать от страховщика возмещения убытков, а содержание негативного интереса сводится к заинтересованности лица в том, чтобы страховой случай все же не наступил¹¹.

На основе анализа правоприменительной практики, изложенной в Информационном письме Президиума ВАС РФ от 28 ноября 2003 года № 75,¹² Э. Ломидзе приходит к следующим выводам:

Во-первых, Президиум ВАС РФ поддерживает позицию судов, признающих действительность договора страхования имущества, в котором страхователем выступило лицо, не являющееся собственником застрахованной вещи, но владеющее вещью на основании договора независимо от того, перенесен ли на это лицо риск случайной утраты (гибели) или повреждения вещи. Однако такой подход сам по себе еще не гарантирует получение страхователем возмещения при наступлении страхового случая. Страхователю необходимо обосновать свое право на получение возмещения по договору страхования имущества, исходя из положений ст. 930 ГК РФ.

Во-вторых, Президиум ВАС РФ ориентирует практику на достаточно гибкое решение вопроса о том, в какой именно сумме может быть выплачено страховое возмещение страхователю, который не несет риска случайной гибели (повреждения) имущества¹³. В частности, в п. 4 Обзора изложен следующий казус: страхователь, получивший автомобиль по договору безвозмездного пользования, застраховал его от угона в свою пользу. Наступил страховой случай. Страховщик отказал в выплате страхового возмещения и, защищаясь в суде, ссылаясь на недействительность договора страхования, указывая на то, что страхователь является в отношении застрахованного имущества ссудополучателем, соот-

ветственно не несет риска утраты имущества, этот риск несет собственник; угон автомобиля затрагивает имущественный интерес собственника, а не страхователя. Суд первой инстанции согласился с доводами страховщика, суд апелляционной инстанции, напротив, иск страхователя удовлетворил, исходя из следующего. Ссудополучатель заинтересован в сохранении автомобиля для последующего возврата, и такой риск мог быть застрахован в качестве риска ответственности по договору. Также суд констатировал наличие заинтересованности ссудополучателя в сохранении имущества для себя. На этом построен итоговый вывод суда о действительности рассматриваемого договора, однако при разрешении вопроса о размере страхового возмещения суд пришел к выводу, что возмещение может быть выплачено только в пределах тех убытков, которые понес ссудополучатель в связи с невозможностью использования вещи в своем интересе вследствие наступившего страхового случая.

Анализ представленного в гражданско-правовой науке спора и развития практики приводит исследователя к выводу, что выражение «интерес в сохранении имущества», рассматриваемое как негативная составляющая страхового интереса либо как обозначение страхового интереса применительно к страхованию имущества, не может выступать в качестве эффективного критерия допустимости страхования имущества в пользу арендатора или ссудополучателя.

Арендатор как и ссудополучатель, как правило, заинтересованы в сохранности переданного им в пользование имущества. Заключая соответствующий страхования договор, они проявили свой интерес в данном имуществе. Констатируя наличие негативного интереса у арендатора, ссудополучателя, Президиум ВАС РФ приравнивает их в этом вопросе к собственнику. Оценивая позитивную составляющую интереса, Президиум ВАС РФ дифференцирует положение собственника и иного законного владельца при решении вопроса о размере страхового возмещения¹⁴.

Считаем, что полученные выводы в полной мере можно отнести и к договору титульного страхования. В результате пороков титула арендодателя имущество может быть истребовано у арендатора, который, во-первых,

¹¹ Брагинский М. М., Витрянский В. В. Договорное право. Книга третья: Договоры о выполнении работ и оказании услуг. М., 2002. С. 536.

¹² Обзор практики рассмотрения споров, связанных с исполнением договоров страхования: Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 28 ноября 2003 года № 75 // Вестник Высшего арбитражного суда РФ. 2004. № 1.

¹³ Ломидзе Э. Значение содержания страхового интереса для выбора вида имущественного страхования // Хозяйство и право. 2005. № 11. С. 16 – 17.

¹⁴ Ломидзе Э. Значение содержания страхового интереса для выбора вида имущественного страхования // Хозяйство и право. 2005. № 11. С. 17 – 18.

заинтересован в использовании имущества (иначе, он бы не заключал договор аренды), во-вторых, он может терпеть убытки в связи с прекращением возможности пользоваться арендованным имуществом.

Подводя итоги, можно сформулировать следующие выводы. На стороне страховщика в договоре титульного страхования выступает страховая организация, лицензия которой позволяет заключить договоры данного вида страхования. В качестве носителя страхового интереса, выражающегося в непорочности титула владения, могут вы-

ступать: собственник имущества, добросовестный приобретатель такого имущества, а также лица, права владения и пользования которых основаны на договорах аренды и безвозмездного пользования.

Об авторе

Петров Николай Владимирович, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса Северо-Кавказского федерального университета, тел. 8-9624027365; petrova_sksi@mail.ru

МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ: ПРОБЛЕМЫ ИССЛЕДОВАНИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Алексеев И. А.

Статья посвящена определению подходов к исследованию муниципально-правовой ответственности в системе юридической ответственности, наступающей за нарушение норм муниципально-го права.

Ключевые слова: муниципально-правовая ответственность, структура, функции, принципы.

MUNICIPAL AND LEGAL RESPONSIBILITY: RESEARCH PROBLEMS AT THE PRESENT STAGE

Alekseev I. A.

This article is dedicated to the concept of municipal liability with in the bounds of general liability.

Key words: municipal liability, organization, functions, principles.

В последние годы вопросам муниципальной ответственности уделяется значительное внимание в юридической литературе. Можно назвать работы таких авторов как М. С. Долгополова, Е. М. Заболотских, Е. В. Измайлова, В. С. Кашо, А. А. Кочерга, Е. Г. Кольцова, Н. В. Постовой, Г. Н. Чеботарев, Н. Н. Черногор, Е. С. Шугрина и др.

Однако единой целостной концепции муниципально-правовой ответственности, получившей одобрения научной общественности, до настоящего времени не создано.

Дискуссионные вопросы:

1. Является ли муниципально-правовая ответственность самостоятельным видом юридической ответственности, или она – часть конституционно-правовой ответственности?

2. Как соотносится муниципально-правовая ответственность с другими видами юридической ответственности (административной, дисциплинарной и др.), к которым могут быть привлечены должностные лица местного самоуправления, местные депутаты?

3. Каковы пределы муниципально-правовой ответственности, что является основанием для привлечения к муниципально-правовой ответственности, какие виды санкций можно отнести к муниципально-правовым и т. д.?

Недостаточная научная разработанность всех этих и многих других вопросов ответственности в системе местного самоуправления нам позволило найти свой аспект в исследовании этой научной проблемы и провести исследование, в котором с учетом новейшего законодательства о местном самоуправлении излагается авторское понимание сущности муниципально-правовой ответственности, особенностей муниципально-правовых деликтов, приведена классификация санкций, критерии определения субъектов ответственности, процедуры реализации мер ответственности.

В своей совокупности полученные выводы и предложения составляют концептуальные основы муниципально-правовой ответственности на современном этапе. Мы пришли к выводу, что дальнейшее развитие отрасли муниципального права в целом будет возможно при условии развития института муниципально-правовой ответственности.

В проведенном исследовании делается вывод, что муниципально-правовая ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности, наступающей перед населением муниципального образования и являющейся частью публично-правовой ответственности.

На процесс формирования муниципально-правовой ответственности существенное и определяющее влияние оказывали следующие факторы.

Во-первых, тесная взаимосвязь муниципального и конституционного права обеспечивает близость институтов конституционной и муниципальной ответственности, которые объединяет общая цель – защита населения от произвола власти. Однако муниципально-правовая ответственность не является составной частью конституционно-правовой ответственности. Об этом свидетельствуют её следующие особенности:

- муниципально-правовая ответственность является разновидностью публично-властного принуждения, а не государственного принуждения в «чистом» виде как конституционно-правовая ответственность;

- использование норм муниципального права при определении мер ответственности, применяемых к органам и должностным лицам местного самоуправления;

- особый круг субъектов муниципально-правовой ответственности (в них не включаются органы государственной власти, в то время как в число субъектов конституционной ответственности следует включить органы государственной власти);

- основания ответственности, характеризующие основного субъекта (население муниципального образования), перед которым она наступает (в частности, отзыв выборного должностного лица местного самоуправления осуществляется по инициативе населения в порядке и на основаниях, предусмотренных законом и уставами муниципальных образований);

- привлечение к муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления могут осуществлять специально уполномоченные на это органы или должностные лица местного самоуправления, население муниципального образования, при этом в процедуре ответственности может принимать участие суд общей юрисдикции;

- муниципально-правовая ответственность применяется в случае нарушения соответствующими субъектами нормативных правовых актов о местном самоуправлении;

- самостоятельная система нормативных правовых актов, предусматривающих данные виды ответственности.

Во-вторых, комплексный характер муниципальных отношений обуславливает необходимость системного подхода к про-

блемам юридической ответственности органов, должностных лиц и других участников муниципально-правовых отношений в связи с тем, что они могут привлекаться к различным видам юридической ответственности.

По этой причине на практике можно часто констатировать тесную взаимосвязь муниципально-правовой ответственности с другими видами юридической ответственности.

Кроме того, комплексный подход к предмету муниципального права определяет необходимость рассмотрения ответственности субъектов муниципально-правовых отношений в широком и узком смыслах.

При широком подходе понимается комплекс общественных отношений, связанных с выявлением правонарушений, квалификацией деяний, обеспечением прав лиц, к которым применяется ответственность, наложением негативных санкций любого вида юридической ответственности и их реализацией в отношении всех возможных участников общественных отношений, связанных с местным самоуправлением.

При узком подходе рассматривается собственно муниципально-правовая ответственность, под которой мы понимаем комплекс общественных отношений, связанных с выявлением нарушений норм муниципального права, квалификацией деяний, обеспечением прав субъектов местного самоуправления, наложением и применением санкций исключительно к субъектам, уполномоченным в сфере решения вопросов местного значения.

В-третьих, на формирование муниципально-правовой ответственности существенное влияние оказывают: общая теория юридической ответственности, исторические и научные традиции и подходы, а также отечественный и зарубежный опыт.

Основная цель исследования муниципально-правовой ответственности, которая является приоритетной на сегодняшний день, – это разработка концептуальных основ муниципально-правовой ответственности.

Учитывая специфику системы юридической ответственности субъектов муниципально-правовых отношений, мы исходим из того, что муниципально-правовая ответственность – это:

- во-первых, самостоятельный институт муниципального права и одновременно отраслевой вид юридической ответственности вообще;

- во-вторых, она представляет собой комплекс правовых отношений, в котором на субъект (орган или должностное лицо) возлагается правовая обязанность выполнять

условия по достижению определенных результатов, а в случае нарушения этих условий – претерпевать определенные правовые последствия негативного характера.

По нашему мнению, понятие муниципально-правовой ответственности гораздо шире, и не сводится только к неблагоприятным правовым последствиям, которые могут наступить для соответствующих субъектов. Следует выделять позитивную муниципально-правовую ответственность наряду с негативной.

При этом позитивная муниципально-правовая ответственность представляет собой общее правоотношение, в рамках которого она проявляется как ответственное должное поведение, направленное на добросовестное выполнение своих функций и полномочий субъектами муниципальных отношений, а негативная – конкретное правоотношение, возникающее в результате муниципального деликта.

Муниципально-правовую ответственность необходимо рассматривать в качестве элемента механизма осуществления непосредственного народовластия в местном самоуправлении, его гарантию, т. к. некоторые муниципально-правовые санкции (досрочное прекращение полномочий должностного лица местного самоуправления в результате отзыва избирателями) тесно связаны с формами непосредственного участия граждан в местном самоуправлении.

Применение муниципально-правовой ответственности, как и любого другого вида юридической ответственности, основывается на основополагающих началах – принципах.

Предлагается авторский перечень специфических принципов муниципально-правовой ответственности, лежащих в основе муниципально-правовой ответственности:

1) общеправовые принципы (действующие и для ответственности);

2) общие принципы юридической ответственности;

3) принципы ответственности за правонарушения в сфере местного самоуправления;

4) принципы муниципально-правовой ответственности:

- возможность привлечения без вины;
- меньшая роль индивидуализации наказания;
- преобладание демократических процедур в процессе привлечения;
- возможность привлечения к двум и более видам ответственности за совершение одного и того же правонарушения;

- основной характер муниципально-правовой ответственности по отношению к конституционно-правовой за совершение одних и тех же правонарушений;

- в процедуре привлечения могут участвовать государственные органы, прямо указанные в законе.

Муниципально-правовая ответственность также обладает собственными функциями, которые предлагается разделить на **общие** (регулятивная, карательная (штрафная), компенсационная (восстановительная), сигнализационная, воспитательная (предупредительная, включая общую и частную превенцию, и стимулирующая) и **специфические** (демократизирующая, так как привлечение к этому виду юридической ответственности обязательно включает в себя процедуры прямой или косвенной демократии).

Вместе с тем все функции муниципально-правовой ответственности можно подразделить на:

- функции по защите прав населения муниципального образования (например, отзыв населением депутата представительного органа местного самоуправления);

- функции по защите полномочий должностных лиц и органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (например, удаление главы муниципального образования в отставку по инициативе представительного органа местного самоуправления).

Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. установлены санкции муниципально-правовой ответственности: удаление в отставку, отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица. В работе предлагается расширить и разнообразить меры муниципально-правовой ответственности перед населением муниципального образования, сужая сферу такой ответственности перед государством.

Предлагается разделить санкции на основные и дополнительные.

Основные санкции:

- отзыв выборного должностного лица местного самоуправления;

- удаление главы муниципального образования в отставку;

- исполнение органами муниципального района полномочий поселений;

- отмена муниципального правового акта органом местного самоуправления;

- общественное порицание;
- принуждение органа местного самоуправления или должностного лица муниципального образования к выполнению обязанностей в области местного самоуправления;
- выражение недоверия.

Дополнительные санкции:

- расторжение контракта с главой местной администрации;
- неудовлетворительная оценка деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц, выраженная в нормативном правовом документе;
- письменное предупреждение органов местного самоуправления и должностных лиц о нарушении законодательства и своевременном устранении допущенных нарушений;
- выражение недоверия представителю органу местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления населением муниципального образования;
- временное отстранение от должности выборного должностного лица местного самоуправления от исполняемых обязанностей.

Санкции первой группы могут применяться только в качестве самостоятельных мер ответственности без их соединения с санкциями других видов юридической ответственности, применяемых к органам и должностным лицам местного самоуправления.

Санкции второй группы могут применяться как в качестве самостоятельных, так и в соединении с санкциями других видов юридической ответственности.

В процессе исследования были сделаны следующие выводы:

1. Муниципальный деликт – это общественно вредное деяние (действие или бездействие), нарушающее требования норм муниципального права, устанавливающих порядок организации и осуществления местного самоуправления; нарушающее порядок решения вопросов местного значения (например, отношения депутат – избиратели, глава муниципального образования – представительный орган и др.), совершенное должностным лицом местного самоуправления, органом местного самоуправления.

Факультативными признаками муниципального деликта могут быть виновность и наступление вредных последствий.

2. Субъекты муниципально-правовой ответственности имеют следующие признаки:

- обладают правосубъектностью;
- наделены властными полномочиями по решению вопросов местного значения, либо

наделены органами местного самоуправления полномочия по участию в осуществлении местного самоуправления;

- выступают как в качестве субъекта, привлекающего к ответственности, так и субъекта, привлекаемого к ответственности.

К субъектам муниципально-правовой ответственности мы относим:

- население муниципального образования;
- органы местного самоуправления;
- должностные лица местного самоуправления;
- депутатов, членов выборного органа местного самоуправления.

3. Конкуренция санкций юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления представляет собой основной процесс выбора наказания за нарушение норм муниципального права и других норм отраслей российского права, регулирующих родственные общественные отношения, связанные с неблагоприятными последствиями для нарушителя, но различающиеся между собой по характеру и содержанию. При этом приоритет в выборе санкции зависит от нормативного установления и усмотрения правоприменителя в каждом отдельном случае.

4. Муниципально-правовая ответственность – это особый вид юридической ответственности, установленный нормами муниципального права России, направленный на охрану прав и интересов населения муниципального образования, наступающий за посягательства (муниципально-правовые деликты) на муниципальные отношения, охраняемые законом, способные причинить ущерб интересам населения и муниципального образования, обеспеченные специальным набором санкций, применяемых к специальному субъекту (выборным должностным лицам и органам местного самоуправления).

Все вышеприведенные авторские выводы и позиции нашли свое отражение в монографии «Муниципально-правовая ответственность в Российской Федерации (теоретические аспекты)» (LAMBERG Academic Publishing, 2012) и учебном пособии «Муниципальное право Российской Федерации» (Издательство СКФУ, 2013 г.).

Об авторе

Алексеев Игорь Александрович, кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры конституционного и международного права, т. (8652) 26-89-37, alekseev12-06@yandex.ru

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГАРАНТИРОВАНИЯ РЕАЛЬНОСТИ ПРАВА НА ПОЛУЧЕНИЕ БЕСПЛАТНОЙ КВАЛИФИЦИРОВАННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Гондаренко А. С.

В статье рассматривается действие конституционно-правового механизма обеспечения реальности права на квалифицированную юридическую помощь, при необходимости бесплатную.

Ключевые слова: права человека, квалифицированная юридическая помощь, реальность конституционных норм.

MODERN PROBLEMS OF GUARANTEEING REALITY OF THE RIGHT TO THE FREE QUALIFIED LEGAL AID IN THE RUSSIAN FEDERATION

Gondarenko A. S.

In article it is considered action of a constitutional legal mechanism of ensuring reality of the right to the qualified legal aid, if necessary the free.

Keywords: the human rights, the qualified legal aid, reality of the constitutional norms.

Право на квалифицированную юридическую помощь, при необходимости бесплатную, в юридической науке рассматривается как в качестве элемента права на справедливое судебное разбирательство, так и самостоятельного элемента конституционного статуса человека и гражданина¹.

Данное право закреплено в целом ряде международно-правовых актов (ст. 14(3)(d) Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., ст. 6(3)(с) Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., ст. 8(1)(е) Американской конвенции о правах человека 1969 г., ст. 6(3)(в) Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека 1995 г., ст. 47(3) Хартии Европейского Союза об основных правах 2000 г. и др.). Необходимость получения бесплатной (безвозмездной для лица) квалифицированной юридической помощи определяется двумя обстоятельствами: 1) когда интересы правосудия того требуют,

и 2) когда у человека нет достаточно средств для оплаты защитника. Принимая решение о предоставлении бесплатной юридической помощи, национальные органы власти должны учитывать материальное положение обвиняемого и интересы правосудия. Сюда относится рассмотрение характера и сложности предъявленного обвинения, суровости потенциального наказания и возможности обвиняемого представлять свои интересы соответствующим образом².

Согласно практике Европейского суда по правам человека обязанность государства гарантировать эффективный доступ к суду не исчерпывается формальным принятием решения о предоставлении безвозмездной юридической помощи; необходимо обеспечить действительную юридическую помощь³.

² Право на справедливый суд в рамках Европейской конвенции о защите прав человека (статья 6) / Interights. Руководство для юристов. Текущее издание на декабрь 2008 г. // редакция Д. И. Страйстеану, Д. Ведерникова, Й. Грозев, Д. Виткаукас, Ш. Льюис-Энтони. С. 76. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.echr.ru/documents/manuals/Article06/Interights-Art6-manual_RUS.pdf

³ Постановление Европейского Суда по правам человека от 13.02.2003 г. по делу «Бергуччи (Bertuzzi) против Франции» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-60939>

¹ Рабцевич О. И. Право на справедливое судебное разбирательство: международное и внутригосударственное правовое регулирование. М.: Лекс-Книга, 2005. 318 с.; Бондарь О. Н. Конституционное право на получение юридической помощи: сочетание материальных и процессуальных начал // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 11.

Конституцией РФ каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи, причем в случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно (ч. 1 ст. 48 Конституции РФ). Формулировка рассматриваемой конституционной нормы показывает, что указанная гарантия прав человека относится ко всем видам судопроизводства, посредством которых осуществляется судебная власть: конституционному, гражданскому, административному и уголовному (ч. 2 ст. 118 Конституции РФ).

В наибольшей степени гарантировано право на получение бесплатной квалифицированной юридической помощи подозреваемому и обвиняемому в уголовном судопроизводстве (ч. 4 ст. 16, ч. 5 ст. 50 и др. УПК РФ)⁴. Труд адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия или суда оплачивается за счет средств федерального бюджета (ч. 8 ст. 25 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»).

Конституционный Суд РФ в постановлениях от 23 декабря 1999 года № 18-П и от 23 января 2007 года № 1-П указывал, что конституционному праву граждан на квалифицированную юридическую помощь корреспондирует обязанность государства предоставить достаточные гарантии ее оказания. К числу таких гарантий относится создание надлежащей экономической основы качественного оказания квалифицированной юридической помощи, в том числе предоставление финансирования деятельности адвокатов, осуществляющих защиту подозреваемых и обвиняемых по назначению органов дознания, предварительного следствия или суда, в достаточном объеме⁵.

В гражданском судопроизводстве суд назначает адвоката в качестве представителя в случае отсутствия представителя у ответчика, место жительства которого неизвестно, а

также в других, предусмотренных федеральным законом, случаях (ст. 50 ГПК РФ). Обоснованно указывается, что назначение судом адвоката в качестве представителя ответчика, место жительства которого неизвестно, при условии отсутствия у него представителя, наделенного полномочиями по иным, предусмотренным законом основаниям, служит обеспечению осуществления и охране прав как самого ответчика, так и истца, и других заинтересованных лиц отдельного гражданского судопроизводства⁶. Оплата труда адвокатов, участвующих в гражданском судопроизводстве на основании ст. 50 ГПК РФ по назначению суда, осуществляется аналогично существующей схеме оплаты труда адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению⁷.

Имущественное расслоение общества делает необходимой бесплатную юридическую помощь малоимущим с возмещением расходов адвокатам за счет государства в целях выравнивания их возможностей по сравнению с представителями других слоев общества и в других видах судопроизводства. Вместе с тем право на оказание бесплатной юридической помощи по вопросам, не связанным с уголовным процессом, предусмотрено законодательством только для отдельных категорий малоимущих граждан по ограниченному кругу вопросов (определены в ст. 26 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»).

Специальные меры по обеспечению реализации права на получение квалифицированной юридической помощи бесплатно предусмотрены для военнослужащих по вопросам, связанным с прохождением военной службы, а также по иным основаниям, установленным федеральными законами (ч. 3 ст. 22 Федерального закона «О статусе военнослужащих»).

Бесплатность получения квалифицированной юридической помощи означает, что такая помощь оказывается за счет государства, в

⁴ Кудрявцев В. Л. Конституционно-правовые основы института квалифицированной юридической помощи в российском уголовном судопроизводстве. М.: Изд-во «Юрлитинформ», 2007. 152 с.

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ № 18-П от 23.12.1999 г. // Собрание законодательства РФ. 2000. № 3. ст. 353; Постановление Конституционного Суда РФ № 1-П от 23.01.2007 г. // Собрание законодательства РФ. 2007. № 6. Ст. 828.

⁶ Варфоломеев В. В. Проблемы оплаты труда адвоката, участвующего в гражданском процессе по назначению суда // Юрист. 2006. № 6.

⁷ Зрелов А. П. Вопросы оплаты труда адвокатов, участвующих в гражданском судопроизводстве по назначению суда // Право и экономика. 2005. № 9. С. 14; Пудова О. В. Государственное финансово-правовое обеспечение права человека на помощь адвоката по назначению суда в гражданском судопроизводстве в России // Финансовое право. 2010. № 9. С. 5 – 9.

том числе и государственными служащими. Система государственной юридической помощи давно и успешно функционирует в самых различных по государственному устройству и уровню развития странах⁸.

В целях выработки оптимального механизма по реализации государственной политики в области оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам Правительство РФ проводило в 2006 – 2011 годах на территории 10 субъектов Российской Федерации (Республика Карелия, Чеченская Республика, Волгоградская, Иркутская, Магаданская, Московская, Самарская, Свердловская, Томская и Ульяновская области) эксперимент по оказанию бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам, а также иным отдельным категориям граждан⁹. Оценить эффективность деятельности государственных юридических бюро в Российской Федерации достаточно сложно, поскольку в докладах о результатах и основных направлениях деятельности Министерства юстиции Российской Федерации подобного анализа не проводится¹⁰. На основании имеющейся в сети Интернет информации можно составить представление о деятельности государственных юридических бюро. Например, в Государственное юридическое бюро по Чеченской Республике в 2010 г. обратилось 1528 граждан: составлено 594 документа правового характера; 216 исковых и других заявлений в суд; 8 кассационных жалоб; 268 писем и обращений в различные инстанции; 102 запроса в различные инстанции; по 3 делам принято участие в суде в качестве представителей граждан; дана 931 устная консультация. В 2011 г. оказана бесплатная юридическая помощь 955 гражданам: составлено 36 исковых и других заявлений в суд; 10 кассационных

жалоб; 83 письма в различные инстанции по различным вопросам; 5 запросов в различные инстанции; 1 участие в суде в качестве представителей граждан; дано 853 устных консультаций. В 2012 г. оказана бесплатная юридическая помощь 1482 гражданам: составлено 98 исковых и других заявлений в суд; 30 кассационных жалоб; 11 писем в различные инстанции по различным вопросам; 1 участие в суде в качестве представителей граждан; дано 1343 устных консультаций¹¹.

С принятием в ноябре 2011 года Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» были определены организационно-правовые, социально-экономические, информационные и иные гарантии обеспечения реальности права на получение гражданами бесплатной квалифицированной юридической помощи. Определены основные принципы оказания бесплатной юридической помощи; виды бесплатной юридической помощи; полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью; организация и порядок функционирования государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи и др.

Участниками государственной системы бесплатной юридической помощи являются: федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения; органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственные им учреждения; органы управления государственных внебюджетных фондов; государственные юридические бюро. Адвокаты, нотариусы и другие субъекты, оказывающие бесплатную юридическую помощь, могут быть наделены правом участия в государственной системе бесплатной юридической помощи в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Участниками негосударственной системы

⁸ Плетень А. С. Реализация конституционного права граждан на получение юридической помощи бесплатно посредством обращения в государственные юридические бюро // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 7.

⁹ Постановление Правительства РФ «О проведении эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам» № 534 от 22.08.2005 г. (ред. от 13.11.2006 г.) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 35. Ст. 3615; 2006. № 47. Ст. 4906.

¹⁰ Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства юстиции Российской Федерации на 2009 – 2011 годы [Электронный ресурс] // Режим доступа: [http://www.minjust.ru/common/img/uploaded/docs/Doklad_\(pervaya_chast\).doc](http://www.minjust.ru/common/img/uploaded/docs/Doklad_(pervaya_chast).doc)

¹¹ Информационно-аналитический доклад по итогам деятельности Управления Минюста России по Чеченской Республике за 2010 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://minjustchr.ru/content/view/444444603/72/1/2/>; Деятельность государственных юридических бюро. Управление Минюста России по Чеченской Республике [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://to20.minjust.ru/node/2814>

бесплатной юридической помощи являются юридические клиники (студенческие консультативные бюро, студенческие юридические бюро и другие) и негосударственные центры бесплатной юридической помощи. При этом государственные юридические бюро, созданные Правительством РФ, подлежат передаче в ведение субъектов Российской Федерации до 31 декабря 2012 года.

Гарантирующая роль государства в рассматриваемом вопросе заключается в создании и поддержании на необходимом уровне реальной возможности получения бесплатной квалифицированной юридической помощи, которая должна носить практический

и эффективный характер, путем законодательного регулирования адвокатуры, являющейся институтом гражданского общества, а также формирования взаимосвязанных и взаимодействующих государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи.

Об авторе

Гондаренко Александр Сергеевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Юридического института Северо-Кавказского федерального университета, gondarenkoa@mail.ru, 89097511156

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАВНОГО ДОСТУПА К СРЕДСТВАМ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ ВО ВРЕМЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Мухачёв И. В., Андрианова М. А.

В статье рассматриваются вопросы правового регулирования предоставления кандидатам и иным участникам избирательного процесса равного доступа к средствам массовой информации. Описываются существующие в этой области правовые проблемы.

Ключевые слова: *избирательный процесс, свобода массовой информации, доступ к средствам массовой информации, информирование избирателей.*

LEGAL PROBLEMS OF ENSURING EQUAL ACCESS TO MASS MEDIA DURING THE SELECTIVE PROCESS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Mukhachyov I. V., Andrianova M. A.

In article questions of legal regulation of granting to candidates and other participants of electoral process of equal access to funds of mass information are considered. Legal problems existing in this area are described.

Key words: *electoral process, freedom of mass information, access with mass media, informing of voters.*

Подлинно свободные и демократические выборы предполагают равный доступ кандидатов на выборные должности и избирательных объединений к средствам массовой информации.

