

ОЧЕРКИ НОВЕЙШЕЙ КАМЕРАЛИСТИКИ №4 2012 г.

Учредители:

НП «Евразийская академия административных наук»,
ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный университет»

Главный редактор:

Лунарев Е.Б., доктор юридических наук, профессор, академик ЕААН

Заместитель главного редактора:

Жеребцов А.Н., доктор юридических наук, доцент

Ответственный секретарь:

Латынцева В.А.

Члены редакционного совета:

Юсупов В.А., доктор юридических наук, профессор

Старилов Ю.Н., доктор юридических наук, профессор

Позднышов А.Н., доктор юридических наук, профессор

Дзидзоев Р.М., доктор юридических наук, профессор

Денисенко В.В., доктор юридических наук, профессор

Солдатов А.П., доктор юридических наук, профессор

Зинков Е.Г., доктор философских наук, доцент

Горбань А.Е., кандидат юридических наук

Добробаба М.Б., кандидат юридических наук, доцент

Мартыненко Б.К., кандидат юридических наук

Чернов Ю.И., кандидат юридических наук

Издатель:

ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный университет»

*Редакция не несет ответственности за информацию, опубликованную в рекламных объявлениях
Редакция не всегда разделяет точку зрения авторов публикуемых материалов.*

При использовании материалов ссылки на журнал «Очерки новейшей камералистики» обязательны.

Зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций 03.07.2009 г.

Свидетельство о регистрации: ПИ №ФС 77-36768

ISSN:2078-5224

Адрес редакции:

350000 г. Краснодар, ул. Октябрьская, 25

Тел.: 268-29-06

E-mail: adf-adf.2011@yandex.ru

Отпечатано в издательско-полиграфическом центре КубГУ

350040, г. Краснодар, ул. Ставропольская, 149

Подписано в печать 10.12.2012

Усл.печ.л. 4,7

Тираж 100 экз. Заказ №

Входит в базу данных Российского индекса научного цитирования (РИНЦ)

ВОПРОСЫ ТЕОРИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО И ФИНАНСОВОГО ПРАВА

К ВОПРОСУ О ПСИХОЛОГИЧЕСКИХ ОСНОВАХ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СПОРА

Лунарев Е.Б.,

*д.ю.н., проф., заместитель декана юридического факультета
ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный университет»*

по научной работе

Жинкин С.А.,

*д.ю.н., доцент, декан юридического факультета
ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный университет»*

Ключевые слова: административно-правовой спор, эффективность, правозаконность, административный акт, полномочия.

Аннотация: статья посвящена рассмотрению психологических аспектов динамики административно-правового спора.

Keywords: administrative and legal dispute, efficiency, right legality, administrative act, powers.

The summary: article is devoted to consideration of psychological aspects of dynamics of administrative and legal dispute.

Предпосылки, то есть условия возникновения административно-правового спора определяются внешними факторами, связанными с режимом законности в деятельности органов, осуществляющих государственно-управленческие функции и внутренними факторами, включающими в себя субъективные мотивы поведения как лиц, наделённых государственно-властными управленческими полномочиями, так и лиц, на которых распространяется управленческое воздействие органов, наделённых государственно-властными управленческими полномочиями, а точнее, сочетанием этих групп факторов.

Режим законности предполагает верховенство права и закона при осуществлении государственного управления, то есть режим правозаконности¹. Право как объективное явление выступает основным (но не единственным) регулятором отношений управленческого характера. Помимо правовых методов государственного управления (государственное руководство, государственное регулирование, оперативное управление, государственный контроль и надзор) достаточно широко распространены так называемые организационные методы, не урегулированные правом и вытекающие из общих принципов организации государственного управления. Это объясняется тем, что государственное управление по своей природе адаптивно, то есть имеет свойство приспо-

сбливаться к динамике развития общественных отношений. Однако, государственное управление должно обладать и таким свойством, как возможность стабилизировать общественные отношения. Как раз эти два взаимосвязанные и в какой то степени противоречивые свойства государственного управления задают необходимость сочетания правовых и организационных методов государственного управления. Правовые методы в большей степени призваны выступать выражением стабилизирующего свойства государственного управления, так как механизм правового регулирования в достаточной степени растянут во времени, предусматривает адаптационные механизмы (предварительное ознакомление населения с общим содержанием актов, сроки вступления нормативных и правоприменительных актов в законную силу, возможность их обжалования, приостановления), особый порядок прекращения действия. Это не говорит о том, что правовые методы государственного управления не могут выступать выражением динамической составляющей государственного управления. Более того, в условиях, когда Конституцией РФ провозглашен принцип приоритета прав и свобод человека, максимальное использование правовых методов государственного управления является не только оправданным способом повышения эффективности государственного управления, но и определённой

гарантией соблюдения публичных управленческих прав физических лиц и организаций. Однако, практика свидетельствует о том, что даже в условиях, когда государство и местное самоуправление в подавляющем большинстве случаев всё чаще используют именно правовые методы управления, выраженные в форме административных актов невозможно в полном объёме избежать возникновения административно – правовых споров лица с органами, наделёнными государственно-властными полномочиями.

Некоторые авторы утверждают, что в административном праве существует принцип презумпции законности административного акта, то есть предполагается, что он издан с соблюдением всех юридических требований и обязателен для всех лиц, которым он адресован². Но если бы это было так, то объём административно–правовых споров не увеличивался бы из года в год. Так, объём экономических споров, возникающих из административных правоотношений, рассматриваемых арбитражными судами имеет тенденцию к постоянному увеличению. В 1996 году рост составил 87,4% (44 272 дела) по сравнению с 1995, в 1997 уже 80043 дела (то есть 80 % роста), в 1998 г. 44% роста (115150)³. В последующие годы тенденция изменений не претерпела: в 2001 году увеличение по сравнению с 2000 годом составило 22,9 % (49,4 % всех дел, рассматриваемых арбитражными судами). На 36,2 % увеличился объём споров, вытекающих из налоговых правоотношений, на 35,7% - по делам о признании недействительными актов органов государственной власти и местного самоуправления из рассмотренных арбитражными судами⁴. Подобная ситуация наблюдается и в судах общей юрисдикции. В результате обобщения судебной практики по административным делам, рассматриваемых в рамках гражданского процессуального законодательства федеральными судами на территории Краснодарского края получены следующие результаты: в 2001 (в скобках – данные 2002 года) году всего судами рассмотрено 4559 (4817) дел по жалобам на действия государственных и муниципальных органов и их должностных лиц, из них по 3396 (3580) вынесены решения, удовлетворено 2473 (3580) заявления, отказано в 923 (1083) случаях, прекращено производством 585 (608) дел, оставлено без рассмотрения 527 (572). В результате исследования работы Краснодарского краевого суда выяснилось, что в 2002 году в кассационном порядке было проверено 49

дел по постановлениям об административных правонарушениях, вынесенных судьями районных судов, из них 24 постановления отменены, 1 изменено. По этой же категории административно-правовых споров лишь в первом полугодии 2003 года отменено 40 постановлений из 77 поступивших в краевой суд.

Принцип законности ранее достаточно подробно анализировался как в общетеоретических работах, так и в работах, посвященных исследованию данного принципа в государственном управлении⁵. Законность можно понимать не только как всеобъемлющий принцип права, состоящий в требованиях строгого и неуклонного соблюдения законов и основанных на них нормативных актов, но и как фон, на котором развивается правовое регулирование, как метод осуществления функций государства, а по мнению некоторых авторов, сама по себе законность, наряду с правом, является регулятором общественных отношений⁶. В определённой степени можно согласиться и с тем, что законность – это совокупность многообразных, но одноплановых требований, связанных с отношением к законам и к проведению их в жизнь⁷.

Изменение основ конституционного строя, в сущности, привело к некоторой трансформации данного принципа. В соответствии с ч.2 ст. 15 Конституции РФ органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы. Нормативные акты, принимаемые органами исполнительной власти и исполнительными органами местного самоуправления, должны соответствовать требованиям закона.

Необходимо отметить, что в настоящее время прослеживается достаточно четкая тенденция разделения точек зрения относительно разграничения понятий закон, законодательство, нормативные акты. Например, А. Л. Маковский считает, что под законодательством следует понимать только законы в собственном смысле слова⁸. Вместе с тем, иногда этим термином охватываются и подзаконные акты⁹. Видимо более правильной является первая из приведенных точка зрения, ибо она вытекает из закрепленного ч.4 ст. 76 и ст. 105 Конституции РФ, принципа, предполагающего издание законов только органами законодательной власти Российской Федерации и её субъектов.