В соответствии со ст. 19 Конституции России все равны перед законом и судом. При этом государство гарантирует 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, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

Эти конституционные принципы, а также принцип многопартийности, закреплённый в ст. 13 Конституции, определяют смысл прав и свобод, гарантируемых в ст.ст. 29 и 32 Конституции России.

Текст ст. 29: «Каждому гарантируется свобода мысли и слова. Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них. Каждый имеет

право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом. Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается».

В ст. 32 сказано, что граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.

В Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» указывается, что содержание информационных материалов, размещаемых в средствах массовой информации или распространяемых иным способом, должно быть объективным, достоверным, не должно нарушать равенство кандидатов, избирательных объединений (ч. 2 ст. 45).

Таким образом, предусмотрено, что содержание материалов должно быть: объективным (не зависеть от субъективного мнения лиц, имеющих отношение к опубликованию,

обнародованию информационных материалов), достоверным (основываться на истинных фактах), не должно нарушать равенство кандидатов, избирательных объединений (не должно отдаваться предпочтение каким-либо конкретным кандидатам, избирательным объединениям)¹.

Как отмечалось в Постановлении Конституционного Суда России от 30 октября 2003 г. № 15-П², единственное и неоспоримое качество информации по ее содержанию – объективность и достоверность, т. е. информация должна быть заведомо не искаженная и соответствующая истине; это требование к содержанию информации носит универсальный характер, а потому не только не находится в противоречии, наоборот, сопутствует подлинно свободным выборам, способствуя их реализации.

В информационных теле- и радиопрограммах, публикациях в периодических печатных изданиях сообщения о проведении предвыборных мероприятий, мероприятий, связанных с референдумом, должны даваться исключительно отдельным информационным блоком, без комментариев. В них не должно отдаваться предпочтение кандидату, избирательному объединению, инициативной группе по проведению референдума, иной группе участников референдума, в том числе по времени освещения их предвыборной деятельности и деятельности, связанной с проведением референдума, объему печатной площади, отведенной для таких сообщений.

В день голосования до момента окончания голосования на территории соответствующего избирательного округа, округа референдума запрещается публикация (обнародование) данных об итогах голосования, о результатах выборов, референдума, в том числе размещение таких данных в информационно-телекоммуникационных сетях, доступ к которым не ограничен определенным кругом лиц (включая сеть Интернет).

В периодических печатных изданиях, учрежденных органами государственной власти, органами местного самоуправления исключительно для опубликования их официальных

материалов и сообщений, нормативных правовых и иных актов, не могут публиковаться агитационные материалы, а также редакционные материалы, освещающие деятельность кандидатов, избирательных объединений, инициативной группы по проведению референдума.

Среди общероссийских периодических печатных изданий, о которых идет речь, необходимо упомянуть следующие: «Собрание законодательства Российской Федерации», «Парламентская газета», «Вестник Конституционного Суда Российской Федерации», «Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации», «Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации», «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти». Следует также отметить, что «Российская газета» к таким изданиям не относится, хотя и является периодическим печатным изданием, публикация в котором нормативных правовых актов является официальной³.

Информационное обеспечение выборов и референдумов соответствующего уровня осуществляется с использованием государственных, муниципальных и негосударственных организаций телерадиовещания, редакций государственных, муниципальных и негосударственных периодических печатных изданий.

Итак, предусматривается опубликование комиссией, организующей выборы, референдум (в случае, если это предусмотрено Законом, нижестоящей комиссией), перечня государственных и (или) муниципальных организаций телерадиовещания, а также государственных и (или) муниципальных периодических печатных изданий, которые обязаны предоставлять эфирное время, печатную площадь для проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума.

Такой перечень согласно данному пункту публикуется по представлению органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по регистрации СМИ. Однако, как отмечалось в Определении Судебной коллегии по гражданским делам ВС России от 26 мая 2003 г. по делу № 46-Г03-9, обязанность по опубликованию перечня лежит на соответствующей комиссии, и оправданием ненадлежащего исполнения данной обязанности не может являться аргумент о том, что в компетенцию комиссии не входит самостоятельное установление такого перечня.

¹ Игнатов С. Л. Комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (постатейный) № 67-ФЗ от 12 июня 2002 г. // СПС КонсультантПлюс, 2011.

² СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.

³ Там же.

Федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по регистрации СМИ в соответствии с п. 5.4.1 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 16 марта 2009 г. № 228 «О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций»⁴, является Роскомнадзор.

Политическая партия, выдвинувшая кандидатов, список кандидатов, которые зарегистрированы избирательной комиссией, не позднее, чем за 10 дней до дня голосования, публикует свою предвыборную программу не менее, чем в одном государственном или муниципальном (соответственно уровню выборов) периодическом печатном издании, а также размещает ее в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Для такой публикации используется бесплатная печатная площадь, предоставляемая избирательным объединениям, кандидатам в соответствии с настоящим Федеральным законом, иным законом, либо такая публикация оплачивается из средств избирательного фонда политической партии, избирательного фонда кандидата, выдвинутого этой политической партией.

Политической партии, выдвинувшей кандидатов, список кандидатов, которые зарегистрированы избирательной комиссией, предписано в срок не позднее, чем за 10 дней до дня голосования опубликовать свою предвыборную программу не менее, чем в одном государственном или муниципальном (соответственно уровню выборов) периодическом печатном издании, а также разместить ее в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. При проведении выборов в федеральные органы государственной власти предвыборная программа в соответствии с п. 9 ст. 49 Закона о выборах Президента РФ, ч. 12 ст. 55 Закона о выборах депутатов Государственной Думы должна быть опубликована не позднее, чем за 20 дней до дня голосования, не менее, чем в одном общероссийском государственном периодическом печатном издании, а также размещена в сети Интернет.

С целью обеспечения равного доступа к средствам массовой информации для представителей различных политических сил

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» запрещает участвовать в предвыборной агитации:

- федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, иным государственным органам, органам местного самоуправления;

- лицам, замещающим государственные или выборные муниципальные должности, государственным и муниципальным служащим, лицам, являющимся членами органов управления организаций независимо от формы собственности (в организациях, где высшим органом управления является собрание, – членами органов, осуществляющими руководство деятельностью этих организаций), за исключением политических партий при исполнении ими своих должностных или служебных обязанностей, кроме случая референдума, и (или) с использованием преимуществ своего должностного или служебного положения;

- комиссиям, членам комиссий с правом решающего голоса;

- представителям организаций, осуществляющим выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности (п. 7 ст. 48 указанного Закона).

Лицам, замещающим государственные или выборные муниципальные должности, запрещается проводить предвыборную агитацию на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях за исключением случаев, если указанные лица зарегистрированы в качестве кандидатов в депутаты или на выборные должности.

В соответствии с правилом указанного закона агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов, регистрации инициативной группы по проведению референдума. Агитационный период прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования.

Предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях проводится в период, который начинается за 28 дней до дня голосования и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования.

Проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума в день голосования и в предшествующий ему день запрещается.

⁴ СЗ РФ. 2009. № 12. Ст. 1431.

Государственные и муниципальные организации телерадиовещания и редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий обязаны обеспечить равные условия проведения предвыборной агитации соответственно зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, зарегистрировавшим списки кандидатов, в том числе для представления избирателям предвыборных программ, а инициативной группе по проведению референдума и иным группам участников референдума – равные условия проведения агитации по вопросам референдума в порядке, установленном вышеуказанным Федеральным законом, иным законом. Эфирное время на каналах указанных организаций телерадиовещания и печатная площадь в указанных периодических печатных изданиях предоставляются зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, зарегистрировавшим списки кандидатов, инициативной группе по проведению референдума и иным группам участников референдума за плату, а в случаях и порядке, предусмотренными федеральным законом, иным законом, также безвозмездно (бесплатное эфирное время, бесплатная печатная площадь).

Действующее федеральное избирательное законодательство предусматривает следующее своеобразное правило.

Законом может быть предусмотрено, что избирательное объединение, выдвинувшее на ближайших предыдущих соответствующих выборах список кандидатов, который получил менее установленного этим законом числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании, и не был допущен к распределению депутатских мандатов, либо кандидата, который не был избран и получил менее установленного этим законом числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании, не вправе воспользоваться бесплатным эфирным временем, бесплатной печатной площадью. Установленное законом число голосов избирателей не может превышать 3 % от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

В этом случае законом должно быть предусмотрено, что такое избирательное объединение вправе на основании соответствующего договора получить из общего объема бесплатного эфирного времени, бесплатной

печатной площади причитающуюся ему долю или ее часть за плату, размер которой не может превышать размер платы за эфирное время, печатную площадь, резервируемые государственными и муниципальными организациями телерадиовещания, редакциями государственных и муниципальных периодических печатных изданий для проведения предвыборной агитации. Распределение эфирного времени и печатной площади, предоставляемых на основании договора должно осуществляться в порядке, установленном Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» для распределения бесплатного эфирного времени, бесплатной печатной площади.

Федеральным законом может быть предусмотрено, что бесплатное эфирное время, бесплатная печатная площадь не предоставляются кандидату, выдвинутому избирательным объединением, если на ближайших предыдущих соответствующих выборах кандидат, выдвинутый этим избирательным объединением, получил менее установленного федеральным законом числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

На выборах в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, представительный орган муниципального образования избирательному объединению, выдвинувшему кандидатов и (или) список кандидатов, не может быть отказано в предоставлении бесплатного эфирного времени, бесплатной печатной площади, если на ближайших предыдущих соответствующих выборах:

а) список кандидатов, выдвинутый этим избирательным объединением, получил не менее установленного законом числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании;

б) избирательное объединение выдвигало кандидатов только по одномандатным (многомандатным) избирательным округам.

Эти положения действующего законодательства следует прокомментировать следующим образом.

Фактически указанные правила нарушают принцип равенства доступа различных политических сил к средствам массовой информации в ходе избирательного процесса.

Безусловно, они находятся в русле общего подхода российского законодателя, который

господствовал на предыдущем этапе развития нашего избирательного законодательства: поддержка по причине целесообразности именно крупных популярных партий и отказ в одной небольшой, не пользующимся большой популярностью политическим партиям.

Однако сложно назвать такой подход безупречным. Он искусственно препятствует появлению новых политических сил в жизни российского общества. Получается, что партия, однократно не добившаяся успеха на выборах, уже на следующих выборах лишается бесплатных площадей и эфирного времени. Теперь она может претендовать на них лишь при условии соответствующей оплаты.

Например, если небольшая и пока мало популярная партия действует на равных с известными политическими партиями, но право на бесплатный доступ к СМИ у нее отсутствует, а оплата возможна только за счёт средств избирательного фонда, который, как правило, у такой партии будет не слишком велик.

Формируется замкнутый круг, который вызывает у граждан России сомнения в справедливости существующей избирательной системы. Следствием таких настроений является абсентеизм в отношении политической сферы жизни общества.

Поэтому представляется правильным отменить эти положения федерального законодательства и предоставить право на равный, в том числе бесплатный доступ к средствам массовой информации всем участвующим в избирательном процессе политическим партиям вне зависимости от их результатов на предыдущих выборах.

Также нельзя не отметить факта отказа некоторых кандидатов и политических партий от дебатов в ходе ряда избирательных компаний в России последних лет, вызвавшего в обществе неоднозначную оценку⁵.

Вряд ли такую практику можно оценить позитивно. Но в последнее время российское избирательное законодательство стало изменяться, и в ходе предыдущих избирательных компаний представители всех партий – непосредственных участников выборов участвовали в предвыборных дебатах.

Однако возникла новая проблемная практика: кандидаты стали привлекать к участию в дебатах доверенных и других лиц, непосредственно не участвуя в них сами, что стало имитацией предвыборных дебатов.

Решение этой проблемы видится в следующем: обязать кандидатов не только к формальному участию в предвыборных дебатах, направляя на них представителей, но и к реальному участию самих кандидатов в дебатах.

Эффективной мерой здесь представляется обязывание кандидата лично участвовать в дебатах, хотя бы один раз за агитационный период.

Целесообразно предусмотреть и меры ответственности: впервые без уважительной причины уклоняющихся кандидатов штрафовать в административном порядке; в случае принципиального отказа кандидата даже от однократной личной дискуссии с оппонентами снимать с регистрации.

Об авторах

Мухачёв Игорь Владимирович, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и международного права Юридического института СКФУ, bkmz@atrus.ru, 89289029736

Андрианова Мария Александровна, аспирантка СКФУ, andrianova-mariy@mail.ru, 89289292888

⁵ Песков рассказал об отказе Путина от предвыборных дебатов // <http://lenta.ru/news/2012/01/12/nodebates/>

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА КОНСТИТУЦИОННОГО (УСТАВНОГО) ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТОВ СЕВЕРО-КАВКАЗСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА ОБ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ УСТРОЙСТВЕ

Трофимов М. С., Савченко А. Н.

В статье рассматриваются вопросы понятия административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации, общие черты его закрепления в законодательстве субъектов Северо-Кавказского федерального округа.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство, конституционное (уставное) законодательство.

GENERAL CHARACTERISTIC OF CONSTITUTIONAL (AUTHORIZED) LEGISLATIONS OF SUBJECTS OF THE NORTH CAUCASIAN FEDERAL DISTRICTS ABOUT THE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL DEVICE

Trofimov M. S., Savchenko A. N.

In article questions of concept of the administrative-territorial device of subjects of the Russian Federation, common features of its fixing in the legislation of subjects of North Caucasus federal district are considered.

Key words: administrative-territorial devices, constitutional (authorized) legislation.

Российская Федерация является федеративным государством (ч. 1 ст. 1 Конституции РФ). Вся территория России делится на субъекты Федерации. Такое деление принято называть государственно-территориальным, конституционно-территориальным или политико-территориальным.

В свою очередь, субъекты Российской Федерации, с точки зрения территориальной организации управления, представляют собой сложные территориальные объекты. На территории субъекта находятся населенные пункты, муниципальные образования, закрытые административно-территориальные образования, ведомственные территории. Все они имеют свой правовой статус, особенность которого связана с порядком организации административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации.

Понятие административно-территориального устройства может быть определено различным образом. Так, например, О. Е. Кутафин административно-территориальное устройство государства определял как «разде-

ление его территории на определенные части, в соответствии с которыми строится система местных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Такие части принято называть административно-территориальными единицами»¹.

При этом О. Е. Кутафин выражал точку зрения большинства ученых в отношении того, что унитарное государство само делится на территориальные единицы, а в федеративном государстве такое деление имеют лишь субъекты Федерации².

Как отмечается в работе Ю. В. Гончарова, «вывод О. Е. Кутафина о том, что в федеративном государстве административно-территориальное устройство имеют именно субъекты Федерации, а не федеративное государство в целом, подводит и к мысли о том, что административно-территориальное устройство находится в самостоятельном ведении субъектов Федерации. В России

¹ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М.: ТК «Велби», изд-во «Проспект», 2006. С. 319.

² Там же.

это дополнительно подтверждается тем, что административно-территориальное устройство не упомянуто ни в ст. 71, ни в ст. 72 Конституции 1993 г., поэтому в соответствии с положением ст. 73 оно должно быть отнесено к самостоятельному ведению субъектов Российской Федерации»³.

Это мнение разделяется и другими специалистами. Так, М. А. Краснов и В. А. Кряжков полагают, что субъекты Российской Федерации могут самостоятельно решать вопросы своего административно-территориального устройства⁴.

Например, в соответствии с Конституцией Кабардино-Балкарской Республики в ведении Республики находятся:

- государственное устройство, территория;
- административно-территориальное устройство республики⁵.

Достаточно подробно описывается в ст. 57 Конституции Республики Дагестан административно-территориальное устройство Дагестана:

«Территория Республики Дагестан едина, ее границы не могут быть изменены без волеизъявления многонационального народа Республики Дагестан.

Республика Дагестан самостоятельно решает вопросы административно-территориального устройства Республики.

Порядок решения вопросов административно-территориального устройства определяется законом Республики Дагестан.

Административно-территориальными единицами республиканского значения являются районы: Агульский, Акушинский, Ахвахский, Ахтынский, Бабаюртовский, Ботлихский, Буйнакский, Гергебильский, Гумбетовский, Гунибский, Дахадаевский, Дербентский, Докузпаринский, Казбековский, Кайтагский, Карабудахкентский, Каякентский, Кизилюртовский, Кизлярский, Кулинский, Кумторкалинский, Курахский, Лакский, Левашинский, Магарамкентский, Новолакский, Ногайский, Рутульский, Сергокалинский, Сулейман-

³ Гончаров Ю. В. Конституционно-правовой статус Ставропольского края как субъекта Российской Федерации: дис. канд. юрид. наук. Ставрополь, 2010.

⁴ Краснов М. А., Кряжков В. А. Толковый словарь конституционных терминов и понятий. СПб.: Издательский центр Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. С. 375.

⁵ Конституция Кабардино-Балкарской Республики от 01.09.1997 г.// Кабардино-Балкарская правда. 29.08.2006. № 215.

Стальский, Табасаранский, Тарумовский, Тляратинский, Унцукульский, Хасавюртовский, Хивский, Хунзахский, Цумадинский, Цунтинский (с Бежтинским участком в его составе), Чародинский, Шамильский;

города: Махачкала, Буйнакск, Дагестанские Огни, Дербент, Избербаш, Каспийск, Кизилюрт, Кизляр, Хасавюрт, Южно-Сухокумск»⁶.

Согласно ч.2 ст.64 Конституции Республики Северная Осетия-Алания, Республика самостоятельно решает вопросы своего административно-территориального устройства⁷.

Такой точки зрения придерживаются и в Ставропольском крае. В п. «г» ст. 17 Устава Ставропольского края вопросы административно-территориального устройства Ставропольского края отнесены к самостоятельному ведению Ставропольского края.

Существуют и несколько иные мнения. Так, например, М. С. Трофимов пишет: «На основе анализа норм Конституции Российской Федерации (ст.ст. 72 и 73) можно сделать вывод, что вопрос общих принципов организации административно-территориального устройства субъектов РФ относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Отметим, что на сегодняшний день не принят федеральный закон, посвященный общим принципам административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации.

Непосредственно организация административно-территориального устройства и связанные с этим частные вопросы относятся к исключительной компетенции субъекта Федерации»⁸.

Однако практика нормотворческой деятельности субъектов Российской Федерации в сфере административно-территориального устройства говорит о первом варианте.

Учитывая, что в Российской Федерации нет федерального законодательного акта, в котором бы регулировались вопросы административно-территориального устройства РФ со всеми вытекающими отсюда последствиями, то и в конституциях (уставах) и законах субъектов

⁶ Конституция Республики Дагестан от 10.07.2003г. // Собрание законодательства Республики Дагестан. 31.07.2003. № 7. Ст. 503.

⁷ Конституция Республики Северная Осетия-Алания от 12.11.1994 г. Первоначальный текст документа опубликован в виде брошюры «Конституция Республики Северная Осетия-Алания» // СПС «КонсультантПлюс Регионь».

⁸ Конституционное право России. В 2-х т. Т. 2 / под ред. И. В. Мухачева. Ставрополь: Сервисшкола, 2007. С. 113.

РФ можно встретить различные по своему характеру нормы о территориальном устройстве.

Например, в Уставе Краснодарского края⁹ содержится такая формулировка: «К полномочиям органов государственной власти Краснодарского края по вопросам административно-территориального устройства Краснодарского края относятся:

- установление и изменение административно-территориального устройства Краснодарского края;
- установление границ административно-территориальных единиц, определение порядка их установления и изменения;
- организация системы учета административно-территориальных единиц.

Образование новых, объединение, упразднение, преобразование или разделение существующих административно-территориальных единиц находится в компетенции Законодательного собрания Краснодарского края и осуществляется с учетом мнения населения, проживающего на соответствующих территориях» (п. 3 ст. 2).

Таким образом, несмотря на отдельные отличия, общее правовое регулирование в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации вопросов административно-территориального устройства в целом схожее.

Более подробно оно регулируется законами Субъектов РФ об административно-территориальном устройстве.

Так, Законом от 1 марта 2005 г. № 9-кз «Об административно-территориальном устройстве Ставропольского края» административно-территориальное устройство края определяется как территориальная организация Ставропольского края, представляющая собой совокупность населенных пунктов и районов Ставропольского края, служащая основой для взаимоотношений органов государственной власти, местного самоуправления и населения¹⁰.

⁹ Устав Краснодарского края (в ред. Законов Краснодарского края № 95-КЗ от 18.07.1997, № 331-КЗ от 04.01.2001, № 355-КЗ от 10.05.2001, № 393-КЗ от 07.08.2001, № 405-КЗ от 22.08.2001, № 455-КЗ от 01.03.2002, № 582-КЗ от 03.06.2003, № 615-КЗ от 20.10.2003, № 720-КЗ от 07.06.2004, № 882-КЗ от 06.06.2005, № 1173-КЗ от 29.12.2006, № 1262-КЗ от 28.06.2007, № 1471-КЗ от 29.04.2008, № 1523-КЗ от 21.07.2008 // Кубанские новости. 10.11.1993.

¹⁰ Закон Ставропольского края «Об административно-территориальном устройстве Ставропольского края» № 9-кз от 1.03.2005 г. // Ставропольская правда. 5 марта 2005 г. № 46 (23465).

В Законе «Об административно-территориальном устройстве Чеченской Республики» говорится, что под таким устройством необходимо понимать территориальную организацию республики, представляющую собой систему входящих в ее состав административно-территориальных единиц.

В Законе «Об административно-территориальном устройстве Республики Дагестан» сказано, что ее административно-территориальное устройство – это территориальная организация республики, представляющая собой систему административно-территориальных единиц, выступающих организационно-правовой основой функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Аналогичные нормы содержатся и в законах об административно-территориальном устройстве других субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Северо-Кавказского федерального округа.

Несмотря на несколько разные формулировки, суть у них одна: административно-территориальное устройство – это система неких территориальных единиц, которые существуют для организации государственного и муниципального управления.

Во всех рассмотренных нами законах субъектов Российской Федерации особое внимание уделяется вопросам административно-территориального процесса. Достаточно подробно регулируются вопросы возможного изменения административно-территориального устройства субъекта РФ.

Кроме того, все законы учитывают вопрос организации на территории субъектов РФ местного самоуправления в границах сложившихся и законодательно закрепленных административно-территориальных единиц.

Также отметим, что в законах субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Северо-Кавказского федерального округа, отмечаются и особенности их административно-территориального устройства.

Так, необходимо отметить важную особенность административно-территориального устройства Ставропольского края, закрепленную в ст. 20 Устава края: «Часть территории Ставропольского края, занимаемая курортами Кавказских Минеральных Вод в границах округа санитарной охраны курортов, обладает в соответствии с федеральным законодательством статусом особо охраняе-

мого эколого-курортного региона, имеющего федеральное значение».

Государственное управление особо охраняемым эколого-курортным регионом Российской Федерации – Кавказские Минеральные Воды – осуществляется федеральными органами государственной власти и органами государственной власти Ставропольского края в соответствии с Конституцией Российской Федерации, законодательством Российской Федерации и законодательством Ставропольского края.

Статус КМВ как эколого-курортного региона регулируется Федеральным законом от 23.02.1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»¹¹, Федеральным законом 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»¹², Постановлением Правительства РФ от 6 июля 1992 г. № 462 «Об особо охраняемом эколого-курортном регионе Российской Федерации – Кавказские Минеральные Воды».

В состав особо охраняемого эколого-курортного региона Российской Федерации Кавказские Минеральные Воды входят:

- в Ставропольском крае города Георгиевск, Минеральные Воды, Железноводск, Пятигорск, Ессентуки, Кисловодск, Лермонтов, а также районы Минераловодский, Георгиевский и Предгорный;

- в Кабардино-Балкарской Республике Зольский район;

- в Карачаево-Черкесской Республике Малокарачаевский и Прикубанский районы.

На основе указанных выше актов управление КМВ осуществляет администрация КМВ. Руководитель администрации назначается Президентом РФ по представлению главы администрации Ставропольского края и является заместителем главы этой администрации.

Соответственно существуют определенные проблемы в государственном управлении КМВ, потому что его расположение как особого территориального объекта затрагивает административную территорию сразу трех субъектов Российской Федерации.

Рассматривая проблему более широко, отметим, что придание любой части территории субъекта Российской Федерации особого административно-правового статуса может привести к проблемам в государственном управлении.

Об авторах

Трофимов Максим Сергеевич, кандидат юридических наук, доцент, заместитель директора по научной работе Юридического института СКФУ, sim-pai@mail.ru, 89054913219
Савченко Алексей Николаевич, аспирант СКФУ.

¹¹ Федеральный закон «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» № 26-ФЗ от 23.02.1995 (ред. от 27.12.2009) (принят ГД ФС РФ 27.01.1995) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» № 33-ФЗ от 14.03.1995 (ред. от 27.12.2009) (принят ГД ФС РФ 15.02.1995) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

СПЕЦИАЛЬНАЯ ОБЯЗАННОСТЬ СУБЪЕКТОВ РЕГУЛЯТИВНЫХ НАЛОГОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Клюковская И. Н., Борисова О. В.

В статье рассматриваются правовые основы и особенности исполнения обязанностей субъектов регулятивных правоотношений в сфере налогов и сборов. Делаются предложения по их совершенствованию.

Ключевые слова: налоговое право, финансовое право, налоги, налоговые правоотношения.

SPECIAL DUTY OF SUBJECTS OF THE REGULATORY TAX LEGAL RELATIONSHIP

Klyukovsky I. N., Borisov O. V.

In article legal basics and features of fulfillment of duties of subjects of regulatory legal relationship in the sphere of taxes and fees are covered. Offers on their improvement become.

Key words: tax right, financial right, taxes, tax legal relationship.

Современное налоговое право экстраполирует в свой понятийный аппарат известные общеправовые категории, придавая им элементы публичности, основанные на конституционных принципах.

В последнее время в юридическом сообществе ведутся бурные дискуссии по поводу применения в налоговой сфере категории «недобросовестность налогоплательщика», которая ранее обладала исключительно частноправовым началом, но заняла значимое место и в публичных отраслях права. В свете их влияния, а также стремления государства к установлению стабильной налоговой системы становится очевидной необходимость определиться с терминологией абстрактной межотраслевой категории добросовестности как правовой доктрины, презумпции или принципа в отечественном налоговом праве. Заметим также, что термин «добросовестность» нередко употребляется в правовой лексикологии арбитражных судов по самым показательным налоговым спорам. С позиций принципов теоретической относимости и допустимости возможно представить фундаментальность конституционного права, орга-

ничное единство налогового и гражданского права, их взаимообусловленность, экономически выгодное взаимодействие и комплексное внедрение в материю правовой системы.

Представляется справедливым отметить, что тезис о добросовестности налогоплательщика не является производением современной юриспруденции. Данный оборот прозвучал в заключительной части классического трактата А. А. Исаева «Очерк теории и политики налогов» в форме побудительного эффекта для будущих исследований следующим образом: «... разве слабая наказуемость недобросовестных плательщиков не способна давать другим гражданам соблазнительные примеры? ... чем выше доход или имущество, подлежащее налогу, тем легче скрыть часть их от бдительности финансовой администрации, а потому тем тяжелее должна быть и кара за обман»¹. С момента такого посыла научной перспективе созданы различные подходы в целях выстраивания института добросовестности

¹ Труд А. А. Исаева в антологии: Финансы и налоги: очерки теории и политики. Том IV. М.: Изд-во «Статус» (в серии «Золотые страницы финансового права России»), 2004. С. 614.

в системе налогового права, сохраняющего свою научно-практическую ценность.

Признавая конституционную обязанность платить законно установленные налоги и сборы и учитывая абстрактность монолитного понятия «налог» как публично-правовой категории, в теории налогового права отмечается обязательственный характер налоговых отношений, опосредующих исполнение данной конституционной обязанности. Традиционным подходом считается рассмотрение категории добросовестности именно в данном аспекте и применительно к субъекту налогового права – налогоплательщику. Авторы настаивают, что принцип добросовестности в налоговом праве является двусторонним. Вообще идея добросовестности имманентно заложена в выполнении налогом своего предназначения – формирования доходной части бюджета. Отсутствие законодательно определенных критериев для обозначения признаков добросовестности в налоговых правоотношениях влечет возникновение повышенных финансовых рисков у налогоплательщиков – российских и иностранных физических и юридических лиц, вынуждает задуматься о правомерности их действий по оптимизации и минимизации налогообложения через призму превенции уклонения от уплаты налогов и сборов. Возможность преодоления обозначенных проблем видится в опоре на базовые конституционные принципы.

Предваряя аналитический подход к рассмотрению категории недобросовестности как юридической доктрины, обратимся к обзорной ретроспективе вопроса. Так, представитель Саратовской конституционной научной школы Т. М. Пряхина, проводя фундаментальное исследование феномена государственно-правовой действительности – конституционной доктрины, видит начало ее формирования в Древнем Риме, когда официальные консультации известных юристов имели юридическую силу и были обязательны для судей². Некоторые исследователи делают вывод, что категория недобросовестности налогоплательщика близка к судебным доктринам против уклонения от налогообложения, применяемым в западных странах. Об этом в своих работах пишут, в частности, В. Л. Ардашев, Г. В. Петрова, С. В. Савсерис и другие.

² Пряхина Т.М. Конституционная доктрина в системе категорий конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 3. С. 2.

Если обратиться к опыту Германии в сравнительном аспекте, то специалист в области налогового права К. Гюнтер утверждает, что в немецком налоговом законодательстве нет такого понятия, как «добросовестность», а исследователь-эксперт Р. Р. Вахитов добавляет, что искать понятие «добросовестность» в его российском понимании в законодательстве других стран бессмысленно, но концепция злоупотребления правом и негативные последствия такого злоупотребления встречаются практически везде³.

В российском праве только на уровне конституционной доктрины можно встретить определение презумпции. В то время как, например, в Гражданском кодексе канадской провинции Квебек понятию презумпции посвящена глава из четырех статей: «Презумпцией является предположение, установленное законом или судом, от известного факта к неизвестному»⁴. При этом органам правосудия отводится превалирующая роль, содержание которой раскрывается в ст. 2849 Кодекса и заключается в том, что презумпции, которые не установлены законом, оставляются на усмотрение суда, который должен принимать в рассмотрение только основательные, точные и согласующиеся презумпции.

Тем не менее, с субъективными категориями разумности и добросовестности законодательство различных стран связывает определенные юридические последствия, что, в свою очередь, создает обязанность правоприменителей разрабатывать и применять вероятностные суждения об обстоятельствах, основанных на связи с другими установленными юридическими фактами.

Если обратиться к этимологии термина «презумпция», оно происходит от латинского «*praesumptio*» – предположение. В праве термин звучит как признание факта юридически достоверным, пока не будет доказано обратное.

В теории права встречаются разные классификации презумпций. И. В. Сухинина, например, рассматривает конституционные презумпции как разновидности презумпций, усматривая их связь с общими принципами,

³ Налоговое право в решениях Конституционного суда Российской Федерации 2004 г.: по материалам 2-й Междунар. науч.-практ. конф. 15 – 16 апреля 2005 г., Москва / Сост. В. М. Зарипов; под ред. С. Г. Пепеляева. М.: Волтерс Клувер, 2006. С. 258 – 259.

⁴ Гражданский кодекс Квебека / перевод А. И. Муранова. М.: Статут, 1999. Ст. 2846.

которые наполняют собой конституционные принципы. Автор сопоставляет понятия конституционных принципов и презумпций и отмечает, что конституционные принципы в своей основе жестко связаны между собой, дополняют и конкретизируют друг друга и составляют систему, при которой содержание каждого из них должно рассматриваться в контексте содержания других⁵.

Наибольшую ценность имеют оценочные фактические презумпции. Презумпция – это некое правило, требующее от суда считать его истинным (независимо от того, истинно ли оно на самом деле), пока не доказано обратное. Они были характерны для процесса правотворчества в различные исторические периоды. Очень важно учитывать тонкую грань между презумпцией, фикцией и гипотезой в праве. Ранжирование данных понятий представляет собой особую актуальность для теории права.

Презумпции, применяемые конституционными судами, обычно не основаны на каком-либо законодательном акте и могут быть сопоставимы с теориями существования конституционного контроля, а также с соображениями верховенства закона и правовой определенности. Они служат индикаторами формирования правового государства.

В финансовом законодательстве презумпции до определенного времени не применялись в качестве специального приема правового регулирования. Так, Постановлением Конституционного суда РФ от 12 октября 1998 г. № 24-П в юридический лексикон налогового права введено понятие «добросовестный налогоплательщик»⁶. Однако арбитражные суды при разрешении налоговых споров раньше пришли к подобным выводам о введении в оборот термина «добросовестность». Уже в Постановлении Президиума ВАС РФ от 11 декабря 1996 г. по делу № 8523/95 при рассмотрении спора о привлечении к финансовой ответственности Акционерного коммерческого Дальневосточного банка по факту занижения налога на пользователей автомобильных дорог и НДС было установлено, что добросовестное заблуждение относительно налоговых льгот, фактически не предоставленных налогопла-

тельщику законодательством, не освобождает его от ответственности⁷. Судебная арбитражная юрисдикция продолжает развивать, интерпретировать и эффективно применять данный институт при решении налоговых споров.

Первоначально Конституционный суд РФ несколько фрагментарно обозначил связь между добросовестностью и правовыми последствиями в виде установления объема обязанностей налогоплательщика по уплате налога как имущественной составляющей налоговой обязанности. Постановлением № 24-П судебной практике предложен инструмент для разрешения налоговых споров, связанных с уплатой налогов через так называемые проблемные банки. Полагаем, что тезис Конституционного суда РФ о нарушении конституционной гарантии частной собственности в случае повторного взыскания с добросовестного налогоплательщика не поступивших в бюджет налогов можно рассматривать как понимание многогранной категории налога через симбиоз экономики и права.

Конституционный суд РФ, подтвердив презумпцию добросовестности налогоплательщика, не определил четкие критерии недобросовестности. В связи с чем, таковыми можно признать фактически любые обстоятельства и действия налогоплательщика, формально соответствующие законодательству, но направленные на получение налоговых преимуществ на основе нарушения или игнорирования смысла, значения и целей норм налогового законодательства. В случае, когда налоговый орган ссылается на то, что при формальном соблюдении требований налогового закона действия налогоплательщика не были направлены на реальное исполнение налоговой обязанности, суду надлежит оценить добросовестность налогоплательщика, дать правовую оценку поведения лица при исполнении им обязанности по уплате налогов или сборов. Поскольку для вывода о недобросовестности налогоплательщика необходимо основательно выявлять обстоятельства, которые в совокупности свидетельствуют о неплатежеспособности банка и умышленных действиях налогоплательщика, направленных на фиктивное исполнение налоговой обязанности.

Указанный тезис был отражен в правовой позиции, выраженной в Постановлении от 28 октября 1999 г. № 14-П, где Суд подчеркнул,

⁵ Сухина И. В. Презумпции в конституционном праве Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 40 – 42.

⁶ ВКС РФ. 1999. № 1.

⁷ Вестник ВАС РФ. 1997. № 5.

что права добросовестного налогоплательщика обеспечиваются гарантиями судебной защиты (статьи 35 и 46 Конституции РФ). Для полного обеспечения судебной защиты суды должны не ограничиваться установлением формальных условий применения нормы, а исследовать фактические обстоятельства дела по существу. Отмеченный Судом акцент объясняет сложность формально перечислить все возможные критерии недобросовестности.

Не обозначив признаки и правила ограничения добросовестного поведения от недобросовестного, Конституционный суд РФ разъяснил ранее выраженную правовую позицию в Определении от 25 июля 2001 г. № 138-О⁸⁸. В этом судебном акте в целях соблюдения баланса частных и государственных интересов отмечено, что права лица, злоупотребившего правом, защите не подлежат. Данное положение закреплено в ч. 3 ст. 17 Конституции РФ и ст. 10 ГК РФ. Это стало основанием для постановки вопроса о соотношении понятий «добросовестность» и «злоупотребление правом». Злоупотребление правом и недобросовестность в налоговых правоотношениях достаточно очевидны, когда есть попытка выдать желаемое за действительное.

На наш взгляд, категории «злоупотребление правом» и «добросовестность», косвенно зафиксированные в нормах НК РФ, целесообразно рассматривать соответственно как общее и частное проявление действий субъектов налоговых правоотношений. Недобросовестное осуществление налогоплательщиком (плательщиком сборов, налоговым агентом) своих прав само по себе не является противоправным, что корреспондирует ч. 3 ст. 17 Конституции РФ. Законодательством не предусмотрены санкции за факт недобросовестности, выявленный и доказанный налоговым органом, поскольку основанием привлечения к налоговой ответственности служит невыполнение налоговых обязанностей, предусмотренных статьями 23 и 24 НК РФ.

Мотивацией и конечной целью налогоплательщика является недопущение имуще-

ственного изъятия, несмотря на императив уплачивать законно установленные налоги и сборы, закрепленный в ст. 57 Конституции РФ. При этом очевидно отсутствие умысла на причинение ущерба бюджету, что обусловлено прежде всего приматом частных интересов над публично-правовыми.

В интерпретации Конституционного суда РФ добросовестность есть презумпция, предписание менее общего характера, рассчитанное на конкретную ситуацию. В данной связи применение юридической конструкции презумпции является оправданным, поскольку это полезный инструмент в решении правовых вопросов. Тем не менее необходимо отметить ограниченность существующих подходов к определению добросовестности налогоплательщика при исполнении обязанности по уплате налога, а также на отсутствие четкого ответа и в теории налогового права, так как вывод о добросовестности или недобросовестности может быть обоснован фактически одними решениями Конституционного суда РФ.

Возлагая на налогоплательщиков обязанность по уплате налогов и сборов, государство вместе с тем гарантирует защиту от взыскания незаконных платежей в бюджет. Принцип сотрудничества, вытекающий от принципа добросовестности, предполагает, что на налоговых органах лежит обязанность обеспечить руководство и помощь налогоплательщикам при исполнении ими своих налоговых обязанностей. Заданный вектор несет определенную ценность, предопределяя качественный уровень налоговой системы, основным критерием оценки которой выступают принципы.

Итак, недобросовестность в налоговом праве представляет собой любое деяние участников налоговых правоотношений, в том числе совершенное путем злоупотребления их конституционными, экономическими правами или полномочиями, направленное на приобретение преимуществ при исполнении либо уклонении от исполнения налоговой обязанности, противоречащее действующему законодательству Российской Федерации, требованиям юридического равенства налогоплательщиков, разумности и справедливости и причинившее или могущее причинить ущерб фискальным интересам государства или конституционным правам налогоплательщиков. В предложенном варианте понимания новой правовой конструкции налогового права понятие

⁸⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 25 июля 2001 г. № 138-О «По ходатайству Министерства Российской Федерации по налогам и сборам о разъяснении Постановления Конституционного Суда РФ от 12 октября 1998 г. по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 11 Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 32. Ст. 3410.

«налогоплательщики» используется также в значении «плательщики сборов» и «налоговые агенты» в зависимости от обстоятельств дела. Выражение «любое деяние участников налоговых правоотношений» включает в себя как действие, так и бездействие, результатом которого является уклонение от уплаты налогов и (или) сборов, например, путем неполного исполнения налоговой обязанности налоговым агентом, исчислившим и удержавшим налог у налогоплательщика, но не перечислившим его в соответствующий бюджет (внебюджетный фонд); создание налогоплательщиком видимости уплаты обязательных платежей; получение незаконного права на зачет или возмещение из бюджета; получение налоговой льготы или вычета на основе сфальсифицированных данных и др. Поскольку принцип добросовестности явля-

ется бинаправленным налогоплательщикам и налоговым органам, таким деянием может быть, например, создание налоговым органом дискриминационных условий для налогоплательщика.

Об авторах

Клюковская Ирина Николаевна, доктор юридических наук, профессор по кафедре теории государства и права, заведующая кафедрой теории и истории государства и права Юридического института СКФУ, т. 89624408099, klyukovskaya@inbox.ru

Борисова Оксана Викторовна, кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Юридического института СКФУ, т. (8652)354446, magdalena2000@yandex.ru

МОНИТОРИНГ ЭКСТРЕМИЗМА КАК ФАКТОРА, УХУДШАЮЩЕГО КРИМИНОГЕННУЮ ОБСТАНОВКУ В СТАВРОПОЛЬСКОМ КРАЕ

Волосюк П. В.

В настоящей статье автором рассматривается экстремизм как угроза национальной безопасности Российской Федерации и его мониторинг на территории полиэтничного, сложного региона – Ставропольского края. Исследуются факторы, способные негативно влиять на криминогенную ситуацию в регионе. Выделены факторы, способные повлечь за собой ухудшение криминогенной ситуации в крае в 2013 году.

Ключевые слова: экстремизм, экстремистские преступления, ксенофобия, экстремистские организации, межнациональные конфликты.

MONITORING OF EXTREMISM, AS THE FACTOR WORSENING CRIMINOGENIC SITUATION IN STAVROPOL KRAI

Volosyuk P. V.

In the present article the author considers extremism as threat of national security of the Russian Federation and his monitoring in the territory of the polietnichny, difficult region – Stavropol Krai. Factors capable negatively to influence a criminogenic situation in the region are investigated. Factors capable to cause deterioration of a criminogenic situation in the region in 2013 are allocated.

Key words: extremism, extremist crime, xenophobia, extremist organizations, international conflicts.

Терроризм и экстремизм как наиболее социально-опасные криминологические явления в XXI веке прочно вошли в нашу действительность, получая свое развитие на благоприятной криминогенной почве. Отражая и воспринимая общие социально-опасные криминологические тенденции XXI столетия в мире, российский терроризм и экстремизм прочно входят в нашу действительность и развиваются в ней на весьма благоприятном криминогенном фоне. По мнению А. Б. Мельниченко, к многочисленным условиям, облегчающим доморощенным террористам реализацию их преступных замыслов, относятся следующие явления: доступность оружия и взрывчатых материалов; рост числа военных специалистов, оставшихся без работы и не имеющих возможности реализовать свои профессиональные навыки; многочисленные источники

материальных и финансовых ресурсов, связанных с иными сферами преступного бизнеса, в первую очередь, с наркоторговлей.¹ Естественно, в этих условиях государство стремится сформировать систему адекватной социально-правовой защиты от террористической и экстремистской угрозы, активно расширять сотрудничество в её минимизации на национальном, региональном и международном уровнях.

В 2009 году Президентом Российской Федерации Д. А. Медведевым в своем Послании Федеральному собранию Российской Федерации впервые было применено словосочетание «нестабильный Северный Кавказ», а ситуация на Северном Кавказе названа «...самой

¹ Мельниченко А. Б. Уголовно-правовые средства обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Ростов-на-Дону, 2009. С. 247.

серьёзной внутривнутриполитической проблемой нашей страны». Здесь же была названа основная причина такого положения в этом регионе: «Ситуация на Северном Кавказе не была бы настолько острой, если бы социально-экономическое развитие здесь было бы по-настоящему результативным. Очевидно, что истоки многих проблем здесь, прежде всего, в экономической отсталости и отсутствии у большинства живущих в этом регионе людей нормальных жизненных перспектив. Скажем откровенно, уровень коррупции, насилия, клановости в северокавказских республиках беспрецедентен».²

2010 год прошёл под знаком определения разработки и начала реализации масштабных мероприятий, суть которых нашла своё отражение в фундаментальном документе – стратегии развития Северо-Кавказского федерального округа, которая была одобрена 6 сентября 2010 года на расширенном заседании Президиума Правительства РФ в г. Сочи. Начатая работа встретила ожесточённое сопротивление со стороны дестабилизирующих сил, выразившееся в активизации террористической деятельности как в Центре (подрыв Невского экспресса, теракт в Московском метро), так и на территориях, входящих в СКФО (Ингушетия, Дагестан, Ставрополье). Свидетельством этому на территории Ставропольского края стал теракт возле концертного зала «Ставрополь» в мае 2010 года, унесший жизни 8 людей, многочисленные межнациональные столкновения между представителями различных национальностей и конфессий. Определённую напряжённость в обществе вызывают регулярно фиксируемые правоохранительными органами города «провоцирующие» танцы (лезгинка) со стороны «кавказской молодежи». Владимир Путин на упомянутом совещании в Сочи заявил: «Никакие теракты на Северном Кавказе не смогут помешать обустройству региона».³

Согласно статистике Управления Генеральной Прокуратуры РФ в Северо-Кавказском федеральном округе, в 2012 году несколько снизилось количество преступлений террористического характера. За 11 месяцев зарегистрировано 517 таких преступлений. Несколько со-

кратилось и число совершенных посягательств на жизнь сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих. Такая динамика обусловлена, прежде всего, активизацией деятельности правоохранительных органов, чья работа стала более целенаправленной.⁴

В этом ракурсе очевидно высокое значение приобретает прогнозирование проявлений экстремизма. Стоит отметить, что криминологический прогноз преступности давно нашёл своё применение, что нельзя сказать о прогнозировании чрезвычайных ситуаций, в том числе обусловленных конфликтами экстремистской природы. К сожалению, здесь все находится на этапе становления. На протяжении длительного времени данная проблема была вне сферы научного анализа. Криминологическое прогнозирование практически до начала 90-х годов игнорировало необходимость прогнозных оценок чрезвычайных ситуаций на почве экстремизма, что в значительной мере объяснялось их исключительной редкостью, а также политической конъюнктурой и недостатком объективной информации.⁵ Все это привело к тому, что при чрезвычайных обстоятельствах социального характера правоохранительные органы выполняют свои функции в основном по силовому противодействию правонарушителям и сбору доказательственной базы о противоправных действиях конфликтующих сторон, практически не оказывая влияния на устранение причин, породивших противостояние.

Правоохранительные органы Ставрополья имеют реальную возможность отслеживать процессы в районах с наибольшей социально-политической напряжённостью, проводить мониторинг состояния тех процессов, последствиями которых могут стать экстремистские конфликты, способные вызвать проявления насилия. Это нужно для того, чтобы не быть застигнутыми врасплох, а также для того, чтобы информировать и попытаться воздействовать на другие органы власти, от которых это зависит, с целью

⁴ Интервью заместителя Генерального прокурора Российской Федерации Ивана Сыдорука газете «Коммерсант» 12.01.2013 года // www.sartraccs.ru

⁵ Филиппов Н. М., Якушин Н. М., Жевланович И. Ф. Прогнозирование чрезвычайных криминальных ситуаций, возникших в условиях межнациональных конфликтов // Совершенствование системы экстренного реагирования ОВД на чрезвычайные ситуации: труды Академии МВД России. М., 1995. С. 238.

² Послание Президента Российской Федерации Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 13 ноября 2009 г.

³ Российская газета. 7 сентября 2010 г.

принятия ими решений, смягчающих напряженность, проводить криминологическую экспертизу при осуществлении тех или иных значимых с точки зрения влияния на преступность преобразований.

В Плане мероприятий по реализации миграционной политики в Ставропольском крае на 2013 год указано: «Одна из главных задач – недопущение конфликтных ситуаций в студенческой среде, мониторинг межнациональных и межконфессиональных отношений».⁶

Нельзя согласиться с тем, что невозможно предвидеть всплеск массовых противоправных действий на экстремистской почве. Это можно предсказать хотя бы примерно, а при наличии определенной информации точно установить период времени и место, когда и где социальный конфликт может перерасти в криминологически значимый. Для этого необходимо выявление факторов конфликтности чрезвычайных ситуаций в виде специфических явлений и происшествий социально-экономического и криминально-политического характера.

При профилактике преступлений, совершенных на почве межнациональных конфликтов, как правило, на первое место ставят меры общего предупреждения (своевременность вскрытия и реагирования на очаги социальной и национально-этнической, межконфессиональной напряженности и т. д.). Такие меры эффективны в решении проблемы предупреждения экстремизма, но важно не забывать и то, что меры специального предупреждения играют подчиненную роль по отношению к общесоциальному предупреждению.

Меры специального предупреждения должны выполнять функцию индикаторов, указывающих на места с неблагоприятной социальной ситуацией и обстановкой, складывающейся в конфликтах на почве экстремизма. Указывать на лиц или групп лиц, объединенных в формальные и неформальные организации, от которых можно ожидать действий, направленных на создание конфликтных ситуаций, тем самым корректируя деятельность государства в лице его властных органов, указывая на его политические просчеты и возможности социального управления.

⁶ План мероприятий по реализации миграционной политики в Ставропольском крае на 2013 год // www.gubernator.stavkrai.ru

Иными словами, на первое место должна выходить деятельность органов безопасности и правопорядка по мониторингу проявлений экстремизма на всей территории региона, а не в отдельных населенных пунктах.

По словам И. Сыдорука, успешное противодействие терроризму должно базироваться на трех основных составляющих: подрыв финансовых основ терроризма, пресечение каналов поставки оружия и боеприпасов и ликвидация пособнической базы боевиков.

Мониторинг (от англ. *monitoring*) означает «систематическое наблюдение за каким-нибудь процессом с целью фиксировать соответствие (или несоответствие) результатов этого процесса первоначальным предположениям».⁷ Мониторинг экстремизма – деятельность государственных органов (при этом специально подчеркиваем: не только правоохранительных, но и исполнительных, и органов местного самоуправления) по систематическому наблюдению, отслеживанию и контролю над теми социальными процессами, которые могут свидетельствовать о появлении и развитии экстремизма.

В отечественной криминологической литературе выделяются три основные формы экстремизма: политический, национальный и религиозный. Разумеется, что подобное разделение экстремистских проявлений по политическому, национальному и религиозному признакам является условным, поскольку все факторы, влияющие на какое-либо социальное явление, находятся в тесном взаимодействии и взаимовлиянии друг на друга. Поэтому и выделенные формы экстремизма, как правило, никогда в действительности не выступают в «чистом» виде.

В настоящее время наибольшую обеспокоенность со стороны правоохранительных органов вызывает религиозный (этнорелигиозный) экстремизм, связанный с распространением квазирелигиозных учений.

Практика показывает, что религиозный экстремизм представляет собой сложное многоликое явление, состоящее как из легальной, так и нелегальной деятельности. В своей легальной части религиозный экстремизм, прикрываясь правами и свободами человека, ведет фактически подрывную деятельность против существующего порядка,

⁷ Крысин Л. П. Толковый словарь иноязычных слов. М.: Изд-во «Эксмо», 2005. С. 500.

используя демагогические лозунги и приемы, порождающие недоверие у населения к местной власти, пытаясь социальное недовольство людей использовать в своих целях.

Традиционно сложилось так, что значительная часть населения Северного Кавказа исповедует ислам. Именно это обстоятельство используется экстремистами для продвижения идей радикального фундаментализма. Наряду с этим не снижается пропагандистская и вербовочная деятельность лидеров и активных сторонников бандподполья на всей территории России. Под их влияние попадает молодежь из самых разных регионов. В октябре 2011 года в СКФО было возбуждено уголовное дело в отношении участников так называемого Новосибирского джамаата, которые планировали оказывать содействие членам бандподполья, действующего на территории Ингушетии.

В ходе мониторинга проявлений религиозного экстремизма стоит обратить внимание на контроль за регистрацией и деятельностью на территории Российской Федерации международных благотворительных и религиозных организаций, российских религиозных и общественных исламских объединений. В регионах традиционного расселения мусульман в Российской Федерации наблюдается стабильный рост числа зарегистрированных религиозных объединений. Однако в последние годы эта тенденция распространяет своё влияние и на другие территории. В частности, она усматривается в регионах, граничащих с территориями традиционного расселения мусульман. Поскольку Ставропольский край опоясан мусульманскими республиками, эта задача остается весьма актуальной, несмотря на наличие представителей исламской религии на территории края.

Особенно важна эта деятельность в условиях появления ваххабистско-религиозного экстремизма, идеологи и эмиссары которого особое внимание уделяют привлечению на свою сторону молодежи. Большая роль в этом процессе отводится религиозным учебным заведениям, основное финансирование которых осуществляется за счет частных пожертвований верующих и средств, выделяемых зарубежными исламскими организациями, деятельность которых контролируется правительствами и спецслужбами

своих стран. Стоит привести один из ярких примеров: похищение ваххабитами в 2010 году сына имама г. Ростова-на-Дону, обучавшегося в исламской школе, и вовлечение его в экстремистскую деятельность. Усилиями правоохранительных органов он был вызволен из плена и возвращен к нормальной жизни. Отсюда вытекает еще одно направление мониторинга – мониторинг за деятельностью исламских учебных заведений, их обучающими программами, организацией учебного процесса и их прихожанами.⁸

Важной составляющей мониторинга религиозного экстремизма является также анализ борьбы с религиозно-экстремистскими организациями в прошлом. Обусловлено это тем, что запрет на деятельность группы или ликвидация объединения (организации) и даже привлечение к ответственности ее создателей, лидеров не прекращает деятельности их членов. Оставшиеся участники либо реорганизовываются, либо ищут иное объединение, которое может предложить схожую доктрину, обеспечить психологические потребности в самоидентификации, причастности и т. д.

Этнические проявления экстремизма выражаются, прежде всего, в создании различных радикальных организаций, цель которых – защита интересов этнических общностей (групп). При этом декларируемые цели экстремистов могут быть мнимыми и фальшивыми, а их притязания представлять интересы этнической общности – необоснованными. Полиэтничность Ставропольского края является благоприятной средой для создания организаций крайне радикального толка, направленных на борьбу с представителями этнических групп, дискриминируемых членами таких организаций чаще всего по этнической принадлежности.

Вызывает опасение в этой связи деятельность лидеров экстремистских организаций по вовлечению молодежи в совершение преступлений экстремистского толка. Экстремизм в молодежной среде проявляется в деформациях сознания, увлеченности националистическими, неофашистскими идеологиями, нетрадиционными для Российской Федерации новыми религиозными доктринами.

⁸ Фридинский С. Н. Борьба с экстремизмом (уголовно-правовой и криминологический аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2003. С. 160 – 175.

нами, участия в деятельности радикальных движений и групп, совершении противоправных, а иногда и преступных действий в связи со своими убеждениями.

На современном этапе приоритетным направлением мониторинга проявлений этнического экстремизма следует признать наблюдение за формальными и неформальными объединениями, особенно молодежными.

Интернет сегодня – не только достижение современности, он стал создавать новые формы и виды преступной деятельности. Интернет используется экстремистами для пропаганды своих взглядов, вербовки сообщников, сбора пожертвований, размещения руководств по организации терактов, психологического терроризма, сбора информации о предполагаемых целях и объектах шантажа, подготовки террористов, пропаганды расовой, религиозной и других форм нетерпимости.

Основным каналом, с помощью которого экстремисты привлекают новых последователей, является Интернет, где псевдорелигиозные воззрения распространяются с помощью различных социальных сетей. И там же можно найти проповеди Саида Бурятского, которого сторонники радикального ислама чтят больше, чем любого религиозного деятеля. Через интернет пропагандируется и идея создания так называемого «Имарата Кавказ». Получил распространение так называемый электронный джихад или киберэкстремизм⁹. Под прицел киберэкстремистов в марте 2011 года попали ведущие вузы Ставропольского края. Полагаем, что главной целью киберэкстремистов была дестабилизация деятельности учебных заведений.

Это означает, что в числе приоритетных направлений мониторинга проявлений экстремизма справедливо занимает своё место правоохранительная деятельность в сфере средств массовой информации и коммуникации.

В завершении необходимо сделать вывод о том, что мониторинг проявлений экстремизма должен проводиться на постоянной основе с дифференциацией соответствующи-

щих направлений в зависимости от вида экстремистской деятельности. Это заставляет поставить немаловажный вопрос о прогнозе экстремизма в Ставропольском крае в 2013 году. Если за основу взять пессимистический вариант развития криминогенной ситуации, то основными факторами, способными повлечь за собой развитие криминогенной ситуации являются:

1. Неблагоприятные процессы в социально-экономической сфере общества (ухудшение экономического развития региона, значительный рост цен, неадекватный изменениям денежных доходов населения, обострение проблем трудоустройства и занятости населения, миграционные потоки, например, на территорию края в прошлом году прибыло более 9000 человек, а покинуло край чуть более 6000 человек и т. п.). Об этом также может свидетельствовать неравномерное распределение денежных средств между субъектами СКФО в рамках федеральных целевых программ по развитию Кавказа¹⁰.

По словам заместителя Генерального прокурора Российской Федерации в СКФО Ивана Сыдорука, «...на структуру и динамику преступности влияют различные факторы. Прежде всего, это социально-экономическое положение. А в Северо-Кавказском федеральном округе оно очень непростое. В регионе только официально зарегистрировано более 270 тыс. безработных, хотя реально их гораздо больше. А средний размер зарплаты в регионах Северного Кавказа не достигает и 16 тыс. руб., тогда как по России он составляет более 25 тыс. руб.»¹¹.

2. Обострение социально-политической и криминальной ситуации в сопредельных субъектах округа.

3. Наращивание террористической и экстремистской деятельности в регионе.

4. Ухудшение межнациональных отношений.

5. Снижение эффективности работы органов государственной власти по локализации криминогенных причин и условий общесоциального характера.

6. Бездействие правоохранительных органов в вопросах привлечения к ответственности виновных.

⁹ Тамаев Р. С. Уголовно-правовое и криминологическое обеспечение противодействия экстремизму: монография. 2-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2008. С. 24 – 50.

¹⁰ По материалам общественно-политической газеты «Открытая» от 16 марта 2011 года № 10(451).

¹¹ Интервью заместителя Генерального прокурора Российской Федерации Ивана Сыдорука газете «Коммерсантъ» 12.01.2013 года // www.sartracc.ru

При развитии криминогенной ситуации по данному варианту, высока вероятность негативной динамики экстремистской преступности. Наша точка зрения подтверждается прогностическими положениями «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.», где отмечено: «Получат развитие националистические настроения, ксенофобия, сепаратизм, в том числе под лозунгами религиозного радикализма»¹².