Российская действительность такова, что помимо обязанности соблюдения законов в сфере государственного управления в по-

следние годы фактически добавилась обязанность соблюдать нормы, заложенные в административных договорах. Данная практика вносит новизну в реализацию принципа законности, но соответствует ему, ибо возможность заключения такого рода договоров закреплена ст. 11 Конституции РФ. Договорами может быть предусмотрена возможность собственного правового регулирования определенных ими групп общественных отношений органами законодательной и исполнительной власти субъектов РФ до принятия федеральных законов по указанным в договорах предметам ведения.

Являясь всеобъемлющим принципом правового регулирования, законность находит своеобразное преломление при осуществлении государственного управления. Д. Галлиган включает в принцип законности следующие специфические элементы:

все исполнительные и административные власти создаются в соответствии с законом и обладают только теми полномочиями и привилегиями, которые возложены на них законом;

при применении своих полномочий и выполнении своих обязанностей эти власти должны действовать в соответствии с законом, и любое действие или решение, выходящее за рамки узаконенных полномочий или нарушающее закон значительным образом, не должно иметь юридической силы;

законность любого административного действия должна быть открыта для проверки независимого суда по иску лица или группы лиц, заинтересованных в этом действии, или в некоторых случаях по иску официального лица, такого, как прокурор, уполномоченного действовать в общественных интересах¹⁰.

Принципиальным является вопрос о соответствии издаваемых административных актов закону. В этой связи необходимо сослаться с позицией Ю.Н. Старилова, выделяющего в рамках принципа законности принцип верховенства закона в системе административного права¹¹. Конечно, не стоит абсолютизировать данный принцип, так как сам закон может служить источником нарушения общепризнанных публичных управленческих прав и свобод граждан и юридических лиц. М.С. Строгович отмечал, что «в том или ином виде законность (или её элементы) можно видеть и в тех эксплуататорских государствах, где демократии вообще не было»¹². То есть многое зависит от конкретных целей государственного управления. Можно поддержать точку зрения В.Е. Чир-

кина о том, что наиболее общими целями в современных условиях являются безопасность, жизнеобеспечение, целостность и упорядоченность экономической и социальной систем, сообразованные с общечеловеческими ценностями: улучшением качества жизни, гарантиями прав и развития личности, обеспечением демократии, социальной справедливости, социального прогресса общества¹³. При указанных целях в демократическом обществе, особенно в переходный период, характерный для России 90-х годов XX – начала XXI веков, нарушение законом субъективных публичных управленческих прав физических лиц и организаций может быть связано с низким уровнем юридической техники закона, с его противоречием иным законам (юридические коллизии)¹⁴. В этой ситуации подзаконный нормативный акт может выступить в качестве механизма устранения такого рода опасности нарушения прав лиц.

Вообще, в условиях бурного законотворчества административное право и без того отличающееся высокой степенью мобильности, становится едва ли не самой динамичной отраслью права. Большой объём издаваемых актов естественно вызывает и большой объём административно-правовых споров, связанных с применением административных актов и с их содержанием.

Законность административных актов имеет формальную и содержательную стороны. Формальная сторона связана с соблюдением порядка принятия, государственной регистрации, опубликования административного акта органа, наделённого государственно-властными полномочиями. И хотя судебная практика идёт по пути признания недействительными правовых актов, если они не опубликованы или не прошли государственную регистрацию, когда опубликование или государственная регистрация являются обязательными¹⁵, это не означает того, что есть нарушения закона в содержательной части такого акта. Опубликование и государственная регистрация есть элементы контроля за законностью правовых актов и выступают, в том числе, в качестве средства предотвращения возможных административно – правовых споров. Формальные процедуры при принятии административного акта могут включать в себя также и согласование, голосование (например, при наложении административного наказания административной комиссией исполнительного органа местного самоуправления). И если нарушение процедуры согласования административного акта не

есть безусловное основание признания его недействительным, то нарушение процедуры голосования, если таковая предусмотрена нормативными актами, определяющими порядок работы соответствующего органа является основанием признания акта недействительным. В последнем случае можно сказать, что решения приняты неуполномоченным составом органа или в ненадлежащем порядке, то есть орган в данной ситуации вышел за пределы своей процессуальной компетенции.

Итак, нарушение законности в государственном управлении есть основная, но не единственная предпосылка возникновения административно – правового спора. Если речь идёт о внутрисистемном споре, например, при заключении административных договоров, при подготовке административных актов, объектом спора может выступать защита точки зрения одной из сторон на целесообразность принимаемого управленческого решения. Целесообразное управленческое решение должно основываться на законе, и вопрос о целесообразности может ставиться только в рамках закона. В правоприменительной деятельности органов, осуществляющих государственно – властные управленческие полномочия законность должна быть высшей целесообразностью, так как цели и задачи того или иного органа и должностного лица нормативно закреплены в актах различной юридической силы, начиная с Конституции РФ, заканчивая, например, Положениями об органах исполнительной власти. То есть, защита целесообразности по существу выступает защитой представления субъекта правоприменения о своих субъективных публичных управленческих правах. Лицо, осуществляющее правоприменительную управленческую деятельность при решении вопросов о целесообразности сопоставляет свои действия или бездействия с теми целями, которые закреплены для него правом, и в этом смысле мы не находим противоречия между законностью и целесообразностью.

Противоречие видится в другом. Хотя административный акт и должен отвечать требованиям целесообразности, этот принцип не должен входить в противоречие с принципом приоритета прав и свобод человека, не должен нарушать его юридическую безопасность¹⁶, приёмы и способы управления должны быть соразмерными целям и задачам. Следует различать целесообразность на законодательном уровне и целесообразность исполнительную (управленческую). На наш взгляд, приоритеты целесообразности имеют

большее значение именно для законодателя, а не для исполнителя, целью которого должно быть точное и неуклонное исполнение законов в соответствии с их буквой и духом. Таким образом, исходными причинами возникновения административно–правовых споров являются административно–правовые коллизии (включая законодательные), нарушение законности при принятии актов управления (как с содержательной, так иногда и с процедурной точек зрения), противоречия между законностью и целесообразностью, а точнее – непонимание органами и лицами, наделёнными государственно–властными управленческими полномочиями сути целесообразности. Эти причины можно условно назвать внешней мотивацией возникновения административно–правовых споров. Объективно и коллизии, и нарушение порядка принятия актов управления можно объяснить качественным усложнением условий государственного управления в условиях демократического общества.

Вторая группа причин связана с внутренней мотивацией поведения человека. Как правильно заметил в своём оригинальном научном исследовании С. Г. Ольков «любой желаемый стандарт, вводимый властью, может в большей или меньшей мере гаситься или усиливаться в управляемой среде. Когда решения (стандарты, контрольные точки), заданные властью, не принимаются социальной средой... со стороны управляемой переменной возможно более или менее мощное возмущение»¹⁷. С точки зрения анализа субъективных аспектов этих возмущений (куда включаются и административно – правовые споры с органами, наделёнными государственно – властными управленческими полномочиями) значение имеет анализ правопонимания людей и бессознательных мотивов человеческого поведения¹⁸.

Правопонимание (правосознание) это важнейший элемент механизма правового регулирования, включающий в себя правовую идеологию (систему идей, представлений о должном и необходимом в праве) и правовую психологию (систему чувств и эмоций отдельных личностей относительно права). Для уяснения причин возникновения административно – правового спора значение имеют формы правосознания: обыденное, профессиональное, доктринальное. Но не надо думать, что форма правосознания определяет частоту возникновения административно–правовых споров с участием лиц, освоивших право в большей или меньшей

степени. Лицо с обыденным правосознанием может не вступать в спор в силу незнания своих субъективных управленческих прав, полагая, что они не нарушены, юрист - профессионал может отдавать себе отчёт в длительности, затратности, иногда невысокой эффективности легальных способов защиты права и не вступать спор по этой причине. Эти обстоятельства имеют достаточно важное, но не определяющее значение для уяснения внутренних мотивов возникновения административно-правового спора.

Гораздо большее значение играет представление лиц о справедливости и соотношение чувства справедливости с реальными эмоциональными, временными, финансовыми, физическими затратами на её (справедливости) подтверждение. По мнению некоторых авторов, для обеспечения юридической безопасности личности законность должна обладать таким важным свойством, как справедливость¹⁹. Но справедливость есть субъективное понятие. Толкование справедливости применительно к динамике развития административно – правовых споров неизбежно приводит нас к её анализу в законодательной, правоприменительной фазах, а также в правосознании и правовой культуре.