Если акцентировать внимание на оптимистическом варианте развития криминогенной ситуации, то с учетом реализации на территории края эффективных социально-экономических мер, результативное противодействие терроризму и экстремизму, грамотное урегулирование межнациональных отношений, «незамалчивание» межнациональных конфликтов в отдельных районах края, эффективность деятельности всей правоохранительной системы может говорить о позитивных сдвигах в состоянии криминогенной обстановки.

Вместе с тем полагаем, что даже при благоприятном развитии криминогенной ситуации, значительного снижения количественных показателей преступности ожидать не приходится. Это вызвано тем, что криминогенные факторы способны намного быстрее закрепляться в механизме негативного воздействия на преступность, чем локализоваться даже при принятии действенных мер со стороны государства и общества.

Считаем важным указать, что значительную роль в сокращении межнациональных конфликтов и совершением на этой почве преступлений будет способствовать профилактическая работа.

Об авторе

Волосюк Павел Валерьевич, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права и процесса Северо-Кавказского федерального университета, т. 9280121249; pavel_volosuk@mail.ru.

¹² Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Российская газета. 19.05.2009.

НАЛОГОВЫЙ И БУХГАЛТЕРСКИЙ УЧЕТ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Дроздова А. М., Станкевич Г. В.

В статье анализируются актуальные проблемы применения налогового и бухгалтерского учета, раскрывается соотношение налогового и бухгалтерского учета, дается анализ правопримени- тельной практики двух учетных систем.

Ключевые слова: налоговый учет, бухгалтерский учет, налоговый учет доходов и расходов, операций с имуществом, отдельных видов сделок.

TAX AND ACCOUNTING: RIGHT APPLICATION PROBLEMS

Drozdov A. M., Stankevich G. V.

The paper analyzes the current problems of the application of tax and accounting, tax and reveals the ratio of accounting and analyzes the enforcement of the two accounting systems.

Key words: tax accountancy, bookkeeping, tax accounting of income and expenses, operations with property, separate types of transactions.

В рамках определенного Бюджетным посланием Президента РФ¹ курса на совершенствование механизма налогообложения в целях создания максимально благоприятных условий для развития малого и среднего предпринимательства требует законодательного решения проблема применения двух форм учета: налогового и бухгалтерского.

Налоговый учет стал обязательным с 1 января 2002 г. для замены, а для некоторых субъектов хозяйствования в дополнение к установленному Законом «О бухгалтерском учете» бухгалтерскому учету в целях налогообложения. Так, статья 23 Налогового кодекса РФ обязывает налогоплательщика вести бухгалтерский и налоговый учет в целях исчисления налоговой базы. Предпосылкой для законодательного выделения налогового учета как учетной системы стали различия в понимании прибыли в налоговом праве и бухгалтерском учете.

Применение бухгалтерского учета наряду с налоговым учетом отразилось в сложив-

шихся подходах к пониманию сущности налогового учета.

С юридической точки зрения, налоговый учет – это институт налогового права, нормы которого закрепляют общественные отношения, возникающие в процессе сбора, регистрации и обобщения информации для определения налоговой базы текущего налогового периода или налоговой базы последующих периодов, а также в необходимых случаях налоговых вычетов².

По мнению специалистов в области налогообложения, налоговый учет – это система сбора, регистрации и обобщения информации, позволяющая налогоплательщику максимально удобно и быстро определять налогооблагаемую прибыль³.

Как мы видим, единства мнений нет, что во многом связано с отсутствием легального понятия «налоговый учет» в Налоговом ко-

¹ Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 29.06.2011 «О бюджетной политике в 2012 – 2014 годах» // Парламентская газета. 01 – 07 июля 2011.

² Никитина М. В. Налоговый учет как институт налогового права: автореферат дис. ученой степени канд. юрид. наук. М., 2006.

³ Финансы / под ред. А. В. Гвоздикова и И. А. Томилиной. Ставрополь: Аргус, 2006.

дексе РФ, в системе институтов и терминов, используемых в целях налогообложения. Однако законодатель все же формулирует его, но применительно к исчислению налоговой базы по налогу на прибыль (ст. 313 НК РФ). Хотя механизм налогового учета только налогом на прибыль не исчерпывается.

В бухгалтерском учете приоритет имеет экономическое содержание понятия с целью формирования финансового результата отдельной организации, в то время как в целях налогообложения над экономическим содержанием превалирует задача отчуждения экономически обоснованной части собственности организации с учетом потребности государства. Вследствие этого показатели прибыли не могут совпадать в целях бухгалтерского учета и налогообложения, чем, на наш взгляд, и вызвано закрепление в налоговом законодательстве понятия «налоговый учет» как учетной системы, отличной от бухгалтерского учета.

На практике сосуществование двух означенных видов учета представляется маловероятным, поскольку вести две учетные системы не в состоянии ни одно предприятие, поэтому отдаётся предпочтение именно налоговому учету в ущерб учету традиционному, бухгалтерскому. Такая ситуация тем более закрепляется угрозой санкций против нарушителей законодательства о налогах и сборах, тогда как отказ вести бухучет вовсе не означает отказ вести бухгалтерию (при наличии налогового учета) и потому не влечет решительно никаких взысканий. По мере роста успехов управленческого учета становится очевидным, что если компании и решатся внедрить две системы учета одновременно, то вторым после налогового будет именно учет управленческий.

На современном этапе бухгалтерский учет развивается в направлении более точного отражения результатов хозяйствования, а налогообложение проводится на основании данных именно бухгалтерского учета. Когда говорим о налоговом учете, то подразумеваем интерпретацию данных бухгалтерского учета применительно к задачам налогообложения. Согласно НК РФ, данные налогового учета необходимы лишь в том случае, если данные бухгалтерского учета сформированы в порядке, отличном от установленного главой 25 НК РФ.

Глубокое отличие налогового учета от системы бухгалтерского учета заключается в

том, что показатели налогового учета не демонстрируют реальные финансово-экономические показатели деятельности хозяйствующего субъекта, а отражают властное предписание государства, относительно порядка учета доходов и расходов, а также порядка формирования налогооблагаемой базы.

Впервые получив терминологическое закрепление по налогу на прибыль организаций, в дальнейшем налоговый учет был законодательно признан как самостоятельная учетная система, действующая вне рамок бухгалтерского учета. Это можно увидеть на примере упрощенной системы налогообложения, при которой налогоплательщики освобождаются от обязанности ведения бухгалтерского учета, но обязаны вести налоговый учет показателей своей деятельности, необходимых для исчисления налоговой базы и суммы налога.

Итак, формально бухгалтерский и налоговый учет различаются, однако за «традиционным» бухгалтерским учетом закреплена функция, которая обеспечивает взаимосвязь этих двух видов учетной деятельности. Данная функция сводится к своевременному формированию достоверной и полной информации о налогооблагаемых показателях, которая может быть подтверждена в ходе аудиторской проверки по первичным документам, регистрам и финансовой отчетности. Следовательно, несмотря на разницу в целях бухгалтерского и налогового учета, можно говорить о наличии у них общей методологической базы: учетная техника, приемы и методы едины для обоих видов учетной деятельности.

Бухгалтерский учет выступает по отношению к учету налоговому в качестве источника данных, необходимых для правильного исчисления налога. Между тем непосредственно учет базы налогообложения, процедура исчисления суммы налога к уплате и регистрация уплаты данной суммы относятся к сфере ведения налогового учета.

Сродство бухгалтерского и налогового учета обусловлено еще и частичным единством метода, поскольку оба вида счетоводства опираются на двойную запись и корреспонденцию счетов. Впрочем, для налогового учета двойная проводка и корреспондирующие счета не являются главным инструментом работы, поэтому в нормах налогового права невозможно встретить требование вести учет именно таким образом. Диаграфи-

ческий принцип и проистекающие из него уравнения баланса обретают смысл лишь в ходе проведения налоговых проверок⁴.

Однако сказанное не значит, что исчисление налоговой базы может осуществляться произвольно, вне традиций счетоводства. Как раз напротив: План счетов бухгалтерского учета финансово-хозяйственной деятельности предприятий пригоден в равной степени и для использования в целях нахождения показателей налогообложения, и для исчисления налогов. Вот почему можно наблюдать, в частности, что информация о названных выше налогооблагаемых показателях формируется на счетах (01, 02, 03 – остаточная стоимость основных средств; 01, 08 – мощность транспортных средств и др.).

Два вида учета не могут оставаться в условиях конкуренции, поэтому специалисты в области счетоведения пытаются найти приемлемые формы взаимодействий между учетом налоговым и бухгалтерским. На сегодняшний день существуют три вида (варианта) таких взаимодействий, различаемые по степени интенсивности⁵: минимальная, средняя и максимальная.

Варианту с минимальной интенсивностью соответствует параллельное и почти полностью независимое ведение обоих видов учета. Последние перекрываются лишь на уровне данных из первичной учетной документации. В структуре компании создается обособленное счетоводческое подразделение, занятое исключительно исчислением и уплатой налогов. Главная цель редких контактов налогового отдела с бухгалтерией сводится к получению сведений, необходимых для исчисления налога на прибыль. Поскольку налоговый отдел пользуется собственными регистрами, то их число весьма велико, в силу чего и трудоемкость ведения налогового учета тоже стремится к максимуму.

Второй вариант взаимодействия бухгалтерского и налогового учета предполагает применение метода корректировок. Суть этого метода сводится к тому, что аналитический бухгалтерский учет ведется таким образом, чтобы оказалось возможным учитывать те отклонения, которые неизбежно возникают при обобщении информации в регистрах

вследствие различий между требованиями налогового и бухгалтерского учета. Создавать отдельные налоговые регистры не обязательно, хотя в ряде случаев рекомендуется. Но даже если следовать рекомендациям, то число регистров все равно окажется невелико, а это означает снижение трудоемкости обработки информации по налоговым обязательствам.

Третий вариант взаимодействия предполагает максимальное сближение налогового и бухгалтерского учета, когда налоговые регистры не нужны в принципе, что означает минимизацию трудовых, временных и финансовых затрат на обработку данных по налоговым обязательствам. В этом случае финансовый учет компании более ориентирован на нужды налогообложения.

Выбранная методология закрепляется учетной политикой организации. При этом учетная политика в целях налогообложения формируется на тех же принципах, что и в целях бухгалтерского учета, что служит дополнительным доказательством преемственности, существующей между бухучетом и налоговым учетом.

На сегодняшний момент налоговый учет обязателен к применению при определении налоговой базы по следующим налогам: 1) НДС (согласно п. 1 ст. 167 НК РФ); 2) НДФЛ (в соответствии со ст. 210 НК РФ); 3) налог на прибыль (в соответствии со ст. 315 НК РФ); 4) УСН (согласно ст. 346.24 НК РФ).

Относительно специальных налоговых режимов следует указать, что применение налогового учета обязательно только налогоплательщиками, которые перешли на упрощенную систему налогообложения, в том числе на основе патента.

Налоговый учет осуществляется в целях формирования полной и достоверной информации о порядке учета для целей налогообложения хозяйственных операций, осуществленных налогоплательщиком в течение отчетного (налогового) периода, а также обеспечения информацией внутренних и внешних пользователей для контроля над правильностью исчисления, полнотой и своевременностью исчисления и уплаты в бюджет налога.

Главная задача налогового учета – сформировать полную и достоверную информацию о том, как учтена для целей налогообложения каждая хозяйственная операция. Из данных налогового учета должно быть ясно: как определяются доходы и расходы предприятия; как

⁴ Бердышев С. Н. Налоговое право для бухгалтера. М.: ГроссМедиа, 2009.

⁵ Бердышев С. Н. Налоговое право для бухгалтера. М.: ГроссМедиа, 2009.

определяется доля расходов, учитываемых для целей налогообложения в отчетном периоде; какова сумма остатка расходов (убытков), подлежащих отнесению на расходы в следующих отчетных периодах; как формируется сумма резервов; каков размер задолженности перед бюджетом по налогу на прибыль. Все эти данные должны быть отражены в регистрах налогового учета, но ведение самостоятельных регистров налогового учета – это право бухгалтера, а не обязанность.

Относительно организаций и индивидуальных предпринимателей, применяющих УСН, ведется налоговый учет следующих показателей деятельности (ст. 346.24 НК РФ): только доходов, если они применяют объект налогообложения «доходы»; доходов и расходов, если они выбрали объект налогообложения «доходы минус расходы».

Приказом Минфина России от 31.12.2008 № 154н утверждены две формы налогового учета: Книга учета доходов и расходов для организаций и индивидуальных предпринимателей, которые применяют УСН в общем порядке; Книга учета доходов для индивидуальных предпринимателей, применяющих УСН на основе патента.

Книга учета доходов и расходов является регистром налогового учета для тех, кто применяет УСН. Несмотря на то, что Налоговый кодекс РФ не содержит прямого указания на это, такую позицию занимают контролирующие органы⁶. Аналогичного мнения придерживаются и суды⁷.

Книга учета доходов и расходов относится к регистрам налогового учета. Поэтому если налогоплательщик не ведет Книгу учета доходов и расходов или несвоевременно или неправильно отражает в ней показатели, необходимые для исчисления налоговой базы и «упрощенного» налога, он может быть привлечен к ответственности в соответствии со ст. 120 НК РФ. Размер штрафа при этом может составить от 10 000 до 30 000 руб. А если допущенные нарушения привели к занижению налоговой базы, размер штрафа составит 20 % суммы неуплаченного налога, но не менее 40 000 руб.

⁶ Письмо Минфина России № 16-00-14/132 от 15.04.2003.

⁷ Решение ВАС РФ № 9352/04 от 08.09.2004; Постановление ФАС Северо-Западного округа № А05-11078/2008 от 13.07.2009; ФАС Западно-Сибирского округа № А46-11396/2009 от 12.02.2010.

В то же время нельзя привлечь к ответственности по ст. 120 НК РФ за то, что Книга учета доходов и расходов не заверена в налоговом органе. Соответствующие разъяснения дала ФНС России в Письме от 16.08.2011 № АС-4-3/13352@. Хотя в более ранних указаниях региональных управлений налоговой службы можно встретить и противоположную позицию⁸.

Организациям-«упрощенцам» необходим также бухгалтерский учет хозяйственных операций. Отметим, согласно НК РФ они освобождены от ведения бухгалтерского учета, за исключением учета основных средств и материальных активов (п. 2.1. ст. 346.25 НК РФ). Однако фактически это освобождение распространяется далеко не на все организации и имеет формальный характер, так как, во-первых, бухгалтерский учет организации все-таки нужен с практической точки зрения. Он показывает финансовое положение организации и помогает всесторонне оценить результаты ее деятельности. А во-вторых, в большинстве случаев у организаций-«упрощенцев» возникает необходимость вести бухучет в силу иных законов. Так, например, бухгалтерский учет нужно вести акционерным обществам и обществам с ограниченной ответственностью. Это следует из ряда норм Федерального закона от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (например, п. 3 ст. 29, п. 3 ст. 35, п. 2 ст. 42, ст. 78) и Федерального закона от 08.02.1998 № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (например, абз. 2 п. 1 ст. 18, ст. 23, п. 2 ст. 30, п. 7 ст. 45, п. 1 ст. 46, п. 2 ст. 49). Например, дивиденды акционерам выплачиваются из чистой прибыли акционерного общества, которая определяется по данным бухгалтерской отчетности (п. 2 ст. 42 Закона № 208-ФЗ).

Возникает вопрос: какие правила все же следует применять?

Минфин России в Письмах от 20.01.2009 № 07-02-06/07, от 19.09.2008 № 03-11-04/2/142 сделал следующие выводы. Для хозяйственных обществ различной организационно-правовой формы обязанность вести бухгалтерский учет установлена специальными федеральными законами. Поэтому нормы об освобождении указанных организаций от ведения бухгалтерского учета в данном случае не применяются.

В частности, финансовое ведомство указало, что общества с ограниченной ответствен-

⁸ Письмо УФНС России по г. Москве № 16-15/042657 от 29.04.2011.

ностью, которые применяют УСН, обязаны вести бухгалтерский учет⁹. Аналогичное мнение чиновники высказали в отношении составления ООО бухгалтерской отчетности при его реорганизации в форме присоединения к другой организации¹⁰.

Минфин России также отдельно высказывался и о необходимости ведения бухгалтерского учета акционерными обществами¹¹. Аналогичные выводы содержатся и в разъяснениях налоговых органов¹².

Вопрос об обязательном ведении бухгалтерского учета в отношении открытого акционерного общества рассматривал Конституционный Суд РФ в Определении № 319-О от 13.06.2006. По существу вопроса судьи указали, что, несмотря на освобождение от обязанности вести бухгалтерский учет, акционерным обществам необходимо составлять бухгалтерскую отчетность по данным об имущественном и финансовом положении, а также по результатам хозяйственной деятельности. Это обеспечивает права акционеров на получение информации о деятельности акционерного общества.

Как видим, Конституционный Суд РФ фактически подтвердил необходимость ведения бухгалтерского учета акционерными обществами.

Заметим, что до появления указанного Определения отдельные федеральные арбитражные суды высказывали противоположную точку зрения. Они считали, что организации, работающие на УСН, не должны вести бухгалтерский учет, даже если это установлено законом¹³.

Проведенный анализ соотношения налогового и бухгалтерского учета позволяет выделить в качестве актуальных проблем следующие:

- нет четкого разделения сфер налогового и бухгалтерского учета, что особенно актуально при формировании налоговой базы в рамках упрощенной системы налогообложения;
- законодательно не закреплены общие положения о налоговом учете: нет обобщаю-

щего определения понятия, не закреплены понятие и перечень первичных документов налогового учета, не определен порядок ведения налогового учета в учетной политике для налогообложения;

- многочисленны подзаконные акты, определяющие процедуру налогового учета, что не только не облегчает исполнение налоговой обязанности, но из-за коллизий таких актов создает особенно субъектам малого предпринимательства трудности в определении налоговой базы при использовании УСН, внося неясность в применение бухгалтерского и налогового учета, что осложняется со вступлением в юридическую силу с 01.01. 2013 г. Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», согласно положениям которого вести бухгалтерский учет обязаны и организации, и индивидуальные предприниматели (пп. 1 и 4 ч. 1 ст. 2, ст. 32 данного Закона).

Исключение из этого правила сделано для индивидуальных предпринимателей, которые ведут учет доходов, расходов и (или) иных объектов налогообложения в порядке, установленном налоговым законодательством РФ (п. 1 ч. 2 ст. 6 Закона № 402-ФЗ). Таким образом, могут не вести бухгалтерский учет предприниматели, применяющие УСН. Но они обязаны вести налоговый учет в порядке, установленном ст. 346.24 НК РФ. Закон № 402-ФЗ предусматривает возможность разработки упрощенного порядка ведения бухгалтерского учета для субъектов малого предпринимательства и отдельных категорий некоммерческих организаций (п. 3 ст. 20, п. 10 ч. 3 ст. 21 Закона № 402-ФЗ).

В качестве рекомендации по устранению выявленных проблем предлагаем законодательно закрепить налоговый учет как самостоятельную учетную систему, которая начнет функционировать вне рамок бухгалтерского учета.

Об авторах

Дроздова Александра Михайловна, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и международного права ЮИ СКФУ, т.356834, E-mail: templ7@rambler.ru
Станкевич Галина Викторовна, доктор политических наук, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и финансового права ЮИ СКФУ, т. 89288120235, E-mail: stankevichg@rambler.ru

⁹ Письма Минфина России № 07-02-06/111 от 23.06.2011; № 03-11-06/2/67 от 20.04.2009; № 07-05-08/156 от 13.04.2009.

¹⁰ Письма Минфина России № 03-11-06/2/104 (п. 2) от 16.06.2009.

¹¹ Письма № 03-11-06/2/127 от 13.09.2011; № 03-11-06/2/98 от 27.06.2011; № 03-11-11/115 от 10.05.2011.

¹² Письмо УФНС России по г. Москве № 16-15/082464 от 05.08.2010.

¹³ Постановление ФАС Западно-Сибирского округа № Ф04-9833/2005 от 24.01.2006.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРАВА И МОРАЛИ В ЕВРОПЕЙСКОЙ ФИЛОСОФСКО-ПРАВОВОЙ МЫСЛИ – ПАРАЛЛЕЛИ С РОССИЙСКОЙ ДЕЙСТВИТЕЛЬНОСТЬЮ

Решетняк С. Р.

В статье даётся краткий аналитический экскурс в историю философско-правовой мысли Западной Европы, используемый в качестве обоснования необходимости учёта морального аспекта при реформировании правовой системы и социальной политики государственной власти.

Ключевые слова: мораль, право, нравственность, античная философско-правовая мысль, естественный закон и естественное право, ранний позитивизм.

INTERACTIONS OF THE LAW AND MORALS IN THE EUROPEAN FILOSOFSKO-LEGAL THOUGHT – PARALLELS WITH RUSSIAN THE VALIDITY

Reshetnyak S. R.

In article short analytical digression to history of filosofsko-legal thought of the Western Europe, used as a substantiation of necessity of the account of moral aspect is given at reforming of legal system and government social policy.

Key words: morals, law, antique filosofsko-legal thought, the natural law and the natural right, early positivism.

В последнее время в нашей стране часто говорят о так называемом «нравственном вопросе». О нравственности вспоминают, когда оценивают решения и поступки чиновников и других должностных лиц и общественных деятелей, когда обсуждают действующие и принимаемые нормативно-правовые акты, а также когда анализируется правоприменительная практика, прежде всего судебная. Он проявляется в различных отношениях и при различных ситуациях, но его разрешение имеет ключевое значение именно в государственной сфере, поскольку данный вопрос является приоритетным для российского государства на современном этапе его развития.

В девяностые годы XX в. в России были чрезвычайно развиты пессимистические настроения по поводу судьбы страны. Экономика лежала в руинах. Чиновничий произвол и бандитизм были повсеместным явлением. Воровские «понятия» для многих стали значимее закона. Причём, как констатирует А. Звягинцев, жить «по понятиям» нас учили некоторые «ширмачи» от политики¹. Челове-

ческие ценности обесценивались и утрачивали какое-либо значение как для простых людей, так и для людей наделённых властью.

В настоящий момент в стране наметились изменения в лучшую сторону. Экономика начала развиваться. Реформируется система государственного управления. Дело дошло и до правовой составляющей общественной жизни. Появилось большое количество правовых актов, призванных служить на благо народа. Однако ожидаемого эффекта всё же не последовало. Страна слишком долго жила в эпоху беззаконья, следствием чего стало снижение нравственности в обществе. Те же законы, которые существовали, а также их трактовка, зачастую перестали учитывать моральный аспект. По этой причине принимаемые правовые акты не воспринимаются гражданами. Это является следствием отсутствия веры у последних в то, что законы и иные нормативные акты являются справедливыми, направлены на защиту интересов граждан, а не интересов ограниченной группы лиц, как это было в период становления олигархии в нашей стране. Сложилась ситуация, когда граждане в нашей стране законодательно наделены большими

¹ Звягинцев А. Правосознание и духовность как основа государственности // Законность. 2008. № 2. С. 42 – 46.

правами и государственными гарантиями их правовой защиты, но при этом они практически не пользуются ими, по сути, просто пренебрегая имеющимися возможностями.

Причина такого явления кроется именно в том, что современное право многими не воспринимается как нравственная категория. Но разве право не может существовать без моральной компоненты? Чтобы ответить на данный вопрос, уместно провести небольшой экскурс в прошлое западноевропейской философско-правовой мысли, и проанализировать, всегда ли право требовало поддержки морали.

Изначально нужно обратить внимание на античный мир. В эту историческую эпоху явно прослеживается неразрывная связь права и морали, зачастую с доминантой последней. Право выступало проводником неких незыблемых небесных истин мироздания к человеку либо служило средством выражения этих истин. Мораль же трактовалась как нечто священное, данное свыше, а не созданное человеком. Тут уместно говорить о том, что мораль как раз и выступала такой незыблемой истинной, которой человек обязан был следовать. Подобный подход можно встретить и в работах Гераклита, Парменида, Эмпидокла, на что и указывает А. Маковельский, проведший серьёзное аналитическое исследование трудов древнегреческих мыслителей². В книге С. Я. Лурье «Демокрит» можно встретить следующую цитату: «Закон стремится помочь жизни людей. Но он может этого достигнуть только тогда, когда сами граждане желают жить счастливо: для повинующихся закону закон – только свидетельство их собственной добродетели...» (608. Стобей IV, 1, 33)³. Это фактически прямое указание на то, что Демокрит считал обязанности и права граждан невысказанными без моральных понятий. Прежде всего, речь идёт о понятии долга и справедливости.

При этом тех, кто не соблюдал моральных принципов, древнегреческая философско-правовая мысль призывала карать скорее правовыми методами, нежели моральными. Подтверждением может служить следующая цитата: «...всякий человек, что бы он ни же-

лал изучить или сделать, должен все делать лишь в соответствии с этим единым (человеческой добродетелью), а не вопреки ему, и того, кто к нему непричастен, надо учить и наказывать... пока тот, кого наказывают, не исправится, и если, наконец, он, несмотря на наказания и поучения, не слушается, и его надо как неизлечимого изгонять из городов или убивать...»⁴. Изгнание и убийство граждан в то время допускалось только государственным законом. Тем самым право выступало лишь инструментом реализации моральных положений, но весьма важным инструментом. Фактически без него мораль обойтись не могла. Мораль искала опору в праве, поскольку, если такой опоры не находилось, возникала угроза для самой морали. В выше упомянутом «Протагоре» Платон прямо на это указывает: «...нарушение законов причиняет именно тот вред, что, мало-помалу внедряясь, потихоньку проникает в нравы...»⁵. По этой причине почиталась не только справедливость, которую можно в данном случае рассматривать в качестве термина-синонима морали, но и законы государства, то есть право.

Вопрос о соотношении права и морали поднимался и в Риме. Здесь стоит отметить работы римских стоиков, в особенности Марка Аврелия. В своих размышлениях («Наедине с собой») он, хотя и задаётся вопросом о возможности существования несправедливых законов (фактически впервые говоря о возможности существования аморальных правовых норм), тем не менее, приходит к выводу, что законы должны иметь под собой моральную основу, сохраняя традиционное мнение о том, что законы должны быть справедливыми и соответствовать высшему нравственному закону. А сам факт появления несправедливости в праве списывает на то, что из-за увеличения числа законов не всегда возможно отследить исполнение озвученного требования⁶. Последнее замечание особенно интересно для современных российских реалий, учитывая, какое количество правовых

² Маковельский А. Досократики. Ч. 1, 2. Каз. 1915 // Досократики: философия от античности до современности (CD – ROM издание / текст). М.: Директмедиа Паблишинг, 2003.

³ Лурье С. Я. Демокрит. Ленинград: Наука, 1970. С. 361.

⁴ Платон. Протагор / пер. В. Соловьев // Аттическая философия: Протагор. Философия от античности до современности (CD – ROM издание / текст). М.: Директмедиа Паблишинг, 2003. С. 1399 (ср. Платон, С. 115).

⁵ Там же.

⁶ Аврелий Марк. Наедине с собой. Размышления // <http://www.philosophy.ru/library/avr/0.html>

документов было принято, начиная с двухтысячного года.

В средневековой Европе мерилom всего стал Бог, и всё, что стало считаться богоугодным, приобрело характер моральности. Не обошёл этот процесс и право. Конечно, догматы христианства в глазах простого народа были значительно весомей государственных законов, но и без последних общество обойтись уже не могло, поскольку они были наиболее эффективным способом воздействия на общественные отношения. Государство, а как следствие и даруемое им право, приобрели черты божественного дара. Все законы признавались божественными, что служило гарантией их справедливости. Бог как моральный идеал не мог дать людям безнравственный закон. Возникающие же по этому поводу противоречия списывались на неверное их понимание или исполнение морально несовершенными простыми смертными. Тем самым, можно констатировать, что в христианской доктрине право считалось проявлением морали.

К сожалению, когда во времена Реформации авторитет католической церкви пошатнулся, пошатнулась и вера в моральность права, а как следствие, и вера в его значимость. Более того, ещё до Реформации правители европейских государств, стремясь выйти из-под власти Святого Престола Ватикана, всячески способствовали тому, чтобы право раз и навсегда размежевалось с моралью, что позволило бы разорвать столь нежеланный союз церкви и государства. Всё это сопровождалось общим падением нравов в обществе.

В таких условиях закон уже не мог исполнять роль проводника морали в массы. Уважение к праву, принижавшему моральные ценности, было утеряно. Итогом стало обесценивание моральных положений. Христианская Церковь утрачивала авторитет, что привело к падению уважения к её догматам, в первую очередь, к моральным. В качестве примера можно привести высказывание Никколо Макиавелли: «...плохой пример папской курии полностью отвратил нашу страну от благочестия и религии, что вызвало многочисленные неудобства и постоянные волнения...»⁷.

⁷ Макиавелли Н. Государь. Размышления над первой декадой Тита Ливия / пер. с итал. К. А. Тананушко.

Именно в тот период между моралью и правом появились первые серьёзные противоречия. Тогда же появилось одно из самых противоречивых творений человеческой культуры «Государь» уже отмеченного Н. Макиавелли, которое Т. Н. Радько называет гимном безнравственности или же в более мягкой форме символом освобождения политики от морали⁸.

Н. Макиавелли ставил приоритеты государства превыше всего, в том числе и выше морали. Основная идея его работы заключалась в том, что государь, действующий во благо своего народа, должен быть готов поступать безнравственно, в том числе и путём принятия противоречащих морали решений и законов. Однако итальянец не отказывается от морали как таковой. Действительно, любой аморальный поступок правителя несёт высоко моральную цель – благо народа. Таким образом, безнравственные методы, которые применялись, обретали моральный характер. Макиавелли считал необходимым удерживать между моралью и правом дистанцию, пока мораль вновь не возродится в своём истинном величии. Причём сделать это он предполагал посредством законов, которые бы защищали гражданские свободы, что привело бы к их уважению. Научившиеся уважать и почитать справедливые законы люди, в конечном итоге, морально облагородились бы⁹.

Тем самым, несмотря на осознание, что право не всегда может быть моральным, люди не утратили окончательной веры в мораль в целом и в моральность закона в частности. Сам факт того, что закон может не быть моральным, побудил разделить право на две компоненты: естественное право, то есть то, что раньше называлось небесным законом, и позитивное право, право, которое идёт не от природы, а от человека с помощью государственных институтов.

Томас Гоббс пошёл ещё дальше. Он разграничил естественное право и естественный закон, фундаментом последнего делая положение о том, что данный закон выражается в поиске мира и следование ему¹⁰. Остальные за-

Минск, 2004. С. 185.

⁸ Радько Т. Н. Теория государства и права: хрестоматия / под общей редакцией И. И. Лизиковой. М.: Академический Проект, 2005. С. 8.

⁹ Макиавелли Н. Указ. соч.

¹⁰ Гоббс Т. Сочинения в 2-х т. Т. 2. М., 1991. С. 98.

коны в соответствии с его точкой зрения требовали соблюдения нравственно-правовых правил христианской цивилизации.

Как ни странно, но подобные взгляды вызвали целую серию тупиковых выводов, которые, стремясь доказать необходимость морального начала в праве, на деле доказывали совершенно противоположное.

Дж. Локк, высказывая мнение, что в мире не существует никаких врождённых принципов, в том числе и нравственных, поскольку все они нуждаются в обосновании, по факту усомнился в «идеальности» морали¹¹.

Но если право не всегда может быть моральным, что иногда вовсе не мешает ему исполнять роль общественного регулятора, то в состоянии ли оно обойтись без нравочучений морали?. Попытки доказать или опровергнуть это положение, привели к изменению понимания значения морали и права.

Своё новое развитие идеи о пересмотре подхода к праву и морали, следовательно, и к вопросу их соотношения, получили в XVII в. в эпоху господства эмпиризма. Джордж Беркли в своей работе «Трактат о принципах человеческого знания», желая показать бесплодность и ущербность абстрактных понятий для человеческого знания, неожиданно делает вывод о том, что к числу таких абстрактных и пустых понятий относятся и мораль как обозначение чего-то сверхъестественного, находящегося за пределами человеческого осмысления, что делало учение о морали мало полезным для общества¹².

Но наиболее интересны взгляды англичанина Давида Юма. В «Трактате о человеческой природе или попытке применить основанный на опыте метод рассуждения к моральным предметам» он не просто попытался объяснить понятие морали с позиции его восприятия человеком, но и некоторой степени соотнёс его с правом.

Д. Юм признавал, что часто причиной, побуждающей людей совершать или же напротив отказаться от каких-либо действий, является осознание ими долга¹³. Это указывает на факт того, что в повседневной жизни

люди руководствуются и правами, и нравственными нормами, но во главе угла стоит понятие долга, имеющего моральные начала. При этом своё внимание Д. Юм акцентирует на том факте, что вне зависимости от происхождения мораль всегда может существовать в мире лишь после того, как человек её осознает и делает её объектом воздействия своей воли.

Делая волевой момент доминирующим, Юм опосредованно, но всё же выводит мораль из «подчинения» мироздания, делая её «продуктом» человеческой природы. Поскольку мотивы человеческих поступков зачастую носят эгоистический характер, Юм обращается к праву, которое должно ограничивать проявление эгоистических начал во благо общества¹⁴. По сути, Юм делает мораль и право циклическими явлениями, порождающими друг друга и берущими начало от одного источника – человеческих желаний.

Это не внесло ясности в вопрос соотношения морали и права, но тут уже можно наблюдать изменение отношения к самому пониманию таких явлений как мораль и право. Кроме того, данные понятия впервые стали рассматривать как равнозначные, поскольку оба явления были созданы людьми. У этого факта есть и ещё один скрытый, но крайне важный момент. Подобные изыскания позволили по-новому взглянуть на право, на его место и значение для общества, что, по существу, послужило толчком к развитию его идейной составляющей: ведь теперь под правом можно было подразумевать не только набор технических инструментов, призванных способствовать морали в её цели – создание идеального общества.

Далее, с развитием учения естественно-правовой и позитивистской школ процесс конфронтации двух взаимосвязанных категорий лишь усилился, поскольку их идейная основа предполагала доминирование одной категории над другой, что лишь приводило к их сущностной деградации. Подобные выводы обесценили значение морали, что сказало и на праве.

Всё это актуально и для нынешней России. Наша правовая система, фактически основанная на позитивистских концепциях советской правовой школы, игнорировала и игнорирует моральную составляющую права и

¹¹ Локк Дж. Сочинения в 3-х т. Т. 1 / пер. А. Н. Савина. М.: Мысль, 1985. С. 117.

¹² Беркли. Сочинения / пер. Е. Ф. Дебольской. М.: Мысль, 1978. С. 216 – 217.

¹³ Юм Д. Сочинения в 2-х т. Т. 1 / пер. С. И. Церетели. М.: Мысль, 1996. С. 499.

¹⁴ Юм Д. Указ. соч. С. 539.

закона. А те же научные исследования, которые проводятся современными учёными, не пытаются изменить сложившееся положение, а лишь пытаются поменять доминирующую категорию. Что, по сути, не даст никакого должного результата. Насильственное включение нравственных догматов в текст правовых документов не приведёт к нужному эффекту, поскольку эти нравственные нормы по-прежнему носят скорее декларативный, нежели правоприменительный характер, но при этом наносят непоправимый вред правовой доктрине в целом. Каков же выход из сложившейся ситуации?

Оптимальным вариантом было бы не внедрение моральных догматов в тело закона, а доведение до совершенства содержание пра-

вовых норм и чёткое следование им в процессе правоприменения. Такой подход позволит выработать у граждан уважение к праву и веру в справедливость закона. И лишь после этого закон сможет снова стать тем механизмом, который восстановит моральные устои общества. Но, главное, что при этом право и мораль должны действовать в симбиозе, а не по отдельности, как это было до этого. Только при таком подходе возможно создание условий для развития современного российского государства и общества.

Об авторе

Решетняк Сергей Романович, соискатель СКФУ, тел. 89187454489, почта reshs@rambler.ru

СИСТЕМА И КЛАССИФИКАЦИЯ ПРИНЦИПОВ НАЛОГОВОГО ПРАВА¹

Рыбаков О. Ю., Смирнов Д. А.

В данной статье раскрывается понятие системы и классификации принципов налогового права в Российской Федерации, выявляются проблемы, связанные с отсутствием единства взглядов на данные категории. Автор делает в статье ряд выводов, позволяющих объективно раскрыть вопросы классификации принципов налогового права.

Ключевые слова: налог, принципы налогового права, система, классификация.

SYSTEM AND CLASSIFICATION OF THE PRINCIPLES OF THE TAX RIGHT

Ribakov O. Y., Smirnov D. A.

In this article the concept of system and classification of the principles of the tax right of the Russian Federation reveals, the problems connected with lack of unanimity of views on these categories come to light. The author offers a number of the conclusions allowing objectively to open questions of classification of the principles of the tax right in article.

Keywords: tax, principles of the tax right, system, classification.

Классификация принципов права – это их систематизация, предполагающая выявление групп правовых принципов на основе имеющихся между ними различий и устойчивых связей.

Основание систематизации принципов – субъективно. Система принципов права – это то, что дано нам объективно². Однако классификация принципов – «это первый шаг к раскрытию системы»³, следовательно, механизма правотворчества и правореализации, исходящего из твердых объективных оснований⁴. Следует согласиться с П. А. Фефеловым, утверждающим, что систематизирование отраслевых принципов права, прежде всего, необходимо для того, чтобы избежать одностороннего подхода к решению того или иного дела, так как система позволяет представить принципы в определенном комплексе, а не

изолированно друг от друга. Система позволяет учитывать требования всех принципов и не допускает такого положения, когда учитываются требования одних принципов, а требования других остаются неуместными⁵.

Принципы являются первичной ячейкой, лежащей в основе системы. Выявив ее, получаешь знание о составе системы (простое перечисление звеньев) принципов права, выражающих качественную особенность налогообложения. Без выявления состава невозможно представить систему принципов права, ее структуру и организацию⁶, принимающую непосредственное участие в регулировании налогообложения.

Таким образом, определив принципы налогового права и классифицировав их в определенные группы, появится возможность установления пути объективного подхода к регулированию общественных отношений в налоговой сфере. Дальнейшая часть работы будет посвящена именно этому вопросу.

До XVIII в. финансовая практика руководствовалась лишь потребностями казны. Устанавливая тот или иной вид налога, государство

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке Министерства образования и науки РФ в рамках государственного задания на выполнение работ по проекту «Правовые проблемы публичного администрирования реализации функций и оказания государственных услуг в сфере использования и охраны природных ресурсов».

² Буклина В. С. Принципы Советского гражданского процессуального права. Теоретические вопросы, понятия и системы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1975. С. 10.

³ Там же.

⁴ Недбайло П. Е. Объективное и субъективное в праве // Правоведение. 1974. № 1. С. 24 – 25.

⁵ Фефелов П. А. Принципы советского уголовного права – основа уголовно-правового охранительного механизма: дис. ... д-ра юрид. наук. Свердловск, 1981. С. 169.

⁶ Овчинников Н. Ф. Структура и симметрия // Системные исследования. Ежегодник. М.: Наука, 1969. С. 116.

не задавалось вопросом: что и как облагать?⁷ В результате налогообложение строилось на основе несправедливого, субъективного, научно необоснованного подхода властей к установлению налогов как главных источников государственных доходов. А. Смит первый четко сформулировал основные принципы налогообложения, глубину, точность и верность которых отмечали финансисты-ученые конца XIX – начала XX вв.

А. Смит – автор четырех принципов налогообложения, названных впоследствии «великой хартией вольностей плательщика», «максимумами обложения»⁸. Принципы налогообложения, сформулированные им, учитывались, разделялись и развивались великими учеными, работавшими в области налогообложения. Так, А. Н. Буковецкий отмечал: «В области налогов А. Смит всегда вспоминается как автор четырех принципов обложения:

1) подданные всякого государства обязаны участвовать в поддержке государства по возможности сообразно со своими средствами, т. е. соответственно тем доходам, которые получает каждый под охраной государства;

2) налог, который должен уплачивать каждый должен быть точно определен, а не произволен. Время его уплаты, способ и размер уплачиваемого налога должны быть ясны и известны как самому плательщику, так и всякому другому;

3) каждый налог должен взиматься в такое время и таким способом, какие удобны для плательщика;

4) каждый налог должен быть устроен так, чтобы он извлекал из кармана населения возможно меньше сверх того, что поступает в кассы государства»⁹.

Русский экономист Н. Тургенев разделял и пропагандировал в России принципы А. Смита. Он предложил шесть правил распределения налогов:

1) равное распределение налогов между всеми гражданами в одинаковой соразмерности: пожертвования каждого на пользу общего должны соответствовать силам его, т. е. доходу;

2) отклонение тяжести налогов от простого народа;

3) определенность налогов: количество налога, время налога и образ плательщика должны быть определены, известны плательщику и независимы от власти собирателей;

4) сбор налога в удобное для плательщика время;

5) дешевое соби́рание налогов;

6) общее правило взимания налогов: налог всегда должен быть взимаем с дохода, и только с чистого дохода, а не с самого капитала, чтобы источники государственных доходов не истощались¹⁰.

Были предприняты попытки классификации принципов налогообложения. Например, А. Вагнер предлагал девять основных правил, которые классифицировал в четыре группы. На первом месте стояли финансовые принципы организации обложения: 1) достаточность обложения и 2) эластичность (подвижность) обложения. Затем шла группа народнохозяйственных принципов: 3) надлежащий выбор источника обложения, т. е. решение вопроса: должен ли налог падать только на доход или капитал отдельного лица или населения в целом; 4) правильная комбинация различных налогов в такую систему, которая бы считалась с последствиями и условиями их переложения. К третьей группе правил А. Вагнер относил этические принципы, принципы справедливости: всеобщность обложения и б) равномерность. Четвертая группа состояла из административно-технических правил или принципов налогового управления: 7) определенности обложения, 8) удобства уплаты налога, 9) максимального уменьшения издержек взимания¹¹.

Все вышеперечисленные классификации принципов налогообложения были сформулированы с экономической точки зрения, но это не снижало их достоинств для юридической науки, поскольку наука финансового права находится в тесных «родственных связях» с политэкономией и финансовой наукой¹². По словам П. Годме: «Наука финансового права представляет собой точку пересечения

⁷ Пушкарева В. М. История финансовой мысли и политика налогов: учебное пособие. М.: Инфра-М, 1966. С. 73.

⁸ Там же. С. 76.

⁹ Буковецкий А. Н. Введение в финансовую науку. Л., 1929. С. 144.

¹⁰ Тургенев Н. Опыт теории налогов // У истоков финансового права. Сер. «Золотые страницы финансового права России» / под ред. А. Н. Козырина. М.: Статут, 1998. Т. 2. С. 134 – 141.

¹¹ Энциклопедический словарь / Ф. А. Брокгауза, И. А. Ефрона. СПб.: Типо-Литография И.А. Ефрона, 1897. Т. 40. С. 500 – 505.

¹² Бельский К. С. Финансовое право: наука, история, библиография. М.: Юрист, 1995. С. 16.

различных наук, она является своеобразной «стыковой наукой»¹³. Н. Н. Ровинский по этому поводу отмечал: «Финансовая наука не может обойти те нормы, которые регулируют эти отношения. В то же время наука финансового права, изучающая юридические нормы, регулирующие отношения в области государственных финансов, не может строиться вне тесной связи с финансовой наукой»¹⁴.

В трудах современных юристов данные принципы налогообложения также нашли свое место. Н. И. Химичева точно ориентирует: «Налоговому праву свойственны все принципы финансового права в целом как его подотрасли. Вместе с тем налоговое право характеризуется и присущими именно ему специфическими принципами. Они находят отражение в налоговом законодательстве, определяя его исходные позиции»¹⁵. По ее мнению, к числу принципов налогового права следует отнести: обязанность каждого лица уплачивать законно установленные налоги и сборы, недопустимость дискриминационного характера налогообложения, недопустимость произвольных налогов и сборов, недопустимость налогов и сборов, нарушающих единое экономическое пространство России, приоритетность НК РФ в установлении, изменении или отмене налогов и сборов всех уровней, толкование всех неустранимых сомнений, противоречий и неясностей в актах законодательства о налогах и сборах в пользу налогоплательщика, необходимость формулирования законодательства таким образом, чтобы каждый точно знал, какие налоги (сборы), когда и в каком размере необходимо платить¹⁶.

Д. В. Винницкий выделяет такие принципы как: регулирование налоговых отношений законом, равенство и всеобщность, определенность, минимально необходимое ограничение прав частных субъектов налогового права, экономическая обоснованность (соразмерность экономических интересов), защита добросовестного участника налогового отношения и недопустимость злоупотребления правом, федерализм и единство государствен-

ного суверенитета¹⁷. Д. М. Щекин в качестве минимально необходимого набора принципов налогообложения выделяет следующие: законную форму налога, всеобщность, юридическое равенство при налогообложении, учет фактической платежеспособности (принцип равного налогового бремени), соразмерность налогообложения конституционно значимым целям ограничения прав и свобод, определенность налогового законодательства, единство системы налогов¹⁸. А. В. Демин указывает на такие принципы, как принцип законности налогообложения, принцип всеобщности и равенства налогообложения, принцип соразмерности налогообложения, единства налоговой системы, определенности налогообложения¹⁹. Ю. А. Крохина, как и Н. П. Кучерявенко, выделяет принцип экономической обоснованности налога²⁰.

Конечно, основой перечней предлагаемых принципов налогового права помимо научных воззрений служит налоговое законодательство, в частности ст. 3 НК РФ, что следует признать обоснованным. В число принципов налогового права могут входить текстуально закрепленные нормы-принципы и принципы-идеи, выведенные из ряда налоговых норм, из смысла налогового законодательства. При формировании системы принципов налогового права их необходимо различать. В этой ситуации актуальным представляется взгляд В. С. Белых и Д. В. Винницкого, выделяющих явно выраженные (установление налога законом²¹, отрицание обратной силы актов налогового законодательства, толкование всех сомнений актов законодательства о налогах

¹³ Годме П. М. Финансовое право. М., 1978. С. 26.

¹⁴ Финансовое право. М.: Госюриздат, 1946. С. 17.

¹⁵ Химичева Н. И. Налоговое право Российской Федерации, его принципы и источники // Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2008. С. 388.

¹⁶ Там же. С. 388 – 389.

¹⁷ Винницкий Д. В. Российское налоговое право: проблемы теории и практики. СПб.: Юридический центр «Пресс», 2003. С. 235.

¹⁸ Щекин Д. М. Налоговое право государств-участников СНГ (общая часть): учебное пособие / под ред. С. Г. Пепеляева. М.: Статут, 2008. С. 63 – 64.

¹⁹ Демин А. В. Налоговое право России: учебное пособие / Федеральное агентство по образованию; Красноярский гос. ун-т, Юрид. ин-т. Красноярск: РУМЦ ЮО, 2006. С. 112 – 169.

²⁰ Крохина Ю. А. Принцип экономической обоснованности налога в правовых позициях КС РФ // Налоговед. 2004. № 7. С. 5.

²¹ Винницкий Д. В. считает, что данный принцип более правильно должен быть закреплен как регулирующий налоговые отношения законом (подробнее см.: Винницкий Д. В. Российское налоговое право: проблемы теории и практики. СПб.: Юридический центр «Пресс», 2003. С. 235).

и сборах в пользу налогоплательщика (плательщика сборов), всеобщность налогообложения, справедливость, равенство, соразмерность налогообложения конституционно значимым целям ограничения прав и свобод, определенность и экономическую обоснованность, отсутствие дискриминации) и подразумеваемые (публичность налогообложения, единство налоговой системы, разделение налоговых полномочий) принципы налогового права в зависимости от формы нормативного закрепления²².

Ряд ученых в области налогового права проводят достаточно подробную классификацию принципов налогового права. Например, Кучерявенко Н. П. берет за основу принципы, сформулированные А. Смитом, выделяя следующие принципы:

- 1) налогового права;
- 2) построения налоговой системы;
- 3) налога или налогообложения;
- 4) налогового закона²³.

Сущность налоговых систем, по его мнению, реализуется в таких основных принципах: 1) целостность, предпочитающая использование целой системы взаимодополняющих налоговых рычагов; 2) стабильность, предполагающая неизменность налоговой системы в целом в течение бюджетного года; 3) гибкость, обуславливающая реагирование на изменение ситуации путем коррекции неосновных элементов налогового механизма; 4) справедливое налогообложение, т. е. учет реальных возможностей налогоплательщика; 5) единообразие, предполагающее единую систему налогов, действующую на всей территории государства; 6) единая цель, т. е. формирование бюджетов в размерах обеспечения государственных потребностей; 7) предел налогового давления — сохранение стимула производства; 8) рациональное сочетание прямых и косвенных налогов; 9) разделение налогов по уровням компетенции.

Принципы налога или налогообложения реализуются в следующих видах:

- 1) однократность обложения;
- 2) установление наиболее важных налогов центральным органом государственной власти;

3) универсализация налога, т. е. независимости налогового давления от форм собственности плательщика;

4) научный подход в формировании элементов налогового механизма;

5) обязательность исполнения;

6) равенство, означающее равное налоговое давление на всех плательщиков в зависимости от их доходов, имущества и деятельности;

7) однозначный налоговый механизм, обуславливающий единый подход к закреплению элементов;

8) публичное взимание налогов исключительно в публичных интересах.

Принципы налогового законодательства Н. П. Кучерявенко раскрывает следующим образом: 1) должная правовая процедура — установление и изменение налога законом; 2) принцип верховенства общегосударственных налоговых законов по отношению к законам, регулирующим другие области права и нижестоящим по юридической силе нормативным актам; 3) экономическая обоснованность налога; 4) доступность закона и механизма, заложенного в нем; 5) налоговая оговорка — оговорка закона, которая в случае изменения законодательства позволяет вывести объекты из-под действия новой налоговой нормы²⁴.

Данная классификация правовых принципов налогообложения осуществлена в соответствии с объективными условиями, лежащими в основе механизма правового регулирования современных налоговых отношений. Это достаточно подробная систематизация принципов налогообложения, заслуживающая должного внимания. Однако можно отметить, что подобное объединение принципов имеет свои недостатки. Так, не решен вопрос: какие принципы лежат в первом основании подразделения — «принципы налогового права»? Объединяет ли данное основание остальные три или служит отдельной группой принципов — остается не ясным. К тому же выделение в качестве различных оснований «принципов налога или налогообложения» и «принципов построения налоговой системы» представляется нецелесообразным в связи с отсутствием единого понимания терминов «налогообложение» и «налоговая система»²⁵. Заслужива-

²² Белых В. С., Винницкий Д. В. Налоговое право России: краткий учебный курс. М.: Норма, 2004. С. 140 – 155.

²³ Кучерявенко Н. П. Налоговое право: учебник. Харьков: Легас, 2001. С. 101 – 110; Кучерявенко Н. П. Теоретические проблемы правового регулирования налогов и сборов в Украине. Харьков: Консум, 1997. С. 53 – 55.

²⁴ Кучерявенко Н. П. Указ. соч. С. 101 – 110.

²⁵ Кучерявенко Н. П. также не выделяет своего подхода к определению налогообложения и налоговой системы при раскрытии принципов налогового права.

ет критики отсутствие выделения в данной классификации конкретных принципов налогообложения, регулирующих особенности обложения отдельными видами налогов или их группами.

В науке финансового права выдвигаются и другие критерии классификации принципов налогового права. А. Н. Козырин подразделяет важнейшие принципы налогового права на юридические (установление налога законом, регулярность пересмотра налоговых законов, принцип юридического равенства граждан перед налоговым законом); социально-экономические (принцип справедливости) и технические (запреты специализации налога, единого налогового фонда). «Первые составляют основу процессуальной части налогового права, вторые определяют характер материальных норм, третьи устанавливают основы технического исполнения налоговых операций»²⁶. Подобного мнения придерживается также О. И. Фомина²⁷.

Существуют и иные подходы к классификации принципов налогового права на отдельные составляющие группы. Наибольшее количество ученых поддерживают разграничение принципов на экономические, юридические и организационные²⁸. Экономические принципы налогообложения определяют основные требования, которым налоги должны соответствовать с точки зрения экономической теории, например: принципы соразмерности, экономической обоснованности налогообложения и экономности налогового администрирования. Эти принципы фактически определяют важнейшие подходы, которым должна соответствовать реализация функций налога как элемента экономической системы.

Организационно-функциональные принципы налогообложения представляют собой положения, которые определяют внутреннее

построение налоговой системы и ее функционирование. К числу таковых, в частности, относятся принципы единства и стабильности налоговой системы, принцип разграничения компетенции органов государственной власти и местного самоуправления по установлению и введению налогов и сборов, принцип удобства налогообложения.

Правовые принципы налогообложения (принципы налогового права) определяют требования, предъявляемые к установлению, введению и взиманию налогов и сборов с точки зрения права. Рассматривая общие принципы налогового права, отдельные специалисты определяют их как совокупность универсальных положений, позволяющих прогнозировать и формировать на научной основе развитие основных институтов налогового права и механизма правового регулирования налоговой системы²⁹.

Довольно развернутый состав указанной классификации принципов налогового права предложен А. И. Худяковым и Г. М. Бродским. Они относят к экономическим принципам налогообложения следующие: экономическая обоснованность налога, справедливость налогообложения, соответствие налоговой системы требованиям единого экономического пространства страны, учет возможностей налогоплательщика, равенство налогообложения, максимальность налогообложения; к юридическим принципам: неограниченность налогового суверенитета государства; верховенство законодательной власти при установлении и отмене налога, соответствие актов налогового законодательства Конституции РФ, соблюдение законности при установлении налогов, верховенство Налогового кодекса РФ в системе налогового законодательства, отрицание обратной силы налоговых законов, ухудшающих положение граждан, соблюдение конституционных прав граждан при установлении налогов, определенность и обязательность налогообложения, гласность налогового законодательства; к организационным принципам: единство налоговой системы, налоговая централизация, множественность налогов, эластичность налогов, удобство взимания налогов³⁰.

²⁶ Козырин А. Н. Налоговое право зарубежных стран: вопросы теории и практики. М., 1993. С. 77 – 80.

²⁷ Фомина О. И. Закон в системе источников налогового права (на примере англо-саксонской правовой системы): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 16.

²⁸ Кучеров И. И. Состав принципов налогообложения и их правовое закрепление // Финансовое право. 2009. № 3. С. 17 – 21; Худяков А. И., Бродский Г. М. Теория налогообложения: учебное пособие. Алматы: НОРМА-К, 2002. С. 109 – 140; Евстигнеев Е. Н. Основы налогообложения и налогового права: учебное пособие. М.: ИНФРА-М, 2000. С. 12 – 14; Налоги и налоговое право / под ред. А. В. Брызгалова. М.: Аналитика Пресс, 1997. С. 66; Пилипенко А. А. Экономико-правовые начала формирования налоговой системы // Финансовое право. 2006. № 10. С. 16 – 17 и др.

²⁹ Кучеров И. И. Состав принципов налогообложения и их правовое закрепление // Финансовое право. 2009. № 3. С. 17 – 21.

³⁰ Худяков А. И., Бродский Г. М. Указ. соч. С. 109 – 140.

В данном случае принципы налогового права как бы поглощают принципы иных категорий и сфер и тем самым отображают слияние и органическое единство налогового права с экономикой. В целом, это справедливо, но различные термины и определения при классификации принципов налогового права должны иметь свой смысл и содержание в зависимости от целей подобного подразделения, а также должны иметь исторические, юридические, экономические и социальные основания для подобного рода выводов³¹. Поэтому не всегда подобная классификация удачна применительно к вопросу исследования. Здесь же не видно разницы между принципами экономическими, организационными и юридическими.

А. А. Тедеев и В. А. Парыгина соглашаются с авторами, выделяющими в некоторых случаях экономические принципы налогообложения, принципы налогового права и принципы организации налоговой системы³², но отмечают: следует помнить, что важнейшие для юридической науки экономические и иные принципы являются принципами налогового права³³.

При этом А.А. Тедеев и В.А. Парыгина считают, что принципы налогового права могут быть подразделены на два вида: социально-правовые (они, как правило, имеют общеправовое значение) и специально-правовые: законность налогообложения, всеобщность и равенство налогообложения, справедливость налогообложения, взимание налогов в публичных целях, установление налогов и сборов в должной правовой процедуре, экономическое основание налогов (сборов), презумпция толкования в пользу налогоплательщика (плательщика сборов) всех неустраиваемых сомнений, противоречий и неясности актов законодательства о налогах и сборах, определенность налоговой обязанности, единство экономического пространства Российской Федерации и единство налоговой политики, единство системы налогов и сборов³⁴.

Один из самых распространенных в правовой науке подходов к классификации

правовых принципов по сфере действия³⁵: на общие (общеправовые), межотраслевые, отраслевые³⁶ и институционные³⁷. Данная систематизация принципов применима и для раскрытия принципов налогового права. Учитывая, что налоговое право – подотрасль финансового права, а налогообложение прибыли, добавленной стоимости, имущества – другие правовые институты, предполагается выделение следующей модели системы принципов права, применительно к рассматриваемой проблеме:

1) принципы права – общее основополагающее явление для всей юридической науки;

2) принципы финансового права – базисная категория, которой присуща целостность, глобальность, основательность, структурность;

3) межотраслевые принципы права – связующее звено в системе права, обеспечивающее единство правового регулирования;

4) принципы налогового права как подотраслевые принципы – специализированная категория по отношению к финансовому праву. Она будет являться базисной для налогового права;

5) институционные принципы (налогообложение имущества, прибыли, добавленной стоимости и др.) являются конечной ячейкой так называемого исходного, основного правового регулирования. Они выступают специфической категорией по отношению к финансовому праву.