В общефилософском смысле справедливость – это понятие о должном, соответствующее определённому пониманию сущности человека и его неотъемлемых прав²⁰. Справедливость характеризует соотношение нескольких явлений с точки зрения распределения уже существующего блага или зла между людьми. Иными словами, люди воспринимают справедливость как баланс – распределение вознаграждений пропорционально индивидуальным взносам²¹. Конфликт возникает из за несоответствия практической роли лица (лиц) в общественной жизни и их социальным положением, а также из соотношения между правами и обязанностями лица²². Чувство справедливости оценочно и выступает как единство субъективного и объективного²³. Справедливость как фактор субъективный есть относительное явление и главной проблемой восприятия несправедливости (а если смотреть на проблему шире – то и причин административно-правового спора) является искажённое восприятие чужих мотивов и целей. На это указывают различные концепции справедливости принципиальное различие между которыми видится в источнике представлений о справедливости. Так, Гельвенций говорил о том, что до

закона не существует несправедливости, ибо несправедливость – это нарушение некоторого соглашения или закона²⁴.

В свою очередь Кант относил справедливость к области морали, указывая, что сознание справедливости априорно²⁵. Платон понимал под справедливостью добродетель правильного отношения к другим людям, суть которой невмешательство в свободу действий других людей, её уважение²⁶. Шопенгауэр видел цель положительного права в том, чтобы никто не претерпевал несправедливости²⁷. Механизм формирования чувства справедливости подразумевает приверженность лица определённым ценностным ориентациям. На формирование ценностных установок огромное влияние оказывают политические, правовые, общесоциальные идеалы лица. В частности, политический идеал задаёт модель политического поведения в большинстве жизненных ситуаций и включает аспект сравнения (справедливо – несправедливо)²⁸. То же самое можно сказать и о модели правового поведения, тем более, что право неразрывно связано с политикой. В этой связи справедливо замечание С.С. Алексеева о том, что идея законности неизбежно выходит на категории политического сознания²⁹. Процесс формирования идеалов в праве протекает через механизм социализации, включающий в себя различные этапы, характеризующиеся различной интенсивностью восприятия ценностных ориентиров тех социальных групп в рамках которых проходит социализация (учебное заведение, трудовой коллектив, общественное объединение, неформальная группа). Правовые идеалы лица могут эволюционировать по мере того, как лицо воспринимает окружающую его политико – правовую действительность, а также в зависимости от интенсивности возрастных конфликтов в развитии личности. Идеалы справедливости, выработанные, например, при обучении юриста в высшем учебном заведении, могут столкнуться с тем, что в практической деятельности он испытывает на себе прессинг всевозможных воздействий как со стороны управляемых субъектов, так и со стороны иных факторов управления (межведомственная несогласованность, коррупция, недостаток материально – технических ресурсов, необходимых для выполнения управленческих функций). Под влиянием осознания реальной действительности может происходить корреляция идеалов, как правило, в сторону осознания неизбежной несправедливости в государственном управлении.

Однако, чувство справедливости это лишь один из субъективных факторов влияющих на возникновение административно-правовых споров.

Не только чувство несправедливости толкает человека на административно-правовой спор, но и некоторые провоцирующие факторы общественно политической действительности. В условиях нестабильности экономики, относительной слабости государственных институтов и институтов местного самоуправления у лица может возникнуть желание проверить на практике реальные границы влияния органов, наделённых государственно – властными полномочиями. По сути, речь идёт о злоупотреблении публичным правом³⁰. Как отметил В.И. Крусс, «важно подчеркнуть, что в большинстве своём злоупотребления, о которых идёт речь, связаны не с правами человека как таковыми, а с их казуальными интерпретациями»³¹. Считаем необходимым согласиться с критическим мнением автора в отношении теории либертарного правопонимания справедливости³², которое выражено в том, что «злоупотребление» правовой нормой (законом) – при данном подходе – будет всегда в равной мере справедливым, как и всякое иное её использование, а моральные, религиозные и прочие внеправовые требования должны учитывать исключительный «рациональный смысл» такого положения дел.³³ Конечно, нельзя сказать, что указанное побуждение встречается часто, но и игнорировать его тоже нельзя. Особенно важно понимание этого с точки зрения обеспечения нормальной работы органов, осуществляющих функции государственного управления. Действительно, если интересом лица, вступающего в административно-правовой спор является субъективное желание восстановить нарушенную, по его мнению, справедливость, если нарушение вызвано нарушениями законности со стороны соответствующих органов, то это может вызывать поддержку со стороны органов, наделённых правом выступать в защиту прав и законных интересов третьих лиц (например, органы прокуратуры) или своих членов (общественные объединения). Но юридическое значение позитивной или негативной сознательной мотивации возникновения административно-правового спора в действующем законодательстве не отражено, тем более что доказать негативную мотивацию (с учётом социально-психологической характеристики обращающихся лиц) возможно лишь в очень редких

случаях. Не следует смешивать действия «во зло» иным участникам административных правоотношений, чем часто характеризуются административно-правовые споры, имеющие своим основанием конфликт, со злоупотреблением правом в том виде как его понимает А.А. Малиновский. В частности, указывается на то, что факт причинения вреда посредством осуществления своего субъективного права может не осознаваться³⁴. Однако, действующее законодательство, ограничивающее злоупотребление правом как в уголовном (например, ст. 201 УК РФ – злоупотребление полномочиями), так и в административном порядке (например, ст. 13.15 КоАП РФ – злоупотребление свободой массовой информации) признают в субъективной стороне состава данных и подобных им правонарушений лишь умысел лица на причинение вреда.

Достаточно часто лица осознают свою неправоту с точки зрения норм материального права, но нежелание исполнять свои обязательства в сфере государственного управления толкает лиц на использование механизма судебной или административной защиты своего интереса. Жан-Луи Бертельс отмечает по этому поводу, что есть случаи, когда лица, придавая своим действиям полную видимость юридической правильности, на самом деле используют свои права в целях, противоположных тем, которые преследуются позитивным правом³⁵. Позитивное право может устаревать, не соответствовать реально сложившимся общественным отношениям. В этой ситуации довольно рациональной представляется мысль А.А. Малиновского о том, что «... субъект, злоупотребляющий правом, может искренне считать, что он делает доброе дело, достигает благих целей. Если в данном случае субъект действует в границах собственного усмотрения, то он свободен, в том числе, свободен и правомерно злоупотреблять правом»³⁶. Правда, правомерное злоупотребление, на наш взгляд причиняет вред и формально охраняемым законом отношениям. Административно-правовой спор как раз и характеризуется тем, что бывает направлен исключительно на то, чтобы причинить вред охраняемым законом управленческим отношениям, которые формально не нарушают прав лица, но по каким либо причинам не устраивают его. Например, лицо считает, что актом органа исполнительной власти установлены чрезмерно длительные сроки рассмотрения обращений граждан и оспаривает в суде указанную норму адми-

нистративного акта. Причём, данное обжалование может быть осуществлено безотносительно того, затронуты ли конкретные права обжаловавшего акт лица установленными сроками рассмотрения обращений. То есть, инициатор административно-правового спора в данном случае мыслит «на перспективу», действует злоупотребляя правом, даже если ещё ничьи конкретные права не нарушены анализируемым положением административного акта.

Часто для лица имеет значение выигрыш во времени, пока будет развиваться и разрешаться административно-правовой спор. В частности, в этот период могут совершаться действия по уводу активов физических и юридических лиц от обращения на них взыскания и предприниматься иные действия, влияющие в дальнейшем на динамику развития административно-правового спора. Данная проблема так или иначе заставляет отказаться от идеи неограниченного приоритета прав и свобод человека. Уравновешивающим фактором такого ограничения выступает, на наш взгляд, установленные законом пределы государственного управления, связанные со вмешательством государства в естественные, в том числе и в публичные управленческие права человека³⁷.

Помимо сознательных человек может быть движим и неосознаваемыми им побуждениями, которые в общей, социальной и юридической психологии обозначены как инстинкты. Инстинктивное поведение свойственно человеку в любой сфере общественной жизни не исключая и сферу, урегулированную правом. Типичными проявлениями организмической активности, имеющими значение для понимания мотивов возникновения и развития административно - правового спора выступают, на наш взгляд, инстинкт самосохранения, инстинкт солидарности.

Как сознательные действия, так и инстинкты детерминированы человеческими потребностями, даже если человек и не осознаёт этого. В праве, позитивные, признаваемые обществом на современном уровне его развития потребности выражаются через понятие законных интересов и естественных прав, без которых человек немислим как существо социальное.

Отдельно следует сказать об агрессии, которая с точки зрения сторонников психоаналитической модели человеческого поведения, может быть рассмотрена как мотив административно-правового спора. Агрессия

есть комплексное понятие, включающие в себя как сознательные действия, так и инстинкты³⁸. С биологической точки зрения природа любой агрессии, по мнению С.Г. Олькова, стандартна, то есть задействованы одни и те же механизмы организма, как следствие патологических факторов внутренней и внешней среды организма, больших и малых социальных групп, хотя в разных культурах механизм агрессии стимулируется и развивается по-разному³⁹. Но, вне зависимости от того, является ли агрессия инстинктивным поведением, потребностью, эмоциональным процессом в случае с административно-правовым спором она выражается как реакция, связанная с желанием оказать противодействие в ответ на управленческое воздействие. Причём, такое противодействие часто неадекватно воздействию на лицо и связано с явным или скрытым желанием причинить лицу или органу, наделённым государственно – властными полномочиями вред, выражающийся в умышленном затруднении их работы, с оказанием воздействия на психику должностных лиц. Такое воздействие может быть как физическим (воспрепятствование проведению налоговой или иной проверки путём непредставления запрашиваемых документов), так и вербальным (отказ давать пояснения по материалам проверки). Как правило, агрессивное поведение определяется наличием у лица образа справедливости. Агрессивное поведение может быть и провокационным, но в случае с государственным управлением это модель агрессии вряд ли применима в силу того, что агрессия человека не столь мощна, чтобы вызвать ответную реакцию государства в интересах агрессора. Агрессивное поведение вытекает из биологической сути человека. По мнению В. Дольника, оно же есть толчок к борьбе разумного поведения с поведением инстинктивным⁴⁰.

Если рассматривать государство, как своего рода агрессора, нуждающегося лишь в «праве власти», то административно-правовой спор выступает как ответная реакция лиц на агрессию в их отношении. В этом смысле важно заметить, что тип ответной реакции на возможную агрессию государства во многом зависит от положения человека в социальной иерархии. При всём многообразии социальных ролей, выполняемых людьми в обществе все споры, порождаемые односторонней или взаимной агрессией есть конфликты. Отдельные представители государства, осознавая себя на более высокой социальной ступени по сравнению с другими мо-

гут уже лишь на этом основании отказывать тем, кто находится ниже во властной иерархии или вообще не имеет отношения к власти. В такого рода «нищепанском» высокомерии «управляющих» либо претендентов на эту роль кроется серьёзный источник нестабильности, ибо оно приходит в столкновение с «тимосом» – духовной потребностью человека быть признанным равным с другими, в чём видится глубинный смысл многих острейших социально-политических коллизий⁴¹.

Внутренний мотив конфликта между элитами (например, административно-правовые споры, вытекающие из административных договоров между субъектами Российской Федерации, между муниципальными образованиями) по сути есть борьба за политическую власть. В силу того, что эта власть легитимна, то формально внешний мотив – это нарушение условий договора или закона стороной договора, а внутренний мотив несёт в себе элементы как сознательного, так и бессознательного поведения. Дело в том, что любая власть, будь то государственная, муниципальная, корпоративная несёт в себе организационный аспект и человек, выполняющий государственно-властные функции зачастую подчиняется психологии массового поведения или нормам поведения организованного сообщества⁴².

Раз речь идёт о сложных факторах, определяющих причины возникновения и развития административно-правового спора, то нельзя не сказать о таком факторе, как уровень правовой культуры. Правовая культура охватывает всю правовую надстройку общества, включая как общечеловеческие ценности, так и всю позитивную юридическую действительность, являясь частью общей культуры данного общества, учитывающей исторические корни, национальные традиции и обычаи. Действительно, те действия или бездействия, которые в одном государстве не вызвали бы и мысли о вступлении в спор с властью в другом станут безусловным мотивом обжалования. Вероятно, в России в силу ментальности народов, населяющих территорию нашей страны, мало кто сочтёт нужным обжаловать планы и программы социально-экономического развития (если он не выполняет роли «детонатора» представляющего (лоббизирующего) интересы соответствующей группы, элиты) муниципальных образований или целевые планы и программы, в то время как в ФРГ такая практика давно есть⁴³.

Подводя итог, заметим, что и объективные и субъективные факторы возникновения и развития административно-правовых споров на различных этапах развития спора могут сочетаться и наслаиваться друг на друга, определяя, тем самым, динамику спора.

1 О правозаконности см.: Алексеев С.С. Теория права. М.: БЕК, 1995. С. 272-274.

2 Токарев О.В. Административные акты: материальные и процессуальные проблемы современной теории. Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Воронеж, 2001 С. 17.

3 См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1997. №4. С. 5; 1998. №4. С. 6.; 1999. №4. С. 7.

4 См.: Российская юстиция. 2001. №4. С. 74-75

5 См.: Лебедев М.П. Государственные решения в системе управления социалистическим обществом. М.: Юрид. лит., 1974. 295 С.; Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. М.: Наука, 1974. 247 с.; Ремнев В.И. Социалистическая законность в государственном управлении. М., 1979. 301 с.; Проблемы общей теории социалистического государственного управления. М.: Наука, 1981. С. 100; Самощенко И.С. Охрана режима законности Советским государством. М., 1960. С. 15; Якимов А.Ю. Принципы административно-юрисдикционного процесса // Государство и право. 1999. № 5. С 5-6.

6 См.: Гааг Л.В. К вопросу об организационно-правовых формах обеспечения законности в деятельности субъектов исполнительной власти // Актуальные проблемы правопедения в современный период. Часть 1. Томск.: Изд. Том. ун-та, 1998. С. 19.

7 См.: Проблемы общей теории права и государства. Учебник для вузов. М.: НОРМА-ИНФА. 1999. С. 465.

8 См.: Маковский А.Л. О концепции первой части Гражданского кодекса. // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 1995. №4. С.90.

9 См.: Новоселов В.И. Законность актов органов управления. М.: Юрид. лит., 1968. С. 16.; Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. М., 1997. С. 165.

10 См.: Галлиган Д., Полянский В.В., Старилов Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М.: Юристъ, 2002. С. 171.

11 См.: Там же. С. 201.

12 Строгович М.С. Основные вопросы советской социалистической законности. М., 1966. С. 227.

13 См.: Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс. М.: Юристъ, 2002. С. 14.

14 См.: Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия, власть и правопорядок // Государство и право. 1994. №1. С. 3-4.

15 См. например: О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 апреля 2002 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2002. № 6.

16 См.: Тер-Акопов А.А. Юридическая безопасность человека в Российской Федерации (Основы концепции) // Государство и право. 2001. № 9. С 11-18.

17 Ольков С.Г. Биосоциальная механика, общественная патология и точная юриспруденция. Новосибирск: «Наука» Сиб. Предприятие РАН. 1999. С. 25 – 26.

18 Об общей характеристике мотивов поведения лиц в правовой сфере см. например: Чуфаровский Ю.В. Юридическая психология. Учебник. М.: МЦУПЛ, 1999. 464 с.

19 См.: Черненко А.К. Справедливость как фактор формирования правовой системы и определения легитимности государственной власти // Актуальные проблемы правоведения в современный период. Часть 1. Томск.: Изд. Том. ун-та, 1998. С. 11.

20 См.: Философский энциклопедический словарь. М., 1983. С. 650.

21 См.: Майерс Д. Социальная психология / Перев. с англ. СПб.: Питер, 1999. С. 643.

22 См.: Философская энциклопедия. М., 1970. С 119.

23 См.: Тугаринов В.П. Философия сознания. М., 1971. С. 54.

24 См.: Гельвеций Клод Адриан. О человеке, его умственных способностях и его воспитании. М., 1958. С. 154.

25 См.: Кант И. Сочинения. Т. 4. Ч. 2. М., 1965. С. 144.

26 См.: Философский энциклопедический словарь. М.: ИНФА–М, 1997. С. 435.

27 См.: Идеал, утопия и критическая рефлексия / Отв. ред. В.А. Лекторский. М.: РОСПЭН, 1996. С. 695.

28 Политическая психология: Учебное пособие для вузов / Под общей ред. А.А. Деркача, В.И. Жукова, Л.Г. Лаптева. М.: Академический Проект, Екатеринбург: Деловая книга, 2001. С. 166.

29 Алексеев С.С. Теория права. М.: БЕК, 1995. С. 266.

30 О злоупотреблении правом см. например: Малиновский А.А. Злоупотребление правом (Основы концепции). М., 2000. 128 с.

31 См.: Крусс В.И. Актуальные аспекты проблемы злоупотребления правами и свободами человека // Государство и право. 2002. № 7. С. 46.

32 См., например: Политико-правовые ценности: история и современность / Под ред. В.С. Нерсесянца. М., 2000. С. 27-28.

33 См.: Крусс В.И. Актуальные аспекты злоупотребления правами и свободами человека // Государство и право. 2002. № 7. С. 47.