В области финансового права подобной классификации принципов права уделяется незначительное внимание. Данная классификация обладает рядом достоинств и имеет право на существование, так как представляет собой классический подход в юридической науке. В то же время она условна и не всеобъемлюща, поэтому только с ее помощью невозможно выявить все качественные особенности налогообложения отдельных видов объектов. Разграничение общеправовых, отраслевых, межотраслевых, подотраслевых и институционных принципов для теоретического исследования налогообложения пред-

³¹ В следующей главе будет определена разница между различными видами принципов при обозначении одного явления – принципов налогового права.

³² *Налоги и налоговое право* / под ред. А. В. Брызгалина. М.: Аналитика Пресс, 1997. С. 66.

³³ *Тедеев А. А., Парыгина В. А.* Финансовое право: учебник / под общ. ред. Ю. А. Дмитриева. М.: Эксмо, 2004. С. 188.

³⁴ *Тедеев А. А., Парыгина В. А.* Указ. соч. С. 187 – 188.

³⁵ *Иванов Р. Л.* Принципы советского права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1988. С. 12.

³⁶ *Тютин Д. В.* Налоговое право: курс лекций. М.: РАП; Эксмо, 2009. С. 31 – 32.

³⁷ *Свердлов Г. А.* Принципы советского гражданского права. Красноярск: Издательство Красноярского государственного ун-та, 1985. С. 57 и др.

ставляется не во всем удачным, так как подчеркивает обособленность принципов друг от друга в зависимости от сферы действия.

Специфика налогообложения обеспечивает единство содержания правовых принципов различного уровня. По сфере действия мы можем подразделить принципы на общеправовые, отраслевые, межотраслевые и институционные, но по содержанию они будут совпадать друг с другом на одном уровне, так как предопределяются особенностями налогообложения. Выражаясь словами Н. А. Чечинной, «отдельные принципы могут быть одноименными и даже одинаково выраженными в нормах разных отраслей права, но конкретная система принципов присуща всегда только одной определенной отрасли»³⁸.

В связи с этим правоведы, характеризуя правовые принципы налогообложения, прибегают к подразделению их на общие и частные (специальные или институционные)³⁹. Причем общие принципы налогообложения объединяют в себе правовые принципы различной сферы действия. В. В. Гриценко совершенно справедливо отмечает: «Общие принципы налогового права – это те основные начала, которые определяют наиболее важные черты права в целом, его содержание и особенности как регулятора всей совокупности налоговых правоотношений»⁴⁰.

Установление общих принципов налогообложения и сборов находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов⁴¹. При этом указанные принципы устанавливаются федеральным законом⁴². Тем самым федеральному законодателю предоставляется право принятия самостоятельного решения, определяющего, допустимо ли (а если допустимо, то в каком виде и объеме) участие субъектов РФ в формировании правового со-

держания института общих принципов налогообложения и сборов⁴³. Г. В. Петрова не обоснованно указывает: «Закрепление в ч. 3 ст. 75 Конституции РФ положения о том, что система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения устанавливаются федеральным законом, означает, что эти вопросы не могут регулироваться иными видами правовых актов. Наиболее полная реализация налогово-бюджетного федерализма предполагает единство финансовых регуляторов рынка и бюджетных норм как необходимое условие сбалансированности бюджетных средств на разных уровнях»⁴⁴.

К сожалению, в Конституции РФ и иных нормативных актах не раскрывается понятие и содержание общих принципов налогообложения и сборов, для чего они устанавливаются и каково их значение⁴⁵. Официальное толкование данной нормы Конституции РФ осуществил Конституционный Суд РФ, отметив, что общие принципы налогообложения и сборов относятся к основным гарантиям, обеспечивающим реализацию и соблюдение основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, принципов федерализма в Российской Федерации⁴⁶. Точного и однозначного законодательного или доктринального определения общих принципов налогообложения и сборов на данный момент не существует. Но вышеуказанная позиция Конституционного Суда РФ относительно природы общих принципов налогообложения и сборов породила интересные и жизненные идеи их классификации⁴⁷.

Наиболее полную классификацию общих принципов налогообложения дает

³⁸ Чечина Н. А. Принципы советского гражданского процессуального права и их нормативное закрепление // Правоведение. 1960. № 3. С. 78 – 86.

³⁹ Демин А. Общие принципы налогообложения (анализ судебно-арбитражной практики) // Хозяйство и право. 1998. № 2. С. 95 – 100; Налоги и налоговое право в схемах / под ред. А. В. Брызгалова. М.: Аналитика-Пресс, 1997. С. 30.

⁴⁰ Гриценко В. В. Теория российского налогового права: современные проблемы. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2005. С. 59.

⁴¹ Конституции РФ. Ст. 72. Подп. «и». П. 1 // КонсультантПлюс.

⁴² Конституции РФ. Ч. 3. Ст. 75 // КонсультантПлюс.

⁴³ Затулина Т. Н. Конституционно-правовые основы регулирования налоговых отношений в субъектах Российской Федерации (на примере Южного Федерального округа) // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 7. С. 10 – 15.

⁴⁴ Петрова Г. В. Общая теория налогового права. М.: ИД ФБК-ПРЕСС, 2004. С.16.

⁴⁵ Тедеев А. А., Парыгина В. А. Указ. соч. С. 186 – 187.

⁴⁶ Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года “Об Основах налоговой системы в Российской Федерации”» № 5-П от 21 марта 1997 г. // СЗ РФ. 1997. № 13. Ст. 1602.

⁴⁷ Кикабидзе Н. Р. Общие принципы налогообложения и сборов в России и США в сфере основ конституционного строя (сравнительно-правовой анализ) // Финансовое право. 2006. № 12. С. 30 – 34.

С. Г. Пепеляев⁴⁸. Он выделяет три группы общих принципов налогообложения в зависимости от направленности действия и решаемых задач:

1) принципы, обеспечивающие реализацию и соблюдение основ конституционного строя (публичной цели взимания налога, приоритета финансовой цели, ограничения специализации налогов и сборов, установления, изменения или отмены налогов и сборов законами, установления налогов и сборов в должной процедуре, ограничения форм налогового законодательства);

2) принципы, обеспечивающие реализацию и соблюдение основных прав и свобод человека и гражданина (юридического равенства плательщиков налогов и сборов, всеобщности налогообложения, равного налогового бремени, соразмерности налогообложения конституционно значимым целям ограничения прав и свобод);

3) принципы, обеспечивающие реализацию и соблюдение начал федерализма (единства налоговой политики, единства системы налогов, разделения налоговых полномочий).

В данной классификации принципов налогообложения можно выделить следующие дискуссионные моменты:

Во-первых, С. Г. Пепеляев рассматривает общие принципы налогообложения в качестве «основных, конституционных» принципов. В то же время общие принципы налогообложения не обязательно должны быть закреплены в Конституции РФ. Термин «общие» предположительно может иметь и другое значение. В частности, он означает то, что данные принципы применимы в области урегулирования общественных отношений по взиманию налогов любых видов. С. Г. Пепеляев скорее выделяет конституционные и неконституционные принципы налогообложения, чем общие и частные. Общие принципы налогообложения характеризуют свободу применения их к регулированию налоговых правоотношений, в то время как конституционные принципы в большей мере отображают иерархичность применения принципов в зависимости от юридической силы. Учитывая данные аспекты, С. Г. Пепеляев в последних работах производит деление принципов на основные (конституционные) и неосновные⁴⁹.

⁴⁸ Пепеляев С. Г. Общие принципы налогообложения и сборов // Налоговый вестник. 1997. № 7. С. 16 – 18.

⁴⁹ Пепеляев С. Г. Налоговое право: учебник / под ред. С. Г. Пепеляева. М.: Юристъ, 2004. С. 63 – 91.

Во-вторых, Пепеляев С. Г. акцентирует основное внимание на принципах налогообложения, характеризующих интересы физических лиц – налогоплательщиков, оставляя в тени другую категорию налогоплательщиков – организации. Он следовал в большей мере «букве закона», чем «духу закона», имеющему преимущество в данном случае.

Как видно, единого подхода к перечню и классификации принципов налогового права в финансово-правовой литературе не существует. Вполне распространенной практикой стало формулирование более или менее пространных перечней принципов налогового права, которые классифицируются с учетом различных оснований. И здесь речь идет о неких «относительных» результатах научных исследований. Ни в коем случае нельзя признавать их ложными либо не соответствующими действительности. Каждый из подобных перечней имеет свое логическое обоснование, и каждый из последующих перечней будет его иметь. Одновременно с возникновением такого перечня появятся и серьезные критические замечания, аргументация которых будет весьма убедительной⁵⁰. Тем самым осуществляется процесс формирования и познания принципов налогового права, способствующий развитию научных основ налогообложения.

Из большинства приведенных классификаций видно, что они составлены с учетом одного основания для упорядочения. А между тем система принципов – явление сложное и многогранное, подчиненное своим общим правилам. Система принципов налогового права не должна противоречить общелогическим системам. «Система – это упорядоченное определенным образом множество элементов, взаимосвязанных между собой и образующих некоторое целое единство»⁵¹, – пишет известный теоретик систем В. Н. Садовский. Другой ученый Д. А. Керимов под системой понимает «интеграцию однотипных по своей сущности образований в структурно упорядоченное целостное единство, обладающее относительной самостоятельностью, автономным функционированием и взаимодействием с внешней средой для достижения

⁵⁰ Милова Е. А. К вопросу о понятии принципов права // Вопросы экономики и права. 2009. № 2. С. 39.

⁵¹ Садовский В. Н. Основания общей теории систем: логико-методологический анализ. М.: Наука, 1986. С. 98.

заданных целей»⁵². Он отмечает, что любое системное исследование должно быть ориентировано, «во-первых, на обнаружение составных частей системной целостности (компонентов, элементов); во-вторых, на выявление специфических качеств каждой из частей; в-третьих, на аналитическое изучение связей, отношений и зависимостей частей между собой; в-четвертых, на обобщение частей в их качественной определенности и взаимодействии, раскрывающем свойства системы как единого целого; в-пятых, на познание функционального назначения, роли и эффективности системы (и каждой его части) на среду и обратного влияния среды на систему»⁵³. При этом построение любой системы должно базироваться на системных принципах: целостности, структурности, иерархичности, взаимозависимости системы и среды⁵⁴, функциональности, интегративности, динамичности, гетеромности⁵⁵. Учитывая общие особенности систем, отображающих сущность явления, можно предположить, что система принципов налогового права предполагает многоуровневый, структурный подход, в котором может наблюдаться множественность критериев для развития системности (классификации). Система может включать различные классификации, но символизировать их взаимосвязь и единство,

а также условную замкнутость в рамках границ. Границами может выступать сфера налогового права, охватывающая как внутригосударственное право, так и учитывающая имплементацию принципов международного права.

Развивая вышеназванные положения, а также принимая во внимание все ранее исследованное, хотелось бы отметить следующее: общепризнанное и теоретически закрепленное понятие «общие принципы налогообложения» должно трактоваться с широкой точки зрения и совмещать в себе как принципы внутригосударственного, так и международного права.

Об авторах

Рыбаков Олег Юрьевич, доктор юридических наук, доктор философских наук, профессор, проектор по научной работе ФГА-ОУ ВПО «Северо-Кавказский федеральный университет», т (8652) 956487, rybakov-ou@yandex.ru

Смирнов Дмитрий Анатольевич, доктор юридических наук, заведующий кафедрой административного и финансового права ФГА-ОУ ВПО «Северо-Кавказский федеральный университет», т.89624007669, dmi197526@yandex.ru

⁵² Керимов Д. А. Философские основания политико-правовых исследований. М.: Мысль, 1986. С. 218.

⁵³ Там же. С. 202.

⁵⁴ Большая советская энциклопедия / под ред. А. М. Прохорова. М.: Сов. энциклопедия, 1976. Т. 23. С. 464.

⁵⁵ Мальцев В. А. Право как нормативно-деятельностная система // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 94 – 103.

ФОРМИРОВАНИЕ НОВОЙ СИСТЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАБОТАЮЩИХ ГРАЖДАН СОЦИАЛЬНЫМИ ПОСОБИЯМИ

Вышеславова Т. Ф.

В статье устанавливаются отдельные этапы становления современной системы обеспечения социальными пособиями граждан, и характеризуется нормативная база этих периодов.

Ключевые слова: социальное страхование, социальные пособия, этапы становления, социальное законодательство.

THE FORMATION OF THE NEW SYSTEM PROVIDING CITIZENS WITH SOCIAL BENEFITS

Vysheslavova T. F.

The article deals with the individual stages of formation of the modern system of providing social benefits to citizens and characterizes legal base of these periods.

Key words: social insurance, social security benefits, stages of formation, social legislation.

Политико-экономические изменения в жизни страны в конце XX века потребовали кардинального пересмотра системы обязательного социального страхования. Современное формирование законодательства об обеспечении пособиями работающих граждан прошло несколько этапов развития, отражающих социально-экономическое положение РФ.

Начальный этап охватывает период с 80-х годов прошлого века до 1993 г. Он характеризуется в значительной мере использованием нормативно-правовых актов советского времени. В соответствии с Постановлением Верховного Совета РСФСР от 12.12.1991 № 2014-1 «О ратификации Соглашения о создании Содружества Независимых Государств»¹ на территории РФ до принятия соответствующих законодательных актов нормы бывшего Союза ССР применяются в части, не противоречащей Конституции РФ, законодательству РФ и Соглашению о создании СНГ.

В те годы социальное страхование на случай временной нетрудоспособности, ма-

теринства и детства не имело законодательной основы и регулировалось подзаконными нормативными актами. Применялись Основные условия обеспечения пособиями по государственному социальному страхованию, утвержденные Постановлением Совмина СССР и ВЦСПС от 23.02.1984 № 191 «О пособиях по государственному социальному страхованию»², Постановление Совмина СССР и ВЦСПС от 02.09.1981 № 865 «О порядке введения частично оплачиваемого отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет и других мероприятий по усилению государственной помощи семьям, имеющим детей»³, Положение о порядке обеспечения пособиями по государственному социальному страхованию, утвержденное постановлением Президиума ВЦСПС от 12.11.1984 № 13-6⁴.

Первым отдельным законом РФ, имеющим отношение к обеспечению пособиями рабо-

¹ Ведомости СНД и ВС РФ. 19.12.1991. № 51. Ст. 1798.

² Свод законов СССР. Т. 2. С. 686-2.

³ Свод законов СССР. Т. 2. С. 684. 1990.

⁴ Библиотека «Российской газеты». № 4. 1995.

тающих граждан, стал Закон РФ от 04.04.1992 № 2660-1 «О дополнительных мерах по улучшению положения женщин, охране материнства и детства»⁵. Кроме закрепления норм о продолжительности отпуска по беременности и родам, Закон ввел единовременное пособие женщинам, ставшим на учет в медучреждении в ранние сроки беременности, что способствовало своевременной диспансеризации беременных женщин, профилактике осложнений при беременности и родах. Кроме того, взамен ранее действовавших единовременных пособий при рождении ребенка, дифференцированных в зависимости от очередности рождения, и ежемесячных пособий многодетным семьям на четвертого и последующего ребенка в возрасте до 5 лет, было установлено единовременное пособие при рождении ребенка. Пособие это выплачивалось в трехкратном размере минимальной заработной платы. Начиная с декабря 1990 года, выплаты ежемесячного пособия на период отпуска по уходу за ребенком стали осуществляться до достижения им возраста не года, а полутора лет, но правовое регулирование этого пособия также осуществлялось союзным нормативным актом. С 1 января 1991 года образован Фонд социального страхования РСФСР.

Издание данных норм, по нашему мнению, привело к правовому единообразию применения правовой нормы и унифицировало порядок предоставления пособий, устанавливая определенный уровень обеспечения для всего населения РФ. В этот период были заложены правовые и организационно-управленческие, финансовые основы обеспечения пособиями по обязательному социальному страхованию. Произошло формирование и финансовых основ социального страхования. Однако законодательного акта, который определял бы условия выдачи и порядок исчисления пособия по временной нетрудоспособности, принято не было.

Радикальный поворот в формировании современного законодательства о социальном страховании на случай временной нетрудоспособности, материнства и детства произошел с принятием в 1993 году Конституции Российской Федерации⁶. В число основных прав человека Конституция РФ включает право

на социальное обеспечение, содержание которого раскрывает в ряде статей ст. 37, 38, 39 и других. Принимаются Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан от 22.07.1993 № 5487-1, Закон РФ от 09.06.1993 № 5142-1 «О донорстве крови и её компонентов», ФЗ от 17.09.1998 № 157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней», ФЗ от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле», ФЗ от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», ФЗ от 19.05.1995 «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» и др.

Юридическое оформление обязательно социального страхования в нашей стране произошло с принятием ФЗ от 16.07.1999 № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»⁷ Обязательное социальное страхование стало включать в себя несколько видов страхования (пенсионное, на случай временной нетрудоспособности, на случай материнства и детства, от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, медицинское страхование, страхование безработицы). Этот Закон существенно обогатил понятийный аппарат социального страхования и впервые закрепил широкую сферу социального страхования.

В то же время Федеральный закон «Об основах обязательного социального страхования» только в общих чертах определил контуры должного урегулирования страхования как особого общественного института. Несмотря на это, на начальном этапе своего действия, по нашему мнению, закон имел положительное значение, сохранив от разрушения обязательное социальное страхование как относительно самостоятельную страховую систему защиты трудящегося населения.

Особенностью этого периода становления законодательства об обеспечении пособиями работающих граждан стало ограничение размера пособий (не превышало двойного должностного (месячного) оклада или двойной тарифной ставки). С принятием Указа Президента РФ от 15.03.2000 № 508 «О размере пособия по временной нетрудоспособности»⁸ пособие по временной нетрудоспособности ограничивалось суммой, равной 85-кратному

⁵ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 23.04.1992. № 17. Ст. 896.

⁶ Собрание законодательства РФ. 26.01.2009. № 4. Ст. 445.

⁷ Собрание законодательства РФ. 19.07.1999. № 29. Ст. 3686.

⁸ Собрание законодательства РФ. 20.03.2000. № 12. Ст. 1259.

размеру оплаты труда, установленному Федеральным законом.

Следующий этап становления законодательства об обеспечении пособиями работающих граждан начинается с фактического огосударствления обязательного социального страхования, чему способствовало введение с 2001 года единого социального налога.

Огосударствление обязательного социального страхования выразилось в том, что средства социального страхования, предназначенные на выплату пособий застрахованным гражданам, находятся в распоряжении федерального казначейства. Фактически Фонд социального страхования стал не полноценным распорядителем страховых средств, а рядовым получателем, наряду с другими многочисленными получателями бюджетных средств. На практике это привело к образованию дефицита средств внебюджетных фондов. Сбалансированность бюджетов фондов достигается путем сокращения расходных обязательств, уменьшения и прекращения финансирования конкретных видов страхового обеспечения работников.

Так, например, по Ставропольскому региональному отделению Фонда социального страхования расходы на выплату пособия по беременности и родам выросли в 2008 году по сравнению с 2005 годом в 2,9 раз. В то время как сумма поступивших налогов выросла только 1,8 раз. Если в 2005 году расходы на выплату пособия по беременности и родам составили 14% от суммы поступивших налогов, то в 2008 году этот показатель равен 21%.

Необходимо отметить, что в этот период становления законодательства об обеспечении пособиями работающих граждан принимаются такие необходимые федеральные законы как Закон от 31.12.2002 № 190-ФЗ «Об обеспечении пособиями по обязательному социальному страхованию граждан, работающих в организациях и у индивидуальных предпринимателей, применяющих специальные налоговые режимы, и некоторых других категорий граждан»⁹ и от 29.12.2006 № 255-ФЗ «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию»¹⁰.

⁹ Собрание законодательства РФ. 06.01.2003. № 1. Ст. 5.

¹⁰ Собрание законодательства РФ. 01.01.2007. № 1 (1 ч.). Ст. 18.

С вступлением 01 января 2010 года Закона 190-ФЗ и ФЗ от 24.07.2009 № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования»¹¹ начинается четвертый, современный этап становления законодательства об обеспечении пособиями работающих граждан.

С принятием этих федеральных законов государством предпринимается попытка возврата к страховым началам (основам) обязательного социального страхования через придания ему страховой сути. Формируются принципы социального страхования, круг лиц, подлежащих социальному страхованию и виды социальных рисков.

По мнению З. Р. Теттенборн, все виды рисков, обеспечиваемых в порядке социального страхования, по существу сводятся к одному основному риску – риску потери заработка вследствие утраты трудоспособности или вследствие безработицы.¹²

В. Д. Роик определяет страховую сущность социального риска как вероятность наступления материальной необеспеченности в результате утраты заработка или трудового дохода по объективным, социально значимым причинам, а также возникшей необходимости в дополнительных расходах на лечение и оплату социальных услуг.¹³

Е. Е. Мачульская говорит о невозможности с помощью социального страхования «минимизировать последствия изменения социального положения».¹⁴ Формируется современная нормативная база социальных пособий. Отменяется единый социальный налог, вводятся государственные Программы социального обеспечения.

На основании вышеизложенного мы можем сделать следующий вывод.

Современное становление законодательства об обеспечении пособиями работающих граждан прошло несколько этапов развития.

¹¹ Собрание законодательства РФ. 27.07.2009. N 30. Ст. 3738.

¹² Теттенборн З. Р. Сов. социальное страхование. М.: Вопросы труда, 1929. С. 131.

¹³ Роик В. Д. Основы социального страхования: учебник. М., 2007. С. 20.

¹⁴ Мачульская Е. Е. Право социального обеспечения в условиях рыночной экономики: теория и практика правового регулирования: диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 2000. С. 29.

Первый (начальный) этап охватывает 80-е годы прошлого века и продолжается до 1993 г. В этот период были заложены правовые и организационно-управленческие основы обеспечения пособиями по обязательному социальному страхованию. Произошло формирование и финансовых основ социального страхования. Этот период можно назвать этапом формирования правовых, управленческих, финансовых основ социального обеспечения.

Второй этап охватывает 1993-2000 годы. В это время происходит некоторое упорядочение в правовом смысле видов обязательного социально-страхового обеспечения, включая законодательное оформление обязательного социального страхования.

Третий этап – это 2001-2009 годы, в ходе которого происходит огосударствление обязательного социального страхования, которое выразилось в том, что средства социального страхования, предназначенные на

выплату пособий застрахованным гражданам, находятся в распоряжении федерального казначейства. Фактически Фонд социального страхования стал не полноценным распорядителем страховых средств, а рядовым получателем, наряду с другими многочисленными получателями бюджетных средств.

Четвертый, современный этап начинается с 2010 года. Государством предпринята попытка возврата к страховым началам (основам) обязательного социального страхования через придание ему страховой сути.

Об авторе

Вышеславова Татьяна Федоровна, кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического, земельного и трудового права юридического института Северо-Кавказского федерального университета. т. 89624463081, Vysheslavova_tf@mail.ru

О СТАТУСЕ ПРЕПОДАВАТЕЛЯ ВУЗА В ТРУДОВОМ ПРАВЕ

Лукинова С. А.

Статья посвящена отдельным малоразработанным в науке трудового права проблемам трудовых отношений преподавателей вузов.

Автор анализирует высказанные в науке точки зрения и высказывает свое мнение по поводу проблем, связанных с правовым регулированием труда преподавателя вуза (содержание трудового договора и трудовой функции, оплата труда и пр.).

Ключевые слова: трудовая функция; преподаватель вуза; учебная работа; научная работа.

LECTURER OF AN INSTITUTE OF HIGHER EDUCATION LABOR FUNCTION: SEVERAL PROBLEMS OF ITS SUBSTANCE

Lukinova S. A.

The article is dedicated to several problems related to labor relations of lecturers of an institute of higher education which are not well scrutinized by Labor law science. The author analyzes approaches made and suggests her point of view on problems related to a lecturer of an institute of higher education science work, qualifying evaluations and others.

Key words: labor function; lecturer of an institute of higher education; educational work; science work.

Под правовым статусом педагогического работника ФЗ «Об образовании» 2012 г. понимает совокупность прав и свобод (в том числе академических прав и свобод), трудовых прав, социальных гарантий и компенсаций, ограничений, обязанностей и ответственности, которые установлены законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Социально-трудовые отношения в высшем учебном заведении регулируются в настоящее время довольно многочисленными правовыми актами: Трудовым кодексом РФ, законами РФ «Об образовании», «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», иными правовыми актами, среди которых актуальным является Типовое положение об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении РФ)¹.

Однако на практике законодательство, регулирующее труд преподавателей вузов, не

всегда соблюдается. Причины тому различные – от несовершенства или неверного толкования отдельных норм законодательства до прямого его нарушения.²

Трудовой договор служит основным инструментом обеспечения образовательной деятельности учебного заведения и одновременно регулирования отношений с преподавателем, позволяет обеспечить баланс интересов преподавателя и администрации образовательных организаций.

Однако современная практика регулирования отношений между образовательной организацией и преподавателем идет по пути подрядных начал в педагогической деятельности.

В случае установления факта фактического регулирования гражданско-правовым договором трудовых отношений к ним применимы части 3 ст. 11 ТК РФ.

Ученые подчеркивают, что эффективность законодательства, регулирующего труд преподавателей, снижается, если в нем содержатся нормы, которые изначально обречены на невыполнение.

¹ ФЗ «Об образовании» 2012 г., Федеральный закон от 22 августа 1996 г. N 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» // СЗ РФ. 1996. N 35. Ст. 4135; Постановление Правительства РФ от 14 февраля 2008 г. N 71 «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении) Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. N 8. Ст. 731.

² Репринцев Д.Д. Соблюдается ли законодательство, регулирующее труд преподавателей вузов? // [Электронный ресурс] / СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://trudovoepravo.ru/2010.-> Загл. с экрана

Так, вплоть до 2005 г. в законах «Об образовании» (с 1992 г.) и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (с 1996 г.) содержалось положение о том, что размер среднего должностного оклада педагогических работников из числа профессорско-преподавательского состава устанавливается на уровне, в два раза превышающем уровень средней заработной платы работников промышленности.

Однако, как известно, декларируемое в течение 13 лет это положение не было реализовано. Не решает указанной проблемы и проект нового закона об образовании.

Так, в п. 4 пп. 7 ст. 49 проекта названного закона отмечается, что размер заработной платы каждого педагогического работника зависит от его квалификации, сложности выполняемой работы, количества (интенсивности), а также качества и результативности его труда, педагогического стажа, наличия почетных званий, государственных и ведомственных наград и максимальным размером не ограничивается.³ Принятый закон решил проблему оплаты труда преподавателей кардинально – он ничего не говорит о ней.

Следующая проблема заключается в том, что сложилось мнение на практике, что у преподавателя ненормированный рабочий день и потому не существует ограничений в продолжительности его рабочего дня, а в качестве компенсации переработки сверх нормальной продолжительности рабочего времени преподавателю предоставляется дополнительный отпуск.⁴

Такое мнение ошибочно. Ошибка вытекает из известных трудностей в учете рабочего времени преподавателя ввиду неоднородности режима его рабочего дня.

Трудовая функция преподавателя вуза регулируется законами, подзаконными актами, в числе которых и локальные. Тем не менее не столь многочисленные авторы, изучающие данный вопрос, сходятся во мнении⁵, что правовое регулирование трудовой функции нуждается в совершенствовании.

³ Проект Федерального закона «Об образовании» // [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Бондаренко Э. Н. Некоторые правовые проблемы содержания трудовой функции преподавателя вуза [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа : <http://trudovoepravo.ru/2010>. – Загл. с экрана.

⁵ Бриллиантова Н.А., Архипов В.В. Некоторые проблемы регулирования труда педагогических работников // Законодательство и экономика. 2008. № 3.

Причин, как можно предположить, несколько: и субъективных, и объективных, но, наверное, важнейшими из них являются сложная структура трудовой функции преподавателя вуза и наличие в этой структуре творческого элемента, плохо поддающегося всякого рода урегулированию.

К занятию должностей педагогических работников в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, допускаются лица, отвечающие квалификационным требованиям, предусмотренным Единым квалификационным справочником должностей руководителей, специалистов и служащих по соответствующим должностям педагогических, научно-педагогических и руководящих работников образования.

В Приказе Минздравсоцразвития РФ от 14 августа 2009 г. № 593 «Об утверждении Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих» есть должность «преподаватель», но это не преподаватель вуза: неотъемлемые части его работы отсутствуют. Н. А. Бриллиантова и В. В. Архипов не без основания пишут⁶, что вместо того, чтобы отсылать педагогических работников к несуществующим квалификационным характеристикам, Правительству РФ и Минобрнауки России следовало бы разработать акт с необходимыми, в том числе при приеме на работу, квалификационными характеристиками для всех должностей педагогических работников и сделать в многочисленных типовых положениях отсылку именно к этому конкретному акту.