34 Малиновский А.А. Злоупотребление правом. М.: МЗ-Пресс. 2002. С. 49.

35 Цит. по: Малиновский А.А. Злоупотребление правом. С. 31.

36 Там же. С. 51.

37 См. например: Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс. М.: Юристъ, 2002. С. 90 – 91.

38 Бэртон Р., Ричардсон Д. Агрессия. СПб.: Питер, 1999. С.32.

39 См.: Ольков С.Г. Биосоциальная механика, общественная патология и точная юриспруденция. С. 88 – 89.

40 См.: Дольник В. Непослушное дитя биосферы. М., 1994. С. 169.

41 См.: Права человека как фактор стратегии устойчивого развития / Под ред. Е.А. Лукашева. М.: НОРМА, 2000. С. 57.

42 О мотивах борьбы за право и факторах, влияющих на это см.: Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 697 – 701.

43 См.: Рихтер Ф, Шупперт Г.Ф. Судебная практика по административному праву. С. 241.

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ

Саурин А.А.,

*заместитель Главы администрации
Краснодарского края*

Ключевые слова: собственность, право, собственник, отчуждение, достояние народа.

Аннотация: Статья посвящена исследованию проблем конституционного регулирования одного из фундаментальных прав – права собственности. В работе выявляются проблемы и противоречия, связанные с закреплением этого института в Конституции Российской Федерации в сопоставлении с конституциями зарубежных стран и особенностями международно-правового регулирования данного института. Отдельно выявляются проблемы регламентации наиболее значимых – конституционных объектов права собственности – земли и природных ресурсов.

Keywords: property, right, owner, alienation, property of the people.

The summary: The article deals with the problems of the constitutional regulation of one of the most fundamental rights - the property right. This paper identifies the problems and contradictions in the enforcement of that institution in the Constitution of the Russian Federation in relation to the constitutions of the foreign countries and, in particular, to the international legal regulation of the institution. In addition problems regulating the most important - the constitutional objects of property - land and natural resources - were identified.

Понятие "собственность" является одним из важнейших для современной организации общества и индивидуальной жизни. Без него не обходится ни бытовая лексика, ни экономическая, или философская, или правовая наука, равно как и иные сферы человеческого знания. В быту данный термин обычно характеризует отношение лица к той или иной вещи, а также статус данной вещи. В этом смысле, пожалуй, можно утверждать, что любая вещь, принадлежащая индивиду, является продолжением личности, ее свободы, ее способностей.

С экономической точки зрения собственность - это отношение, которое определяет возможности лица по использованию стоимостных параметров вещи. Например, добыча и переработка природных ресурсов лицом приводит к возникновению предметов потребления, во-первых, неразрывно связанных с отношением по поводу присвоения имущества, означающим невозможность присвоения этих же предметов другим лицом и, во-вторых, столь же непрерывно связанных с несением затрат на их содержание. То есть с экономических позиций собственность – это, с одной стороны, отношение, характеризующее ту или иную степень власти над вещью, но также, с другой стороны, отношение по поводу несения бремени затрат, связанных с возникновением данной власти.

С философских позиций собственность чаще определяется через противопоставление субъектов-собственников и всех иных лиц, через проведение разграничения по линии "мое и чужое". Такого рода отношения требуют наличия субъектов, относящихся к вещам либо как к своим, либо как к чужим. Кроме того, в этом

контексте важен и акцент на универсальном отношении (признании «моей» вещи «чужой» всеми остальными субъектами) к собственности, признании господства собственника над вещью и, своего рода, обязательство всех остальных субъектов не вмешиваться в это господство.

Вопрос о том, что такое собственность, несомненно, принадлежит к числу фундаментальных и в российской правовой деятельности. Понятие "собственность" в юридической науке восходит к использовавшемуся в римском праве термину «доминиум» (dominium - владение, лат.). Эта категория, конечно, трансформировалась с течением времени, и, в целом, современное право отражает все три вышеприведенных (бытовое, экономическое и философское) значения собственности и юридически их закрепляет. Наиболее всеобъемлющим (с правовых позиций) определением собственности на сегодняшний день является ее понимание как наиболее полного права (осуществления власти) на свое имущество. Или, по выражению Г. Гегеля, «наличное бытие свободной воли во внешних вещах» - то есть Гегель предлагает рассматривать собственность в качестве одновременно и позитивного, и негативного, и бесконечного определения вещи волей.¹ К пониманию собственности через свободную волю пришел и Б. Н. Чичерин, который указывал, что хотя воля собственника и свободна, но границы этой свободы полагаются таковой же свободой других.²

В современной юридической науке наиболее распространено определение собственности через общественные отношения особого рода. Совокупность отношений отдельных индивидов, групп людей, их «ассоциаций»

(в самом широком смысле: государство, например, в этом контексте также понимается как особого рода «ассоциация») по поводу принадлежащих им предметов, характеризующих распределение вещей (элементов материального богатства общества) между различными субъектами и составляет собственность. При этом сами предметы материального мира, принадлежащие указанному субъекту (называемому собственником) являются объектами собственности (другой общепотребительный термин – «имущество» лица). Конституционно-правовое закрепление данных отношений обретает форму права собственности, поскольку определяет порядок действий лиц по присвоению предметов материального мира. Законодателем вводятся правовые нормы и их посредством определяются границы допустимых действий лиц по владению, пользованию и распоряжению присвоенным (полученным) имуществом. Совокупность всех указанных норм составляет институт права собственности, в основе которого лежат системные конституционные принципы. А урегулированные законом возможности собственника совершать по своему усмотрению любые действия, не противоречащие закону (в отношении принадлежащего ему имущества) составляют правомочия собственника: право владения, пользования и распоряжения. Право владения – это возможность иметь имущество, право пользования – возможность получать от имущества пользу, использовать, а право распоряжения – это возможность определять судьбу имущества.

Право на собственность как право индивидуума (лица) – это одно из фундаментальных прав человека. Оно отражено в целом ряде международных документов. Так, Протокол № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 20 марта 1952 года (изменен положениями Протокола № 11) в статье первой провозгласил фундаментальный принцип защиты собственности, в соответствии с которым каждое физическое или юридическое лицо имеет право на уважение своей собственности. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права.

Однако, особо отмечается в международном документе, данные положения никаким образом не ограничивают (не умаляют) права государства обеспечивать выполнение законов, необходимых для осуществления контроля за использованием собственности в соответствии с общими интересами (в том числе, например, для уплаты налогов, сборов или штрафов). Кроме того, для решения стоящих перед ними задач и государство, и составляющие его территориаль-

ные субъекты также имеют право на обладание необходимым имуществом, и в этом контексте возникает право собственности государства, право собственности субъекта федерации, право собственности муниципального образования.

Важно также обратить внимание на то, что в редакции на русском языке Протокол (его официальный перевод) указывает на интересы именно общества, хотя в оригинале эта норма сформулирована несколько иначе: «No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law». То есть дословный перевод термина звучит как «публичный интерес», и это явное несовпадение терминологии – вопрос, требующий отдельного рассмотрения.

Право собственности прямо закреплено в Конституции Российской Федерации – в целом ряде ее норм. Уже в основах конституционного строя, в ст. 8 мы находим открытый перечень видов собственности (частная, государственная муниципальная и иная), обладающих равных признанием и защитой со стороны государства. И данная конституционная формула (не об установлении, не о введении, а именно о признании, о защите со стороны государства), по сути, позволяет сделать вывод о господстве в российской Конституции доктрины естественного права и о признании в качестве последнего (то есть естественного) права собственности. Абсолютное большинство исследователей разделяет данную позицию: «Мы убеждены в том, что и право собственности может быть признано одним из естественных и неотъемлемых прав человека»³. В связи с этим уместно отметить, что еще в Декларации прав человека и гражданина 1793 г. естественный характер права собственности был отражен совершенно четко и недвусмысленно: "Целью общества является общее счастье. Правительство установлено, чтобы обеспечить человеку пользование его естественными и неотъемлемыми правами. Эти права суть: равенство, свобода, безопасность, собственность».

С точки зрения создателей Декларации право собственности состоит в принадлежащей каждому гражданину возможности пользоваться и располагать по усмотрению своим имуществом, своими доходами, плодами своего труда и своего промысла. Оно должно реализовываться таким образом, что каждый может предоставлять по договору свои услуги и свое время, но не может ни продаваться, ни быть проданным: его личность не есть отчуждаемая собственность. Более того, никто не может быть лишен ни малейшей части своей собственности без его согласия, кроме случаев, когда этого требует

установленная законом необходимость. И ни один налог не может быть установлен иначе как в интересах общей пользы. Все граждане имеют право участвовать в установлении обложения, наблюдать за расходованием поступлений и требовать в них отчета. Характеризуя, по сути, именно данные положения Декларации, автор общей теории конституционного права Л. Дюги отмечал: "В 1789 г., когда провозглашали принцип равенства, хотели особенно подтвердить лишь то, что личность и собственность всех граждан должны быть охраняемы законом одинаковым образом и с одинаковой силой, а не то, будто все граждане имеют одинаковые социальные прерогативы... Таким образом, всякий человек имеет право сделаться собственником; но все люди не имеют права обладать одинаковым количеством богатства, ибо если приобретение богатства есть результат труда, то не все люди имеют одинаковую способность, одинаковую ловкость и не производят одинакового количества богатства. Но все собственники, мелкие и крупные, должны быть охраняемы законом совершенно одинаковым образом и с одинаковой энергией".⁴

С тех пор доктрина существенно трансформировалась; по общераспространенной в настоящее время точке зрения некорректно рассматривать право собственности исключительно с позиций определения правомочий частного собственника. Вполне допустима и требует решения постановка вопроса и об особенностях государственно-правовой природы права собственности. Каждое государство реализует и в конституции, и в законодательстве, и на практике ту или иную экономическую модель, и в рамках этой модели первоочередное место занимает решение вопроса о том, кто, как и при каких условиях вправе создавать, изменять или прекращать общественные отношения по поводу присвоения тех или иных вещей. А в этом контексте государство неизбежно для защиты своих основ вынуждено будет право собственности ограничивать. Поэтому с этих позиций данное право нельзя не признать позитивным, то есть возникающим и существующим по воле государства. Что же касается формулы «признается и защищается», то в ней, скорее, нашло отражение «осознание» государством социальной ценности данного права, обеспечивающего, по сути, реализацию многих других основных прав и свобод человека, позволяющего всем субъектам права иметь (пользоваться и распоряжаться) имуществом, создающего предпосылки к объединению общества, индивидов и государства, развитию государства как целого. Государство при этом недвусмысленно подчеркивает, что принимает на себя обязательства по обеспече-

нию всех необходимых условий для развития в пределах своей юрисдикции данного важнейшего института. Таким образом, конституционная формула права собственности в реальности включает в себе определенные противоречия, являющиеся следствием неадекватного юридического отражения его природы.

Между тем, во многих странах регулирование права собственности в конституционном законодательстве, в отличие от российской модели, носит далеко не столь лаконичный характер. И это не случайно: как справедливо отмечено учеными, в конституциях вполне возможно (по сути, даже необходимо) закрепление принципиальных взаимосвязей экономической сути собственности и правовой формы ее осуществления. Недаром конституции современных развитых государств пытаются отразить эти взаимосвязи, например, в закреплении социального назначения собственности, роли общественных форм собственности в общественном развитии.⁵ Так, в одной из первых статей Конституции Уругвая содержится указание на особый статус такого вида собственности, как собственность Католической церкви, несмотря на то конституционное закрепление светского характера государства и прямые конституционные нормы, запрещающие государству поддерживать какую-либо религию. Особым образом в конституции этой страны урегулированы и условия экспроприации собственности.⁶

В Конституции Республики Чили говорится о свободе приобретения в (частную) собственность любого имущества, кроме того, которое по своему характеру стало принадлежностью всех, или того, которое должно принадлежать государству в целом, и закон закрепляет это именно таким образом. Конституция Республики Чили также предусматривает ограничение права собственности, включая и ограничение отдельных правомочий – по владению, пользованию и распоряжению – при условии, что такое ограничение осуществляется в общественных интересах.⁷

Тем не менее, несмотря на всю краткость формулировок Конституции Российской Федерации, они являются фундаментом, с одной стороны, для развития целого ряда отраслей права: гражданского, коммерческого предпринимательского, а с другой, - именно на них основана весьма большая группа норм конституционного права, регулирующая совокупность общественных отношений в сфере организации экономики. И это неудивительно: конституционные принципы построения власти в государстве тесно связаны с экономическими основами его существования. Государственная власть, ее субъекты всегда вынуждены проводить ту или иную

экономическую политику, создавать, изменять, улучшать или, наоборот, отягчать условия экономической деятельности тех или иных субъектов (например, мелких собственников, средних, или крупных, корпораций или государственных компаний, муниципальных предприятий и т.п.). Более того, современные ценности и идеалы общественного устройства неразрывно связаны с экономическим благополучием, процветанием общества, развитием, прогрессом. Не случайно, отдельные исследователи прямо пишут о том, что «конституционализм, справедливость и экономическая система общества являются взаимосвязанными и взаимообусловленными понятиями».⁸ Поэтому любая конституция провозглашает ту или иную экономическую модель, в основе которой лежат не только формы собственности, но и условия (возможности, пределы) ограничения права собственности. Так, политическая система СССР опиралась на фундамент в виде советской экономики, особенности которой состояли в доминировании государственной собственности, планировании, государственном управлении и распределении собственности, запрете (абсолютном ограничении) частной собственности, непризнании муниципальной собственности как формы собственности и т.д.

Конституция Российской Федерации не только провозглашает частную собственность как одну из основ (по распространенному мнению – даже доминирующих основ) конституционного строя Российской Федерации, но и последовательно включает возможность обладания ею в число основных прав и свобод человека: согласно части 2 ст. 35 каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами. При этом в Конституции особо оговаривается, что право частной собственности охраняется законом и никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения. Следует еще раз обратить на разницу в терминологии – принудительное отчуждение в российской Конституции связано с понятием «государственные нужды» (а не с понятиями «публичный интерес», «общественный интерес» и т.п.). В связи с этим, отдельного рассмотрения требует и вопрос о том, можно ли принудительно изымать имущество для «муниципальных нужд» в виду императивности приведенной конституционной формулировки.

Наиболее важные объекты собственности особо указаны в Конституции Российской Федерации – это, во-первых, земля и, во-вторых,

это природные ресурсы. Очевидно, что как первый объект, так и второй возникли вне зависимости от воли или воздействия человека, поэтому в доктрине до сих пор периодически поднимается весьма дискуссионный вопрос: а должно ли государство признавать возможность принадлежности этих объектов частным лицам. Особенно учитывая тот факт, что количество (качество) и экономическая полезность этих объектов носят ограниченный характер, большинство природных ресурсов невозобновляемы (исчерпаемы). Многие исследователи справедливо указывают на тот факт, что нормы части 1 ст. 9 Конституции Российской Федерации о том, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, сформулированы нечетко, расплывчато и весьма декларативно.⁹ И действительно, используются кем? О каких народах идет речь? Есть ли разница в этом случае применительно к использованию природных ресурсов между субъектами Российской Федерации, образованными по национальному и по территориальному критериям (несмотря на формально провозглашенный в ст. 5 Конституции Российской Федерации принцип равенства субъектов Российской Федерации в отношениях с Российской Федерации и между собой)? Как определить, какие именно народы проживают на территории, содержащей природные ресурсы? Можно ли считать одного или нескольких представителей частью (представителем) такого народа, имеющего право на доступ к природным ресурсам? Ни на один этот вопрос Конституция Российской Федерации не дает ответа, более того, к сожалению, данная норма порождает противоречия, связанные непосредственно с правом собственности на данные объекты.

Правовые позиции Конституционного Суда, направленные на толкование, уточнение данных норм, также, к сожалению, не разъясняют эту ситуацию. Конституционный Суд указал, что «конституционная характеристика земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, т.е. всего многонационального народа Российской Федерации, предопределяет конституционное требование рационального и эффективного использования, а также охраны земли как важнейшей части природы, естественной среды обитания человека, природного ресурса, используемого в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве, основы осуществления хозяйственной и иной деятельности. Это требование адресовано государству, его органам, гражданам, всем участникам общественных

отношений, является базовым для законодательного регулирования в данной сфере и обусловливает право федерального законодателя устанавливать особые правила, порядок, условия пользования землей». ¹⁰ То есть Конституционный Суд сводит конституционную формулировку к требованиям, к определению обязанностей субъектов в отношении земли и природных ресурсов, но оставляет открытым вопрос о правах. И главный из них: можно ли считать, что народы, право на осуществление государственности которых воплощено в системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации, обладают правом собственности на землю и природные ресурсы? Как мы помним, Федеративный договор от 31 марта 1992 года (Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации¹¹) давал утвердительный ответ на этот вопрос. Часть 3 ст. III Федеративного договора установила, что земля и ее недра, воды, растительный и животный мир являются достоянием (собственностью) народов, проживающих на территории соответствующих республик. Вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами регулируются Основами законодательства Российской Федерации и законодательством республик в составе Российской Федерации. По взаимной договоренности федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти республик в составе Российской Федерации определяется статус федеральных природных ресурсов. То есть Федеративный договор исходил из принципа разграничения собственности на природные ресурсы на основе «взаимных договоренностей» Российской Федерации и ее субъектов.