Полагаем, что еще более запутает и обострит ситуацию ст. 47 нового ФЗ «Об образовании», говорящая о том, что конкретные трудовые (должностные) обязанности педагогических работников определяются трудовыми договорами (служебными контрактами) и должностными инструкциями.

Ст. 60 Трудового кодекса РФ запрещает работодателю требовать от работника выполнения работы, не предусмотренной трудовым договором. Однако выполнить это требование закона в отношении преподавателя вуза невозможно по причине того, что содержание его трудовой функции до сих пор не определено централизованным правовым актом, а локальное регулирование этой проблемы приведет к массовому нарушению трудовых прав преподавателей.

⁶ Там же.

Сложности в теории и на практике возникают и при нормировании труда преподавателей вузов.⁷

Понятно, что нормировать творческий процесс не только трудно, но, может быть, и невозможно, во всяком случае, в абсолютном варианте.

В соответствии со ст. 47 ФЗ «Об образовании» 2012 г. п. 6. в рабочее время педагогических работников в зависимости от занимаемой должности включается учебная (преподавательская), воспитательная работа, индивидуальная работа с обучающимися, научная, творческая и исследовательская работа, а также другая педагогическая работа, предусмотренная трудовыми (должностными) обязанностями и (или) индивидуальным планом, – методическая, подготовительная, организационная, диагностическая, работа по ведению мониторинга, работа, предусмотренная планами воспитательных, физкультурно-оздоровительных, спортивных, творческих и иных мероприятий, проводимых с обучающимися.

Соотношение учебной (преподавательской) и другой педагогической работы в пределах рабочей недели или учебного года определяется соответствующим локальным нормативным актом организации, осуществляющей образовательную деятельность, с учетом количества часов по учебному плану, специальности и квалификации работника.

Режим рабочего времени и времени отдыха педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, определяется коллективным договором, правилами внутреннего трудового распорядка, иными локальными нормативными актами организации, осуществляющей образовательную деятельность, трудовым договором, графиками работы и расписанием занятий в соответствии с требованиями трудового законодательства и с учетом особенностей, установленных федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и

нормативно-правовому регулированию в сфере образования.⁸

Следующая проблема заключается в том, что ст. 332 ТК РФ предполагает заключение с преподавателями вузов как трудового договора на неопределенный срок, так и срочного трудового договора.

Практика применения указанной статьи показывает, что работодатели игнорируют возможность установления трудовых отношений с преподавателем вузов на неопределенный срок и буквально принуждают к заключению срочных трудовых договоров без указания причин, как этого требует ст. 57 ТК РФ.

Таким образом, реформирование системы высшего профессионального образования России протекает в условиях, когда не сформирована надежная и эффективная правовая база, регулирующая трудовые отношения ключевой фигуры этого процесса – преподавателя вуза.

Данная ситуация создает социальное напряжение, нестабильность и мешает достижению необходимых результатов.

Полагаем, что при принятии нормативных правовых актов о труде преподавателей вузов может быть использован положительный опыт правового регулирования советского периода.

Эффективная правовая основа высшей советской школы сыграла не последнюю роль в ее признанных мировым сообществом успехах.

К сожалению, принятый в декабре 2012 года ФЗ «Об образовании» не решил обозначенные проблемы.

Об авторе

Лукинова Светлана Алексеевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического, земельного и трудового права Юридического института Северо-Кавказского федерального университета, т.(8652)354446, kafedraep@mail.ru

⁷ См.: Статья 55 Закона РФ от 10 июля 1992 г. N 3266-1 «Об образовании» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. N 30. Ст. 1797; Постановление Правительства РФ от 3 апреля 2003 г. № 191 «О продолжительности рабочего времени (норме часов педагогической работы за ставку заработной платы) педагогических работников» // СЗ РФ. 2003. № 14. Ст. 1289.

⁸ Федеральный закон «Об образовании» от 26 декабря 2012 г. Ст. 47 // [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ФОНДЫ КАК ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИ ЗНАЧИМЫХ МЕРОПРИЯТИЙ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ¹

Навасардова Э. С.

Статья посвящена анализу законодательства об экологических фондах, сыгравших положительную роль в финансировании мероприятий в области охраны окружающей среды в 90-х годах XX столетия.

Ключевые слова: экологические фонды, финансирование, охрана окружающей среды.

ECOLOGICAL FUNDS AS SOURCES OF FINANCING OF ECOLOGICALLY SIGNIFICANT ACTIONS: HISTORICAL AND LEGAL ANALYSIS

Navasardova E. S.

Summary. Article is devoted to the analysis of the legislation on the ecological funds which have played a positive role in financing of actions in the field of environmental protection in the nineties of the 20th century.

Key words: ecological funds, financing, environmental protection.

На заседании президиума Государственного совета, проходившего 27 мая 2010 года и посвящённого реформированию системы государственного управления в сфере охраны окружающей среды, обсуждался и вопрос о воссоздании экологических фондов, существовавших в 90-годы XX столетия и положительно себя зарекомендовавших в качестве источников финансирования экологически значимых мероприятий.¹ Правительству РФ по итогам этого заседания Президентом России было дано поручение по формулированию предложений о создании федерального и региональных экологических фондов, предусмотрев порядок осуществления государственного и общественного контроля за их функционированием и целевым использованием средств. Как выяснилось через год на другом заседании президиума Государственного совета, также посвящённого экологическим проблемам, поручение

не было исполнено и при этом снято с контроля. Так в очередной раз была «похоронена» мечта экологической общественности о стабильном источнике целевого финансового обеспечения мероприятий в области охраны окружающей среды.

Что же собой представлял экологический фонд, а точнее, экологические фонды?

Идея создания специализированных экологических фондов была заложена в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 7 января 1998 г. «О коренной перестройке дела охраны природы в стране». В нем предусматривалось создание резервных фондов. В Государственном комитете СССР по охране природы должен был быть создан резервный фонд охраны природы для выполнения непредвиденных работ за счет отчислений от взимаемых с объединений, предприятий и организаций средств по нормативам платы за выбросы загрязняющих веществ в природную среду, а также от средств, взыскиваемых с нарушителей природоохранительного законодательства.

Однако начало специализированного аккумуляирования средств на нужды финанси-

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке Министерства образования и науки РФ в рамках государственного задания на выполнение работ по проекту «Правовые проблемы публичного администрирования реализации функций и оказания государственных услуг в сфере использования и охраны природных ресурсов».

рования экологически значимых мероприятий было все-таки положено Законом РСФСР «Об охране окружающей природной среды».

Пункт 1 ст. 21 рассматриваемого закона предусматривал создание системы внебюджетных государственных экологических фондов, объединяющей федеральный, республиканские, областные, краевые и местные фонды (последние представляли собой городские и районные экологические фонды).

Цели создания экологических фондов были обозначены в той же статье закона – решение неотложных природоохранных задач, восстановление потерь в окружающей природной среде, компенсация вреда и другие природоохранные задачи. Во исполнение этой нормы 29 июня 1992 г. принимается постановление Правительства РФ № 442 «О федеральном экологическом фонде РФ и экологических фондах на территории Российской Федерации», утвердившее Положение о федеральном экологическом фонде РФ.

Экологические фонды, с одной стороны, являлись финансовым инструментом реализации эколого-экономических задач, с другой – представляли собой юридическое лицо – государственное внебюджетное учреждение, управляющее указанными финансовыми ресурсами.

Как субъект права, федеральный экологический фонд находился в подчинении (ведении) Министерства экологии и природных ресурсов Российской Федерации.

Помимо финансовых средств, федеральный экологический фонд РФ имел материально-техническую базу. Средства этого фонда состояли из основных, оборотных, целевых, резервных, финансовых и иных фондов.

Основными задачами федерального экологического фонда РФ являлись:

- финансирование и кредитование федеральных программ и научно-технических проектов, направленных на улучшение качества окружающей природной среды, а также обеспечение экологической безопасности населения;
- мобилизация средств на осуществление природоохранных мероприятий и программ;
- экономическое стимулирование бережного и эффективного использования природных ресурсов, внедрения экологически чистых технологий, строительства очистных сооружений;
- содействие в развитии и осуществлении международного сотрудничества в обла-

сти охраны окружающей природной среды, финансирование целевых проектов и программ такого сотрудничества;

- содействие в развитии экологического воспитания и образования.

Реализация задач, возложенных на федеральный экологический фонд, осуществлялась посредством:

- прямого финансирования экологически значимых мероприятий;
- кредитных операций, в которых он выступал гарантом возвратности заемных средств;
- размещения собственных денежных средств на депозитах банковских учреждений;
- организации и проведения денежно-вещевых лотерей, аукционов и благотворительных акций.

Средства федерального экологического фонда использовались и на содержание аппарата.

Доходы федерального экологического фонда складывались из следующих поступлений:

- платы за выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду, размещение отходов и другие виды загрязнений, сумм, полученных по искам о возмещении вреда и от взимания штрафов за экологические правонарушения, средств от реализации конфискованных орудий охоты и рыболовства, незаконно добытой с их помощью продукции в размере десяти процентов от общей суммы указанных поступлений, направляемых во внебюджетные экологические фонды;
- средств, полученных в виде дивидендов, процентов по вкладам, банковским депозитам, от долевого использования собственных средств в деятельности предприятий и иных юридических лиц;
- инвалютных поступлений от иностранных юридических и физических лиц;
- отчислений от доходов предприятий, учреждений и организаций, образуемых федеральным экологическим фондом РФ;
- добровольных взносов предприятий, учреждений, организаций и граждан, в том числе иностранных юридических и физических лиц;
- платы за консультационные, экспертные и другие услуги.

Естественно, что основным доходным источником являлись плата за негативное воздействие на окружающую среду, штрафы и суммы, полученные по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде.

В 1995 году, в соответствии со ст. 6 ФЗ «О федеральном бюджете на 1995 год», средства целевого экологического внебюджетного фонда, наряду со средствами иных федеральных целевых внебюджетных фондов, были консолидированы в федеральный бюджет, приобретя статус целевых бюджетных фондов. С этого периода операции со средствами указанных фондов проводятся только через отделения Центрального банка Российской Федерации или Главное управление федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации.

Для учета доходов и расходов указанных фондов в Центральном банке Российской Федерации или Главном управлении федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации открываются специальные бюджетные счета, управление которыми осуществляют государственные органы, уполномоченные управлять средствами указанных фондов.

Статьей 7 этого же закона законодательным органам субъектов РФ было рекомендовано консолидировать в бюджеты средства территориальных внебюджетных фондов, образованных по решению законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации за счет специальных налогов, сборов и иных поступлений.

Действие ст. 6 и 7 ФЗ «О бюджете» по существу продлялось ежегодно вплоть до 2001 года, а с 1 января 2001 года федеральный экологический фонд РФ был упразднен.

Как отмечалось, наряду с федеральными и региональными экологическими фондами создавались и местные (районные и городские) экологические фонды.

В субъектах РФ, а также в некоторых муниципальных образованиях разрабатывались собственные документы, регламентирующие правовое положение и правовой режим экологических фондов. Говоря о правовом положении, мы имеем в виду придание им статуса юридического лица, а под правовым режимом – определение порядка и направлений расходования средств фондов.

Дело в том, что не во всех субъектах РФ, а также муниципальных образованиях экологическим фондам придавался статус юридического лица.

В Москве на основе постановления Правительства города от 2 февраля 1993 г. № 87

«О Московском городском экологическом фонде» на базе Московского и Зеленоградского городских фондов охраны природы, целевых отделений Московского городского фонда охраны природы, сформированных в соответствии с решением Мосгорисполкома от 14.04.90 № 840 в ходе проведения экономического эксперимента по совершенствованию хозяйственного механизма природопользования в г. Москве образовывался Мосэкофонд, с организационной формой – государственная организация. Органами управления выступали: правление фонда, исполнительная дирекция, ревизионная комиссия.

Ввиду нечеткости формулировок, содержащихся в федеральном законодательстве, и невозможности точно определить цели расходования средств фондов субъекты РФ устанавливали собственные правила. Часть средств Мосэкофонда, например, направлялось на:

- аккумуляцию средств в размере до 2 процентов для формирования страховых ресурсов для финансирования мероприятий по ликвидации последствий экологических аварий, стихийных бедствий, предотвращения экологически опасных ситуаций;
- финансирование проведения государственной экологической экспертизы внепланового и ретроспективного характера;
- содержание аппарата Мосэкофонда и стимулирование деятельности природоохранительных организаций (до 5 процентов от общей суммы поступлений).

Мосэкофонду придавались значительные по количеству и достаточно разнородные по характеру функции.

Наряду со взиманием платежей за загрязнение окружающей природной среды и иные виды воздействий, на Мосэкофонд возлагалось администрирование платежей за право пользования недрами и другими природными ресурсами. Он также решал вопросы о замене платежей за право пользования недрами в полном размере или частично полезными ископаемыми, продукцией, производимой пользователями недр, или оказанием услуг. Мосэкофонду передавалось право распоряжения целевыми бюджетными фондами в случаях, если они создаются для решения задач охраны окружающей природной среды и санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Кроме того, именно Мосэкофонд заключал договоры на комплексное природопользование.

Аналогичный статус (государственное внебюджетное учреждение) был присвоен экологическому фонду Ленинградской области (постановление Правительства Ленинградской области от 20 мая 1994 г. № 118) с органом управления в лице дирекции фонда. С точки зрения правовой регламентации расходования средств фонда обращает на себя внимание нормы, касающиеся финансирования участия в развитии материально-технической базы областных и местных органов охраны природы (строительство производственно-лабораторных зданий, приобретение и аренда транспортных средств, приборов, оборудования, вычислительной техники, реагентов, материалов и т. п.), а также премирование производственных коллективов, сотрудников природоохранных органов и граждан, добившихся существенных результатов в природоохранной деятельности, финансирование социальных программ органов охраны природы, содержание дирекции фонда. Указанные положения были исключены из полномочий фонда на основе решения судебной коллегии по гражданским делам Ленинградского областного суда от 2 апреля 1996 года № 3-10/96.

Особенности второй модели экологических фондов заключались в следующем. Фонду не придавался статус юридического лица, однако создавался орган управления – правление с приданием ему ряда полномочий.

Примером такой модели может служить экологический фонд города Ростова-на-Дону. Первое положение о нем было утверждено решением городского Совета народных депутатов (малый Совет) от 24 февраля 1993 г. № 24/5. Городской экологический фонд не наделялся статусом юридического лица, однако создавалось правление экологического фонда как орган управления и распоряжения его средствами. В Положении прямо не указывались полномочия территориального подразделения уполномоченного федерального органа исполнительной власти в части распоряжения средствами фонда (на тот момент это было Министерство экологии и природных ресурсов), однако говорилось о его ответственности за выделение средств не по назначению. Ответственность за нецелевое выделение средств возлагалась также на правление фонда. В новом Положении, утвержденном постановлением Главы г. Ростова-на-Дону от 3 апреля 1995 г.

№ 362 назывался дополнительный источник формирования городского экологического фонда – средства, полученные в виде платы за пользование природными ресурсами. При этом в Положении определялось, что эти средства полностью поступают в городской фонд и отчисления в областной и федеральный фонды из них не производятся.

Отсутствие должной федеральной регламентации правового положения экологических фондов приводила к ситуации, когда в одном и том же субъекте РФ на уровне местного самоуправления правовой статус фондов определялся по-разному. В г. Шахты той же Ростовской области, например, в связи с крайне низким уровнем сбора средств, поступающих в городской экологический фонд, распоряжением мэра от 26 июля 2000 г. № 1676 «О мерах по улучшению сбора средств в экологический фонд города» было принято решение об учреждении некоммерческой организации Природоохранный фонд «Шахты» во главе с правлением фонда как органа управления.

Третья модель экологических фондов не была связана ни с учреждением юридического лица – некоммерческой организации, ни с созданием специального органа, уполномоченного распоряжаться средствами фонда. Средства фонда аккумулировались на специальных счетах. Что же касается распоряжения средствами фонда, то здесь также не было единообразия.

В одних субъектах РФ, как например, в Ставропольском крае, бюджет фонда утверждался законом краевой Государственной Думы, администратором поступлений в фонд и исполнителем бюджета фонда выступало территориальное подразделение федерального органа исполнительной власти, поскольку собственного органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды и природопользования в крае до 2005 года не было. В Краснодарском крае бюджет фонда также утверждался законом, но распоряжение средствами осуществляли краевой и территориальные комитеты по охране окружающей среды.

В случае создания в субъектах РФ, а точнее, передачи органам местного самоуправления местных целевых средств при отсутствии специального органа управления фондом распоряжение средствами осуществляли главы администраций на основе решений представительных органов местного

самоуправления и под их контролем. Такой порядок, например, был закреплен в решении Ставропольской городской Думы от 25 ноября 1998 г. № 196 «О городском внебюджетном экологическом фонде».

Были и субъекты РФ, в которых местные фонды не формировались, все средства аккумулировались на уровне самого субъекта РФ. Примером может служить Республика Татарстан, где был создан единый республиканский экологический фонд.

Таким образом, отсутствие на федеральном уровне унифицированной организационно-правовой модели экологических фондов порождало многообразие форм практической реализации указанного института.

Разнообразие внешних форм экологических фондов влияло на эффективность их функционирования.

Цели, на которые расходовались средства экологических фондов, были предметом внимания контрольно-надзорных органов.

Проверки осуществлялись: ревизионными комиссиями (в том случае, если это предусматривалось региональным законодательством, как, например, в Москве); органами исполнительной власти субъектов РФ (например, в Краснодарском крае, Ставропольском крае); органами местного самоуправления; органами прокуратуры.

Несмотря на то, что фонды существовали с 1992 года, массовые прокурорские проверки приходятся на конец 90-х годов, а именно в 1997-1998 годах с участием представителей контрольно-ревизионного управления Министерства финансов РФ и представителей соответствующих органов субъектов РФ. Итогом проверки стало письмо Генеральной прокуратуры РФ от 17 марта 1997 г. на имя Председателя Государственной Думы Федерального Собрания РФ, где обобщались выявленные недостатки, носившие по существу типовой характер.

Основным недостатком в расходовании средств экологических фондов признавалось нецелевое, по мнению прокуратуры и органов финансового надзора, использование финансовых ресурсов. С этим утверждением можно согласиться отчасти. Именно отчасти, поскольку не всегда, на первый взгляд, нецелевое использование средств было таковым. Например, финансирование научной деятельности, проведение научных конференций, семинаров

по проблемам охраны окружающей среды при отсутствии федерального финансирования научных исследований способствовало развитию экологической науки, тем более, что определенная правовая регламентация научных исследований содержалась в ст. 77 Закона РСФСР «Об охране окружающей среды».

Премирование сотрудников органов экологического управления, если речь шла, например, о государственных инспекторах в области охраны окружающей среды, создавало мотивацию к добросовестному исполнению ими своих обязанностей, связанных с выявлением нарушений экологического законодательства.

Две основных причины лежали в основе нецелевого использования средств экологических фондов – это, как уже отмечалось, несовершенство федерального законодательства в части четкой и однозначной регламентации статей расходования средств экологических фондов и отсутствие должного контроля над расходованием этих средств.

В то же время, как представляется, экологические фонды сыграли положительную роль в природоохранной деятельности.

Во-первых, была создана система гарантированных финансовых поступлений в фонды и, если суммы, которые должны быть получены в виде штрафов и по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, не могли быть заранее известны, то платежи за негативное воздействие на окружающую среду могли заранее планироваться. Это позволяло планировать и финансирование природоохранной деятельности.

Во-вторых, придание финансовым ресурсам экологических фондов целевого характера в основном гарантировало их использование на природоохранные мероприятия.

В-третьих, не вызывало сомнения, что законодатель признавал за источниками поступлений в экологические фонды их компенсационный характер.

Наряду с экологическими фондами определенное время существовали и целевые внебюджетные фонды (затем, как и экологический фонд, они получили статус бюджетных фондов) воспроизводства отдельных природных ресурсов, как источники природоохранных мероприятий. Их можно назвать отраслевыми фондами, поскольку они, во-первых, формировались за счет отчисления от плате-

жей или дополнительных фискальных сборов за пользования отдельными природными объектами, и, во-вторых, расходовались по отраслевому принципу, причем цели расходования имели не только природоохранный, но и экономический характер. Последовательно создавались Фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы, Фонд управления, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов, Фонд восстановления и охраны водных объектов, Фонд охраны озера Байкал.

Так, например, Фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы образовывался в том числе за счет части отчислений, производимых пользователями недр, осуществляющими добычу всех видов полезных ископаемых, разведанных за счет государственных средств, сборов за выдачу лицензий на право пользования недрами, добровольных взносов предприятий на осуществление единой технической политики проведения геолого-разведочных работ. Средства фонда использовались не только на геологическое изучение недр, разведку месторождений, иные геолого-

разведочные работы, но и на выплату вознаграждений за открытие месторождений.

Положительным в создании указанных фондов являлось то, что они выступали дополнительным целевым источником природоохранной деятельности. В то же время полноценная нормативная правовая база, регулирующая отношения по формированию расходов средств фондов отсутствовала. Исключение, пожалуй, составляли нормативные акты, касающиеся правовой регламентации Фонда воспроизводства минерально-сырьевой базы. К слову сказать, несмотря на то, что этот фонд давно ликвидирован, некоторые нормативные акты, связанные с регламентацией его режима, до сих пор действуют.

Об авторе

Навасардова Элеонора Сергеевна, доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой экологического, земельного и трудового права Юридического института СКФУ, т.89624441007, navasardova@yandex.ru

ИСТОРИЧЕСКАЯ ЭВОЛЮЦИЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМА НЕДВИЖИМОГО ИМУЩЕСТВА МЕЧЕТЕЙ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

Нутрихин Р. В.

В статье анализируется законодательство Российской империи, регулировавшее правовой режим недвижимости мусульманских мечетей. Рассматривается правоприменительная практика, касающаяся упразднения старых и создания новых культовых учреждений ислама.

Ключевые слова: *Российская империя, законодательство, недвижимость, ислам, мечеть.*

THE HISTORICAL EVOLUTION OF A LEGAL REGIME OF REAL ESTATE OF MOSQUES IN THE RUSSIAN EMPIRE

Nutrikhin R. V.

In the article it is analyzed the legislation of Russian Empire, which was regulating legal regime of a real estate of muslim mosques. It is being considered law enforcement practice, concerning of abolition old and creations of new cult establishments of Islam.

Key words: *Russian Empire, legislation, real estate, Islam, mosque.*

С момента присоединения к России в XVI веке этнических территорий с традиционным преобладанием ислама государственная политика в отношении земель, на которых стояли мечети, шла по пути секуляризации, что выражалось в планомерном сокращении числа этих культовых учреждений с последующим изменением хозяйственного назначения земель упраздненных мечетей и введением их в светский гражданский оборот.

Под разными предлогами мечети, казавшиеся властям излишними, упразднялись и разрушались, начиная с Ивана IV и заканчивая преемниками Петра Великого. В царствование Анны Иоанновны российское правительство предпринимало меры к военно-административному обустройству земель, где исторически доминировал ислам. Помимо обращения местных «инородцев» в православие, Башкирия, Оренбургская губерния и другие области заселялись казаками, возводившими здесь военные укрепления. Российское присутствие на этих порубежных территориях значительно усилилось, так что прежняя политика, связанная с уничтожением мечетей, была оставлена на некоторое время за ненадобностью. В этот более или менее спокойный период мусульманские

общины продолжали строить мечети, хотя и без надлежащего разрешения со стороны российской власти. По крайней мере, им никто этого особенно не запрещал. Коренным образом ситуация изменилась с воцарением в империи Елизаветы Петровны, которая считала необходимым поддерживать только интересы православия. Общины мусульман вновь испытали серьезное ущемление своих поземельных и религиозных прав.

19 ноября 1742 года Правительствующий Сенат своим указом повелел «все имеющиеся в Казанской губернии новопостроенные за запретительными указами мечети... сломать и впредь строить отнюдь не допускать». В особенности это касалось тех селений, в которых проживали новокрещенные татары. Сохранение прежних мечетей допускалось только в удаленных от таких мест селах, где жили исключительно мусульмане. Губернским Канцеляриям предписывалось: «ежели где оные татары жительство свое имеют в отдалении от новокрещенных жительство, и особливими от них селами и деревнями состоят, а в них мечети есть же, оные описав, сколько где ныне таковых есть, а когда построены и в скольком одна от другой мечети расстоянии, и при скольких дворах, и должно ль им

впредь быть, или кои разломать, или без разломки для неминуемой жителей татарских законной нужды оставить надлежит, о том всем тем Губернским Канцеляриям с Епархиальными Архиереями согласиться, и на мере постановления, в Правительствующий Сенат донести и ожидать конфирмации»¹.

В 1744 году Сенат снова издал указ о запрещении башкирам строить мечети вблизи мест поселения новокрещенных «инородцев»². К тому времени в России уже был создан особый административный орган, систематически осуществлявший секуляризацию и национализацию земель мусульманских религиозных общин. Назывался он Комиссией для крещения казанских и нижегородских мусульман и других инородцев. Комиссия была учреждена в 1731 году в городе Свияжске Казанской губернии. В 1740 году ее перевели в Казань и преобразовали в Новокрещенскую контору. В соответствии с сенатским указом от 19 ноября 1742 года «Новокрещенская контора только в 1742 г. в пределах Казанской губернии из 536 мечетей уничтожила 418. Сохранилась только небольшая часть старых мечетей, уцелевших со времен Казанского ханства, причем лишь в тех селах, где не было новокрещенных жителей»³. Еще в 1736 году указом императрицы Анны Иоанновны в Башкирии были учреждены должности дорожных надзирателей (ахунов), которые должны были в числе прочего наблюдать за тем, чтобы башкирам «без указа мечетей и школ вновь не строить»⁴.

В 1744 году в Синод было направлено сенатское ведение о том, что старые мече-

ти, построенные до запретительных указов, если они стояли в местах, удаленных от новокрещенских поселений, сносу не подлежат. Объяснялось это тем, что в высочайшем указе 1736 года содержался запрет самовольного строительства новых мечетей, а «чтоб-де старые испразднить, того не изображено»⁵. В этой связи Синод издал указ, разрешающий сохранить мечети, построенные до 1736 года и находящиеся вдали от сел новокрещенных «инородцев». Однако вскоре Сенат был вынужден в новом указе повторить запрет строительства мечетей близ поселения последних, так как подобные факты продолжали иметь место⁶.

В 1752 году Синод обнародовал указ о сносе самовольно возведенных мечетей⁷, но уже в этот период стало ясно, что государственные запреты на строительство исламских культовых зданий никогда не будут эффективными, ибо традиционное значение мечетей для этих мусульманских народов отнюдь не сводилось к одной лишь религиозной надобности. Мечети были важными центрами общественной и правовой жизни. Духовенство вело работу по обычному регулированию брачно-семейных, наследственных и имущественных отношений. Само общественное устройство и социальный быт местного мусульманского населения не позволяли ему обходиться без мечети. Невзирая ни на какие государственные запреты, местные общины все равно находили способы и средства к послушанию, потому что отсутствие мечети означало для них утрату фундамента и самой основы их социально-правовой организации. В середине XVIII века государственная власть, осмыслив эту ситуацию в более реалистичном ключе, разреши-

¹ Указ Правительствующего Сената от 19 ноября 1742 г. «О недопущении в Казанской губернии строить мечети...» // Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Том XI. 1740-1743. – СПб.: Типография II Отделения С.Е.И.В.К., 1830. С. 719.

² Указ Правительствующего Сената от 20 февраля 1744 г. «О нестроении башкирами мечетей близ селений новокрещенных инородцев» // Полное собрание постановлений и распоряжений по ведомству православного исповедания Российской империи. Царствование Государыни Императрицы Елизаветы Петровны. Том II. 1744-1745. – С-Пб.: Синодальная типография, 1907. С. 15 – 16.

³ История религий в России. Под ред. Н.А. Трофимчука. – М.: Изд-во РАГС, 2002. – С. 443.

⁴ Высочайший именной указ от 11 февраля 1736 г., данный генерал-лейтенанту Румянцеву и статскому советнику Кирилову // Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Том IX. 1733-1736. – С-Пб.: Типография II Отд. С.Е.И.В. Канцелярии, 1830. С. 743.

⁵ Указ Святейшего Синода от 12 марта 1744 г. «О разрешении сохранить у уфимских башкир мечети, построенные до 1736 года, и о недозволении строить вновь» // Полное собрание постановлений и распоряжений по ведомству православного исповедания Российской империи. Царствование Государыни Императрицы Елизаветы Петровны. Том II. 1744-1745. – С-Пб.: Синодальная типография, 1907. С. 42.

⁶ Указ Правительствующего Сената от 22 июня 1744 г. «О нестроении мечетей в деревнях, где русские и крещенные иноверцы живут...» // Там же. С. 143 – 144.