При этом согласно абз. 3 части 1 Заключительных и переходных положений Конституции Российской Федерации в случае несоответствия положениям Конституции Российской Федерации положений Федеративного договора - Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти суверенных республик в составе Российской Федерации, Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации, Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между феде-

ральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации, а также других договоров между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации - действуют положения Конституции Российской Федерации.

Но проблема в том, что Конституция прямо не решает вопрос о собственности на землю и (другие) природные ресурсы. Позиция Конституционного Суда Российской Федерации по данному вопросу выглядит крайне неубедительной: исходя из предписаний ст. 9 и 36 Конституции Российской Федерации, полагает Конституционный Суд, федеральное законодательство в области регулирования земельных отношений определяет, что земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, являются государственной собственностью и что земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается соответствующими законами.¹² Но в названных статьях Конституции нет предписаний такого рода. Данные конституционные формулировки крайне расплывчаты, нечетки, по сути, не отвечают правилам юридической техники: действительно, если указать (как это сделано в части 2 ст. 9 Конституции), что «земля и другие природные ресурсы могут (выделено автором – АС) находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности», то это означает не только создать «пустую», не порождающую правовых последствий норму, но, более того, серьезно усложнить дальнейшее развитие отношений в сфере присвоения земель и природных ресурсов. Очевидно, что, исходя из конституционной логики, земля и другие природные ресурсы могут находиться, а могут и не находиться в той или иной форме собственности. И кто должен решать данный вопрос – неясно – ведь государство, если исходить из формулировок Конституции Российской Федерации, ровно такой же участник отношений присвоения, как и субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, частные, коллективные собственники и пр. – это подтверждается положениями п. «в» части 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации, согласно которым вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами относятся к совместному ведению Рос-

сийской Федерации и субъектов Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал свою правовую позицию (которая подробно будет проанализирована в дальнейших разделах работы), заключающуюся в том, гарантированность охраны и использования земли и других природных ресурсов как основы их жизни и деятельности, т.е. как естественного богатства, ценности (достояния) всенародного значения не может означать, что право собственности на природные ресурсы принадлежит (только) субъектам Российской Федерации.¹³ С этим трудно не согласиться, но обращает на себя внимание явно просматриваемая подмена понятий: «всенародный» и «народов, проживающих на соответствующей территории» - это термины, не совпадающие по объему. Конституционный Суд явно расширил конституционную формулировку и тем самым создал правовые возможности для ограничения права государственной собственности на уровне субъектов Российской Федерации.

Ряд исследователей в связи с этим указывает на то, что приведенные нормы Федеративного договора противоречат Конституции Российской Федерации и не должны применяться. А сама часть 1 ст. 9 должна трактоваться как обязанность органов власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, физических и юридических лиц по рациональному и эффективному использованию земли и других природных ресурсов; их охране от нерационального использования, порчи, заражения; восстановлению и улучшению возобновляемых природных ресурсов и экономному расходованию невозобновляемых. Все это должно осуществляться в интересах каждого землевладельца и природопользователя, а также в интересах многонационального народа России и каждого из входящих в его состав народов, с учетом обеспечения прав будущих поколений. При этом в определенных законом случаях необходимы некоторые ограничения прав и свобод собственников и иных лиц по использованию земли и других природных ресурсов требованиями их эффективного и рационального использования, охраны, всеобщими (социальными, экономическими, экологическими, градостроительными, технологическими и др.) интересами, правами других лиц, потребностями защиты основ конституционного строя, нравственности и здоровья населения.¹⁴ С этим утверждением сложно согласиться: по сути, все приводимые выводы и комментарии связаны исключительно с нормой об охране земли и природных ресурсов. За рамками исследования остается вопрос об использовании данных объектов и о субъектах такого использования.

Прямого ответа на вопрос о субъектах исследуемая норма не содержит, но, исходя из того, что в ней прямо названы «народы, проживающие на соответствующей территории», вполне логично предположить, что такое право (а право пользования – это одно из правомочий собственника) должно принадлежать именно им. Но тогда вполне резонно предположить также и то, что право собственности может быть закреплено только за «всеми народами» (исходя из правовой позиции Конституционного Суда – а «все народы», очевидно, представляет у нас только государство, то есть Российская Федерация), а не за теми, которые «проживают на соответствующей территории» (несмотря на прямое предписание Конституции Российской Федерации). То есть собственность на землю и природные ресурсы не должна быть разграничена, она должна быть сосредоточена на федеральном уровне. На практике, как мы видим, этого не происходит, наоборот, собственность на землю и природные ресурсы разграничивается между государством и его субъектами, и в данном контексте, таким образом, вполне можно утверждать, что речь идет об ограничении (возможно, более корректно говорить о «самоограничении») права государственной собственности на федеральном уровне.

1 Гегель Г.В.Ф. Философия права. М., 1990. С. 60, 101

2 Чичерин Б.Н. Собственность и государство. СПб. РХГА. 2005. С. 82

3 Мельников В.В. Конституционные основы регулирования экономических отношений в России. М. ЮРКОМПАНИ. 2011. С. 36

4 Цит. по: Хрестоматия по всеобщей истории государства и права / Под ред. проф. З.М. Черниловского. М., 1994. С. 245

5 Мазаев В.Д. Публичная собственность в России: конституционные основы. М.: Городец. 2004. С. 22

6 См.: Сороковая Е.А. Институт права собственности в конституциях стран Латинской Америки // Юридический мир. 2009. № 12. С. 64-66

7 Там же

8 Мазаев В.Д. Указ. соч. С. 12

9 См.: Гребенников В.В. Институт собственности в условиях рыночной экономики и социального государства / Под ред. Ю.А. Дмитриева. М. 1996. С. 26

10 Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23. 04. 2004 г. № 8-П "По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы". Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 18. Ст. 1833

11 Федеративный договор. Документы. Комментарий. М. 1994

12 Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23. 04. 2004 г. № 8-П "По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы". Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 18. Ст. 1833

13 Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. N 10-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции

Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 25. Ст. 2728

14 См.: Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий" / под ред. Ю.А. Дмитриева. М. Юстицинформ. 2007. Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В.Д. Карповича. М., 2002. С. 124

К ВОПРОСУ ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕР ПРИНУЖДЕНИЯ, ПРИМЕНЯЕМЫХ СЛУЖБОЙ СУДЕБНЫХ ПРИСТАВОВ

Мокина Т.В.,

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры административного и финансового права
ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный университет»*

Ключевые слова: исполнительное производство; судебные приставы; служба судебных приставов; правоохранительная деятельность государства; система правоохранительных органов государства; меры принуждения.

Аннотация: в статье предпринята попытка оценить эффективность существующих и реализуемых Федеральной службой судебных приставов РФ мер принуждения, направленных на обеспечение точного, своевременного и неукоснительного исполнения судебных решений, а также на поддержание правопорядка в указанной сфере управленческой государственной деятельности (правосудной) в целом.

Keywords enforcement proceedings, bailiffs, bailiffs, law enforcement government, law enforcement system of the state; coercion.

The summary: the paper attempts to evaluate the effectiveness of existing and ongoing Federal Bailiff Service of the Russian Federation of coercive measures, to ensure the accurate, timely and rigorous enforcement of judgments, and to maintain law and order in this area of management of government activities (pravosudnoy) overall.

Качество решения задач, возложенных на службу судебных приставов, во многом предопределяется тем инструментарием, которым она в силу действующего законодательства располагает, точнее - эффективностью применения этого инструментария. Обеспечение установленного порядка деятельности судов, а также исполнение судебных актов осуществляется при помощи различных средств и, в первую очередь, средств позитивного обязывания, которые предполагают добросовестное исполнение участниками этих отношений возложенных юридических обязанностей. Вместе с тем, пока не окончательно преодолена сложившаяся тенденция противодействия отправления правосудия и злостного неисполнения судебных актов, что привело в начале 90-х годов прошлого века к резкому падению авторитета власти в глазах населения, возрастанию центробежных тенденций в государственном

управлении и как результат - неудовлетворительному состоянию правопорядка, нарушению прав, свобод и законных интересов граждан. По статистике, в тот период времени реально исполнялось не более одной трети судебных решений - система оказалась не способной обеспечить реализацию одного из основных конституционно гарантированных прав личности - права на судебную защиту. И на сегодняшний день вопросы, связанные с исполнительным производством, являются широко обсуждаемыми в научной литературе, поскольку затрагивают проблему эффективности защиты государством прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. В работе предпринята попытка методологического анализа данной проблемы.