⁷ Указ Святейшего Синода от 7 августа 1752 г. «О сломании самовольно казанскими татарами построенных мечетей» // Полное собрание постановлений и распоряжений по ведомству православного исповедания Российской империи. Том III. 1746-1752. – С-Пб.: Синодальная типография, 1912. С. 490.

ла мусульманам строить новые мечети, чему был посвящен специальный сенатский указ⁸.

Таким образом, на мусульманских территориях, прочно вошедших в состав России, было позволено возводить новые мечети. Это мотивировалось разными причинами, но сама нормативная новела с полной очевидностью свидетельствовала о принципиальном переломе в отношениях Российского государства с религиозными общинами ислама. Это послабление прежних жестких мер было вызвано стремлением упорядочить отношения, уже и без того наличествующие по факту. В самом деле, больше уже нельзя было игнорировать существования ислама как традиционной российской конфессии, и это требовало выработки эффективных способов правового регулирования режима исламской конфессиональной недвижимости.

Кардинальный поворот в данной сфере произошел с воцарением на российском престоле императрицы Екатерины II. Отдельные факты сноса самовольно построенных мечетей все еще имели место, однако более ясным стал порядок нового строительства учреждений мусульманского культа. В 1762 году в Святейший Синод обратился помещик Балакирев, который просил разрешить ему снести находящуюся в его вотчине старую каменную мечеть, чтобы использовать ее кирпич для строительства новой церкви. Синод разрешил ему это, попутно разъяснив правила «о том, где вообще могут быть устрояемы мечети»⁹.

Место под строительство мечети не могло быть выделено в населенном пункте, где

⁸ Указ Правительствующего Сената от 23 августа 1756 г. «О допущении татар магометанского закона, живущих особыми деревнями в Казанской, Воронежской, Нижегородской, Астраханской и Сибирской губерниях, к постройке мечетей...» // Полное собрание постановлений и распоряжений по ведомству православного исповедания Российской империи. Царствование Государыни Императрицы Елизаветы Петровны. Царствование Государя Императора Петра Федоровича. Том IV. 1753 – 28 июня 1762 г. – СПб.: Синодальная типография, 1912. С. 230 – 234.

⁹ Указ Святейшего Синода от 18 ноябр. 1762 г. «О разрешении камер-цалмейстеру Симонову сломать находящуюся в его имении в городе Касимове татарскую мечеть, а материал от нее употребить на построение православной церкви – со справкою о том, где вообще могут быть устрояемы мечети» // Полное собрание постановлений и распоряжений по ведомству православного исповедания Российской империи. Царствование Государыни Императрицы Екатерины II. Том I. 1762-1772. – С-Пб.: Синодальная типография, 1910. С. 63 – 64.

имели жительство русские люди или «новокрещенные инородцы». Строить мечеть разрешалось только там, где жили одни мусульмане в количестве не менее 200-300 душ мужского пола. Если у прихожан было намерение построить мечеть в месте с меньшим населением, то к ней необходимо было приписать людей из близлежащих деревень, потому что при нехватке числа молящихся мечеть строить воспрещалось. Однажды отнесенные к мечети поселения должны были навсегда остаться при ней. Строить новые мечети там более не дозволялось, даже если прирост населения со временем и мог этому способствовать. Местный надзор за численностью мечетей и правомерностью их постройки возлагался на губернаторов, провинциальных воевод и епархиальных архиереев. Мечети, по какой-либо причине не имевшие установленного числа молящихся, подлежали сносу.

В 1767 году казанские служилые мурзы и простые татары обратились в Правительствующий Сенат и Святейший Синод с требованием прекратить разрушение мечетей, которое, по их словам, еще в 1722 году было запрещено указом Петра I «О неразрешении магометанского закона мечетей и их, как старых, так и новых кладбищ»¹⁰. Однако такого указа, судя по всему, никогда не было. По крайней мере, вопреки усилиям соответствующих ведомств, он так и не был никем обнаружен.

После того, как в 1773 году генерал-прокурор князь Вяземский в очередной раз представил Екатерине II доклад о сносе неправомерно возведенных, с точки зрения православного церковного ведомства, казанских мечетей, она указала, чтобы епархиальные и прочие церковные власти отныне в дела о постройке иноверных молитвенных домов не вмешивались, оставив это на усмотрение светской власти. 17 июня того же года по этому поводу был дан специальный синодский указ¹¹. Отныне православные архиереи

¹⁰ Указ Святейшего Синода от 22 августа 1767 г. «О сообщении Правительствующему Сенату, что указа Петра I о неразрешении старых магометанских мечетей и кладбищ в Казанской Консистории не оказалось» // Там же. С. 430.

¹¹ Указ Святейшего Синода от 17 июня 1773 г. «О терпимости всех вероисповеданий и о запрещении архиереям вступать в дела, касающиеся до иноверных исповеданий и до построения по их закону молитвенных домов, представляя все сие светским начальствам» // Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Том XIX. 1770-1774. – С-Пб.: Типография II Отд. С.Е.И.В. Канцелярии, 1830. С. 775 – 776.

отстранялись от прямого регулирования отношений, связанных с недвижимым имуществом мусульманской конфессии. Последнее, наконец, полностью отошло в ведение губернаторов. Еще в 1769 году Екатерина II послала в Сибирь указ губернатору Чичерину. Этот документ прекрасно иллюстрирует масштабы губернаторской власти в вопросах устройства мусульманами своих мечетей: «Строение вновь мечетей для сих иноверных имеете вы позволять по вашему благоусмотрению, в чем вы Нам одним и отчет давать будете. Мы надеемся, однако ж, что сие дозволение вами чинено будет на основании резолюций Государей Царей, Иоанна и Петра Алексеевичей 193 года»¹². Резолюции 7193 г. от Сотворения мира (1685 г. от Р. Х.) касались исламской конфессиональной недвижимости в аспекте отношений мусульманского и новокрещенного населения Сибири¹³.

Именно Екатерина II взяла устойчивый курс на государственную поддержку исламских религиозных общин с целью их прочной интеграции в имперское пространство многонациональной России. Власть окончательно изменила свою позицию по отношению к исламской культуре, традиционной для многих народов империи. Столь очевидная перемена в отношении к недвижимому имуществу этой конфессии была продемонстрирована также Высочайшим манифестом 1783 года о присоединении Крыма к России, в котором Екатерина Великая обещала крымским татарам «охранять и защищать их лица, имущество, храмы и природную веру, коей свободное отправление со всеми обрядами пребудет неприкосновенно»¹⁴.

¹² Высочайший указ от 20 августа 1769 г., данный Сибирскому губернатору генерал-майору Чичерину «О... строении мечетей на основании прежних резолюций, состоявшихся в 193 году» // Полное собрание постановлений и распоряжений по ведомству православного исповедания Российской империи. Царствование Государыни Императрицы Екатерины Второй. Том I. 1762-1772. – С-Пб.: Синодальная типография, 1910. С. 614.

¹³ Именной указ от 5 апреля 1685 г. «О крещении иноверцев только по свободному их желанию...» // Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Том II. 1676-1688. – С-Пб.: Типография II Отд. С.Е.И.В. Канцелярии, 1830. С. 662 – 663.

¹⁴ Высочайший манифест от 8 апреля 1783 г. «О принятии полуострова Крымского, острова Тамана и всей Кубанской стороны под Российскую Державу» // Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Том XXI. 1781-1783. – С-Пб.: Типография II Отд. С.Е.И.В. Канцелярии, 1830. С. 898.

Необходимо отметить, что в этот период российское право еще не содержало специальных норм, посвященных землевладению мусульманской конфессии. Государственное регулирование этой сферы, как мы увидели ранее, ограничивалось регламентацией создания либо упразднения мечетей как объектов недвижимого имущества религиозной общины. Вопрос о земле в вышеназванных правовых актах как таковой не ставился, хотя очевидно, что косвенно, путем строительства и упразднения мечетей, так или иначе, решалась судьба конкретного земельного участка.

С екатерининских времен российское правительство более не чинило серьезных препятствий в строительстве мечетей на территориях традиционного преобладания исламской конфессии. Мусульмане получали земельные участки для культового строительства даже в иных «немусульманских» городах, но с этим были связаны значительные трудности. Особенно осторожно относилось правительство к выделению земли исламским религиозным общинам в местах, смежных с территориями традиционного расселения мусульманских этносов, где преобладало русское население. Государственная власть, сохраняя влияние ислама в зонах его исторического доминирования, старалась не допускать распространения активности мусульманских религиозных общин за пределами этих зон. Так, в начале XX столетия в губернском Ставрополе, находящемся в относительном соседстве с мусульманскими регионами Северного Кавказа, местная мусульманская община возвела без достаточных правовых оснований мечеть на земле, пожертвованной для этих целей одним из местных купцов. Несмотря на все переговоры с губернской канцелярией, здание было отобрано, а отправление в нем религиозного культа – воспрещено¹⁵.

В империи были выработаны четкие правила, регламентировавшие выделение земли под строительство мечетей и получение разрешений на их возведение. Данные нормы были разбросаны по разным томам Свода законов Российской империи. В частности, статья 1388 ч. 1 т. XI Свода законов (Уставы Духовных Дел Иностранных исповеданий) гласила: «Строение новых мечетей допускается не иначе, как по правилам Устава Строи-

¹⁵ ГАСК, ф. 68, оп. 2, д. 4399, 5201.

тельного с обозначением их содержания»¹⁶. Отметим, что ст. 159 Устава Строительного предписывала выделять земельные участки в селениях под новые мечети на площадях, а если таковых не было, то, по крайней мере, на таком открытом пространстве, чтобы расстояние от мечети до иных строений составляло не менее двадцати сажен¹⁷. Однако строительство мечети могло быть совершено лишь после утверждения губернским начальством предварительного письменного прошения, поданного от имени прихожан и духовенства в Магометанское Духовное Правление по территориальной подведомственности (ст. 154). Разрешение на постройку давалось только при наличии в безмечетном приходе не менее двухсот душ мужского пола. Кроме того, такой приход должен был изъявить согласие содержать своими средствами как саму мечеть, так и состоящих при ней лиц духовного звания (ст. 155). Это означало оформление согласия потенциальных прихожан на выдел соответствующей земли из их наделов (общих или частных) для мечети и ее духовенства, если такая земля не была заранее пожертвована кем-то из собственников в индивидуальном порядке.

Нарушение установленных законом правил строительства и особенно несоблюдение предписаний об отводе под такое строение земельного участка (не менее чем на двадцать сажен во все стороны от мечети) влекло за собой наступление для виновных лиц уголовной ответственности, что было прямо прописано в Уставе Строительном: «Виновные в построении мечетей без разрешения подлежащего начальства или же в построении оных в селениях, не в предписанном от других строений расстоянии, подвергаются ответственности по статье 1073 Уложения о Наказаниях»¹⁸.

Статья 1073 Уложения о Наказаниях уголовных и исправительных предусматривала, что «за построение в городах и селениях для жителей магометанской веры мечетей без разрешения надлежащего начальства, или же за построение оных в селениях не в предписанном от других строений расстоянии, виновные подвергаются денежному взысканию не свыше двухсот рублей, и построенные ими мечети, по усмотрению главного местного начальства, исправляются или переносятся на другое место, или же, когда сие необходимо, и вовсе закрываются»¹⁹. Таким образом, несоблюдение нормативных предписаний о качестве земельного участка, отводимого под новую мечеть, было чревато не только уголовной ответственностью для виновных лиц, но и грозило упразднением неправомерно созданной мечети.

Таким образом, историческая эволюция правового режима недвижимого имущества мечетей в Российской империи прошла долгий путь от фактически полного игнорирования государством имущественных интересов исламской конфессии, массового разрушения культовых зданий и секуляризации соответствующих земель до развитой юридической модели цивилизованного государственно-конфессионального взаимодействия в данной сфере.

Об авторе

Нутрихин Роман Владимирович, кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического, земельного и трудового права Юридического института Северо-Кавказского федерального университета. Тел. 8-918-750-89-30; e-mail: nut-roman@yandex.ru

¹⁶ Уставы Духовных Дел Иностранных исповеданий // Свод законов Российской империи. Том XI. Ч. 1. Неофициальное издание. – С-Пб.: Деятель, 1912. С. 132.

¹⁷ Устав Строительный // Свод законов Российской империи. Том XII. Ч. 1. Неофициальное издание. – С-Пб.: Деятель, 1912. С. 228.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Уложение о наказаниях уголовных и исправительных // Свод законов Российской империи. Том XV. Неофициальное издание. – С-Пб.: Деятель, 1912. С. 113.

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОГО ОПРЕДЕЛЕНИЯ¹

Суркова И. С.

В статье анализируются различные подходы к определению экологического управления и отдельные проблемы, присущие органам экологического управления.

Ключевые слова: экологическое управление, органы экологического управления.

ENVIRONMENTAL MANAGEMENT: PROBLEMS OF TEORETIKO-LEGAL DEFINITION

Surkova I. S.

The certain issues of various approaches to definition of environmental management and the separate problems inherent in controls.

Key words: environment management, inherent in environmental management controls.

Охрана и использование природных объектов регулируется особыми правилами, что определяет и специфику экологического управления, являющегося центральным институтом экологического права, признанным практически всеми юристами.

Институт экологического управления является комплексным институтом экологического права и, как верно отмечает Э. С. Навасардова, его основу составляют нормы административного права, на которые налагаются правовые конструкции экологического права, а в некоторых случаях и гражданско-правовые (договорная основа некоторых видов природопользования, государственная регистрация прав на недвижимое имущество)... И в то же время одна из его особенностей – отсутствие комплексного регулирования административных отношений. Функции экологического управления реализуются на основе отдельных нормативных актов, причем, как правило, эти акты носят не универсальный, а отраслевой характер².

Понятию управления уделено значительное внимание в правовой литературе. Так, еще

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке Министерства образования и науки РФ в рамках государственного задания на выполнение работ по проекту «Правовые проблемы публичного администрирования реализации функций и оказания государственных услуг в сфере использования и охраны природных ресурсов».

² Навасардова Э. С. Теоретические проблемы регулирования экологического управления на региональном уровне: дис. на соискание уч. степени доктора юрид. наук по специальности 12.00.06. – М., 2002. С. 84.

представители административно-правовой науки Российской империи указывали, что «Содержание и характер тех отношений, которые возникают между правящей властью и гражданами, зависят от различных задач, преследуемых государственным управлением... Наука административного права изучает, по преимуществу, только те отношения, которые возникают между правящей властью и гражданами в делах внутреннего управления».³

В современных правовых реалиях Г. В. Атаманчук отмечает, что управление существует в рамках взаимодействия людей, в пределах субъективного фактора⁴ и создано людьми в целях сознательной регуляции своей жизнедеятельности и имеет в обеспечении их потребностей и интересов столь же важное значение, как семья и собственность, мораль и право, способы производства, и государство, знание, информация и другие общепризнанные институты.⁵

Ю. А. Тихомиров рассматривает управление как «целенаправленное, опирающееся на познание объективных закономерностей воздействие управляющей системы на происходящие процессы для оптимального достижения поставленных целей»⁶.

³ Елистратор А. И. Административное право: лекции. Типография Т-ва И. Д. Сытина. – М., 1911. С. 24.

⁴ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. Изд. 2-е, дополн. – М.: Омега-Л, 2004. С. 42.

⁵ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. М.: Юрист, 1997. С. 23.

⁶ Тихомирова Ю. А. Научная организация управления. М., 1973. С. 4.

Управление – явление многогранное и как указывает Г. В. Атаманчук, представляет собой целеполагающее (сознательное, преднамеренное, продуманное!), организующее и регулирующее воздействие людей на собственную общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные структуры (государство, общественные объединения, партии, фирмы, кооперативы, предприятия, ассоциации, союза и т. д.).⁷

Понятие управления в области охраны окружающей среды и природопользования также претерпевало некоторые изменения.

Прежде всего, необходимо остановиться на том, что в настоящей статье, как и в большинстве современных эколого-правовых исследованиях, экологическое управление рассматривается как управление в области использования и охраны окружающей среды. В этой связи можно привести справедливое мнение проф. Ю. С. Шемшученко, который, говоря о рациональном использовании природных ресурсов и их охране, исходит из того критерия, что они «...две диалектически взаимосвязанные и взаимообусловленные категории, поскольку в основе принципа рационального использования природных ресурсов заложена идея охраны природы».⁸ Действительно, специальное использование природных объектов производится только в разрешительном порядке, со значительными ограничениями, по сравнению с иными объектами гражданского оборота, и в соответствии со специальными правилами, предусматривающими обязательное проведение мероприятий, которые могут минимизировать последствия природоресурсной деятельности, негативно отражающиеся на состоянии окружающей среды.

Пункт 2 статьи 36 Конституции Российской Федерации установил правило, согласно которому владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба

окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Как указывает М. И. Васильева, в равной степени это требование относимо к субъектам, осуществляющим использование ресурсов не на праве собственности, поскольку вторичные права владельцев, пользователей, арендаторов не могут быть шире исходного права.⁹

В экологическом законодательстве приведенное положение Конституции было воспринято статьей 3 ФЗ «Об охране окружающей среды», в которой установлено положение о том, что хозяйственная и иная деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, оказывающая воздействие на окружающую среду, должна осуществляться на основе определенных принципов, включающих среди иных охрану, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности и презумпцию экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности.

Таким образом, выработанное юридической наукой положение о том, что в основе принципа рационального использования природных ресурсов заложена идея охраны природы, нашло свое современное законодательное воплощение.

Возвращаясь к понятию управления в эколого-правовых исследованиях, можно сказать, что раньше оно рассматривалось в основном как государственное управление природопользованием и охраной окружающей среды, которое сводилось к деятельности органов государства.

Так, авторы учебника «Советское земельное право» определяли государственное управление природными ресурсами, как осуществление органами государственной власти, исполнительными и распорядительными органами государства определенных функций.¹⁰ А О. С. Колбасов понимал под государственным управлением «организующую деятельность компетентных государственных органов по практическому

⁷ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. Изд. 2-е, дополн. – М.: Омега-Л, 2004. С. 50.

⁸ Шемшученко Ю. С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. Киев, 1976. С. 22 – 23.

⁹ Васильева М. И. Публичные интересы в экологическом праве. – М.: Изд-во МГУ, 2003. С. 177.

¹⁰ Советское земельное право: учебник / под ред. Н. И. Краснова. – М.: Юрид. лит., 1981. С. 119.

му осуществлению целей и задач, стоящих перед Советским государством и выраженных в законодательстве» (1976 г.)¹¹; позднее (1979 г.) он трактует это понятие более широко, как «систему учреждений и мер государственного воздействия на жизненно важные стороны общественного производства и бытия, влияющие на взаимодействие общества и окружающей среды».¹²

В настоящее время понятие экологического управления зависит от рассмотрения его авторами либо как исключительно государственного экологического управления, либо как экологического управления в широком смысле, осуществляемом и органами местного самоуправления.

М. М. Бринчук определяет государственное управление природопользованием и охраной окружающей среды как совокупность осуществляемых уполномоченными государственными органами действий, направленных на исполнение требований экологического законодательства.¹³

А. К. Голиченков считает синонимами экологическое управление, которое им определяется в широком значении как деятельность государственных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, граждан и их объединений по упорядочению (организации) охраны окружающей природной среды, использования и охраны природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности человека и других объектов, осуществляемую на основе законодательства, в соответствии с поставленными целями и задачами; в узком понимании как указанная деятельность по упорядочению (организации) только охраны окружающей природной среды и организационный механизм в сфере охраны окружающей природной среды, охраны и устойчивого использования природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности человека и других объектов.¹⁴

¹¹ Колбасов О. С. Экология: политика – право. С. 176. Цит. по: Ефимова Е. И. Правовой институт «экологическое управление» в эколого-правовых исследованиях // Экологическое право. 2006. № 1.

¹² Колбасов О. С. Социализм и охрана окружающей среды. С. 181. Цит. по: Ефимова Е. И. Правовой институт «экологическое управление» в эколого-правовых исследованиях // Экологическое право. 2006. № 1.

¹³ Бринчук М. М. Государственное управление как эколого-правовая категория // Экологическое право. 2006. № 1.

¹⁴ Голиченков А. К. Эколого-правовой словарь // Экологическое право. 2003. №№ 3 – 6; 2004, №№ 1 – 4, 6; 2005, №№ 1 – 4 // Цит. по СПС КонсультантПлюс.

Э. С. Навасардова также рассматривает государственное экологическое управление как составную часть в государственного социально-экономического управления обществом.¹⁵

Думается, что экологическое управление (управление в области использования и охраны природных объектов) должно рассматриваться как организационно-правовая деятельность исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, направленная на оптимизацию рационального природопользования и на охрану окружающей среды. Кроме того, в рамках управления должны реализовываться управленческие функции.

Под объектом управления в теории права понимаются различные категории. Так, авторы учебника «Система муниципального управления» в качестве объектов управления называют локальную территорию и происходящие на ней социально-экономические процессы.¹⁶ Существует также точка зрения, согласно которой объектом управления являются объекты природы.¹⁷ Однако сомнительной является возможность управления человеком объектами природы, а вот деятельность различных субъектов действительно может регулироваться.

В теории административного права под объектом управления понимаются как конкретные субъекты-управляемые, так и их действия (поведение). В свою очередь, объектом административно-правового отношения являются воля, сознание и опосредованное ими поведение (действия) управляемых в сфере реализации исполнительной власти и указывается, что административно-правовому регулированию подвергаются не вещь, а действия человека по отношению к этой вещи.¹⁸

¹⁵ Навасардова Э. С. Теоретические проблемы регулирования экологического управления на региональном уровне: дисс. на соискание уч. степени доктора юрид. наук по специальности 12.00.06. – М., 2002. С. 11.

¹⁶ Система муниципального управления: учебник для вузов / Р. В. Бабун, В. Б. Зотов, А. Н. Кириллова и др.; под ред. В. Б. Зотова. 3-е изд., перераб. и доп. СПб.: Питер Пресс, 2007.

¹⁷ Так, И. А. Иконичкая считает, что объектом государственного управления являются как земли, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, так и земли, находящиеся в собственности юридических и физических лиц. См. Иконичкая И. А. Земельное право Российской Федерации: учебник. – М.: Юрист, 1999. С. 162.

¹⁸ Козлов Ю. М., Овсянко Д. М., Попов Л. Л. Административное право: учебник / под ред. Л. Л. Попова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2005. 703 с.

В этой связи автору наиболее близка позиция Э. С. Навасардовой о том, что объект экологического управления – общественные экологические отношения, подлежащие упорядочению или поддержанию условий их существования.¹⁹

Говоря об экологическом управлении, нельзя не остановиться на некоторых проблемах, присущих органам экологического управления. Субъектами любого управления, в том числе и экологического, являются уполномоченные органы государственной власти, органы местного самоуправления, или, если мы говорим о производственном управлении, то конкретные природопользователи.

В правовой литературе органы экологического управления предлагается делить на следующие группы: органы общей компетенции, специально уполномоченные органы в рассматриваемой сфере и иные органы, на которые возложены отдельные функции по управлению природопользованием и охраной окружающей среды или задачи.²⁰

Одно из последних преобразований, связанное с органами экологического управления, было создание Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестра), которая в настоящее время, помимо иных функций, осуществляет государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, оказание государственных услуг в сфере ведения государственного кадастра недвижимости, осуществление государственного кадастрового учета недвижимого имущества, кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки земель, землеустройства, государственного мониторинга земель, геодезии и картографии, а также функции по осуществлению государственного геодезического надзора, государственного земельного надзора, государственного метрологического надзора в области геодезической и картографической деятельности.

Таким образом, Росреестр стал центральным органом управления в области использования земель и ряда иных природных объектов, отнесенных законодателем к объектам недвижимого имущества, как то: лесные участки (представляющие собой, исходя из

их легального определения разновидностью земельных участков), участки недр, водные объекты и их части. Хотя не все из них подлежат включению в государственный кадастр недвижимости, сведения о природных объектах, расположенных в пределах земельного участка, в обязательном порядке вносятся в указанный информационный ресурс при характеристике земельного участка, с которым они тесно связаны.

Роль Росреестра определяется осуществлением информационной функции земельного управления, которое специалистами в области экологического права традиционно рассматривается как разновидность экологического управления. А информационная функция, как известно, является базисной для управления, поскольку служит целям надзора и контроля, предоставления и изъятия природных объектов, планирования и прогнозирования их использования и проч.

Сосредоточение в одном органе исполнительной власти полномочий по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и ведению государственного кадастра объектов недвижимости, с одной стороны, является позитивным явлением, поскольку обеспечивает оперативный обмен информацией в одном ведомстве и предполагает повышение эффективности государственного контроля, упорядочение проведения государственной регистрации.

Были также упрощены некоторые процедуры регистрации прав, так, при регистрации права собственности гражданина на земельный участок, предоставленный для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства (так называемая «дачная амнистия») уже не требуется предоставлять кадастровый паспорт, поскольку регистрирующий орган самостоятельно заказывает его в соответствующем кадастровом учреждении, созданном при территориальном управлении Росреестра.

В то же время, проводя столь значительное изменение структуры органов экологического управления, не было исключено дублирование управленческих полномочий. Например, надзорные полномочия Росреестра более общие, позволяющие осуществлять надзор за всеми землями и земельными участками, тог-

¹⁹ Там же. С. 12.

²⁰ Бринчук М. М. Экологическое право: учебник // СПС КонсультантПлюс. 2008.

да как в полномочия, к примеру Росприроднадзора, входит земельный надзор на землях лесного фонда.

Думается, что уместным было бы включение органов управления в области использования и охраны окружающей среды в подчинение одной специальной и координирующей структуры Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, наравне с Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральной службой по надзору в сфере природопользования, Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральным агентством водных ресурсов и Федеральным агентством по недропользованию, поскольку именно

Минприроды России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, водные объекты, леса, расположенные на землях особо охраняемых природных территорий, объекты животного мира и среду их обитания, в области охоты и т. д.

Об авторе

Суркова Ирина Сергеевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры экологического, земельного и трудового права СКФУ, т. 922-027, surkova_ira@list.ru

СОДЕРЖАНИЕ

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС

<i>Ивахненко С. Н.</i> Юридическая и социальная ответственность: проблемы понимания и соотношения	3
<i>Каиурин И. Н., Каиурина В. Г.</i> Осуществление нотариатом отдельных функций государства	8
<i>Комаревцева И. А., Шульженко И. С.</i> Правовые основы оптовой торговли: исторический аспект	14
<i>Мазиев А. У.</i> Защита права на неприкосновенность частной жизни в России и Германии	17
<i>Медведев С. Н.</i> Código civil brasileiro 2003	21
<i>Мельникова М. П.</i> Пленум Верховного суда Российской Федерации 2012 г. о наследовании по закону	25
<i>Петров Н. В.</i> Формирование страхового интереса у субъектов договора титульного страхования	29

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

<i>Алексеев И. А.</i> Муниципально-правовая ответственность: проблемы исследования на современном этапе	35
<i>Гондаренко А. С.</i> Современные проблемы гарантирования реальности права на получение бесплатной квалифицированной юридической помощи в Российской Федерации	39
<i>Мухачёв И. В., Андрианова М. А.</i> Правовые проблемы обеспечения равного доступа к средствам массовой информации во время избирательного процесса в Российской Федерации	43
<i>Трофимов М. С., Савченко А. Н.</i> Общая характеристика конституционного (уставного) законодательства субъектов Северо-Кавказского федерального округа об административно-территориальном устройстве	48

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВА И ОСУДАРСТВА

<i>Клюковская И. Н., Борисова О. В.</i> Специальная обязанность субъектов регулятивных налоговых правоотношений	52
--	----

УГОЛОВНОЕ ПРАВО

<i>Волосюк П. В.</i> Мониторинг экстремизма как фактора, ухудшающего криминогенную обстановку в Ставропольском крае	57
--	----

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО, НАЛОГОВОЕ ПРАВО

<i>Дроздова А. М., Станкевич Г. В.</i> Налоговый и бухгалтерский учет: проблемы правоприменения	63
<i>Решетняк С. Р.</i> Взаимодействия права и морали в европейской философско-правовой мысли – параллели с российской действительностью	68
<i>Рыбаков О. Ю., Смирнов Д. А.</i> Система и классификация принципов налогового права ...	73

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО, ТРУДОВОЕ ПРАВО, ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО

<i>Вышеслава Т. Ф.</i> Формирование новой системы обеспечения работающих граждан социальными пособиями	82
<i>Лукинова С. А.</i> О статусе преподавателя вуза в трудовом праве	86
<i>Навасардова Э. С.</i> Экологические фонды как источники финансирования экологически значимых мероприятий: историко-правовой анализ	89
<i>Нутрихин Р. В.</i> Историческая эволюция правового режима недвижимого имущества мечетей в Российской империи.....	95
<i>Суркова И. С.</i> Экологическое управление: проблемы теоретико-правового определения	100