Принято считать, что создание Федеральной службы судебных приставов Министерства юстиции РФ (далее в тексте - ФССП)

было продиктовано необходимостью повышения низкой исполнительской дисциплины по реализации вступивших в законную силу судебных актов¹. Не подвергая сомнению данный тезис, выскажем, однако, следующее сомнение: соединение в рамках одной службы различных функций во многом видится дискуссионным². Если переадресовка обеспечения установленного порядка деятельности Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда, судов общей юрисдикции и арбитражных судов может быть объяснена децентрализацией правоохранительной деятельности МВД РФ и созданием специализированной службы, то вызывают закономерные вопросы ее вхождения в структуру Министерства юстиции РФ.

Меры административного принуждения, применяемые судебными приставами, нашли закрепление в нормах ст. 11, 14-18 ФЗ РФ «О судебных приставах»³. Среди этих мер следует назвать, в первую очередь, меры специального административного пресечения: применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, позволяющие оперативно реагировать на развитие противоправных ситуаций. В ст. 15 данного закона названы условия и пределы их применения: если иные меры не обеспечили исполнения возложенных на них обязанностей и самое важное условие законности их применения - оно не должно создавать угрозу жизни и здоровью присутствующих в суде лиц. В ч. 3 ст. 15 ФЗ РФ «О судебных приставах» содержится требование к судебному приставу по обеспечению установленного порядка деятельности судов в течение 24 часов с момента их применения сообщать обо всех случаях применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия в письменной форме старшему судебному приставу и председателю соответствующего суда, а в случае причинения смерти или ранения, кроме того, - уведомить прокурора.

Согласно ст. 16 ФЗ РФ «О судебных приставах», судебные приставы по обеспечению установленного порядка деятельности судов могут применять физическую силу, в том числе боевые приемы борьбы, исключительно для целей, названных в законе: для пресечения преступлений и административных правонарушений; для задержания лиц, совершивших преступления и (или) административные правонарушения; для задержания лиц в соответствии с судебным актом; для преодоления противодействия законным требованиям судебного пристава. Основания и условия применения огнестрельного оружия судебны-

ми приставами по обеспечению установленного порядка деятельности судов названы в ч. 1 ст. 18 ФЗ РФ «О судебных приставах»: для отражения нападения на судей, заседателей, участников судебного процесса и свидетелей, граждан и судебных приставов, - когда их жизнь и здоровье подвергаются опасности; пресечения попыток завладения оружием или специальными средствами; отражения группового или вооруженного нападения на суд и судебные помещения, побега из-под стражи, насильственного освобождения лиц, содержащихся под стражей. До применения огнестрельного оружия на поражение оно может быть использовано для предупредительного выстрела. Закон устанавливает ограничения для применения огнестрельного оружия - аналогичные установленным для физической силы и спецсредств⁴.

Правовую основу использования боевого огнестрельного оружия, боеприпасов и специальных средств составляют Постановление Правительства РФ от 2 октября 2009 года № 776 «Об обеспечении боевым ручным стрелковым и иным оружием, патронами к нему, специальными средствами, оборудованием и снаряжением федеральной службы судебных приставов»⁵, Приказ МЮ РФ «Об утверждении Инструкции о порядке постоянного ношения и хранения боевого огнестрельного оружия, боеприпасов и специальных средств сотрудниками уголовно-исполнительной системы и судебными приставами, обеспечивающими установленный порядок деятельности судов, Министерства юстиции Российской Федерации» от 10 ноября 2001 года № 300⁶, Закон РФ от 21 июля 1993 года № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»⁷, Федеральные законы от 15 июля 1995 года № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»⁸, от 13 декабря 1996 года № 150-ФЗ «Об оружии»⁹, другие нормативные правовые акты РФ.

Значение исследования эффективности применения мер административного принуждения состоит в нахождении оптимальных параметров мер административного принуждения как в части их регламентации, так и в особенностях их применения. Эффективность применения мер административного принуждения судебными приставами - это свойство всей системы этих мер обеспечивать при наименьших социальных издержках достижение стоящих перед ними целей. Целью применения конкретной меры административного принуждения выступает запрограммированный правоприменителем (судебным приста-

вом) конкретный результат, а степень его достижения - критерием эффективности. В результате применения мер административного принуждения объекту воздействия причиняются правоограничения личного, имущественного или организационного характера, что должно подвигнуть его к желаемому варианту поведения. В этой связи во внимание необходимо принимать следующие факторы: а) состояние объекта до применения мер административного принуждения; б) состояние объекта на момент принудительного воздействия (достигнутое состояние); в) моделируемое (ожидаемое) состояние объекта; г) социальные издержки при применении данной принудительной меры (включая опосредованное воздействие - например, на родственников принуждаемого).

Показателями эффективности применения мер административного принуждения будет соотношение между вышеназванными состояниями. В юридической науке имеются разработки по определению конкретных показателей эффективности¹⁰ правоохранительной деятельности и правовых актов, что облегчает нашу задачу и позволяет перейти к анализу факторов, оказывающих на нее влияние. По нашему мнению, необходимо исследовать как факторы, повышающие эффективность применения мер административного принуждения судебными приставами, так и факторы, снижающие её - т.е. подойти с позиций единства взаимодействия различных и одинаково существенных по своему значению обстоятельств.

Все факторы, которые оказывают влияние на эффективность применения судебными приставами данных мер, можно сгруппировать по трем направлениям: - факторы эффективности, связанные с существующей правовой доктриной; - факторы эффективности мер административного принуждения, связанные с действующим законодательством; - факторы эффективности мер административного принуждения, связанные с их реализацией.

Первая группа факторов включает: степень теоретической разработки проблемы применения мер административного принуждения судебными приставами; учет теоретических разработок в правотворческой и правоприменительной деятельности. Состояние доктринальных разработок применения мер административного принуждения судебными приставами нельзя признать удовлетворительным, что объяснимо, прежде всего, «молодым» возрастом службы судебных приставов и нечеткостью предмета научного познания. Предмет научного исследования включает в первую очередь законодательство, регламентирующее

меры административного принуждения, применяемые судебными приставами - а именно оно на сегодняшний день находится в состоянии формирования (первые нормативные акты были приняты в середине 1997 года)¹¹. Другим элементом научного познания является практика деятельности судебных приставов по применению мер административного принуждения. Этот элемент также находится в стадии формирования, практика отличается противоречивостью, не сложились основополагающие, наиболее важные алгоритмы этой деятельности. Хотя и утверждать, что формирование новой доктрины начинается с нулевой отметки, также было бы неверным - разработки ученых-административистов, цивилистов должны быть востребованы, но переосмыслены по-новому - новое время требует и новых подходов к применению мер государственного принуждения, вообще, и административного, в частности.

Второй фактор связан с влиянием доктрины на законодателя и правоприменителя. Доктрина выступает в качестве неофициального источника права, но, несмотря на это, она оказывает информационно-побудительное воздействие как на законодателя, так и правоприменителя. Это выражается в первую очередь в формировании правового сознания судебных приставов. Однако «неполное» состояние научных разработок свидетельствует о крайне низком уровне подобного влияния. Становление юридической деятельности судебных приставов должно проходить при тесном контакте между теоретиками и практиками, чему всемерно способствуют совместные научно-практические конференции, семинары, другие организационные мероприятия по актуальным проблемам деятельности судебных приставов и, в том числе, по применению мер административного принуждения. Вторая факторная группа включает: наличие систематизированного и стабильного законодательства, регулирующего применение мер административного принуждения судебными приставами; информированность субъектов исполнительного производства о наличии мер административного принуждения, применяемых судебными приставами, основаниях и порядке их применения.

Наличие систематизированного и стабильного законодательства выступает в роли одного из наиболее важных и неперенных факторов эффективности применения мер административного принуждения. Следует согласиться с мнением М.В. Мешкова о необходимости разработки подзаконных нормативных правовых актов, в первую очередь Миню-

стом РФ, а также совместных с другими федеральными органами исполнительной власти, как в отношении применения ФЗ РФ «Об исполнительном производстве», так и ФЗ РФ «О судебных приставах». Третья группа, по нашему мнению, содержит следующие факторы: оперативность применения мер административного принуждения; реальность применения мер административного принуждения; достаточная репрессивность применяемых мер административного принуждения; стабильность практики применения мер административного принуждения; законность и справедливость применяемых мер; взаимодействие с органами судебной и исполнительной власти в ходе применения мер административного принуждения; авторитет правоприменителя.

Остановимся на более подробной характеристике каждого из вышеназванных факторов. Оперативность применения мер административного принуждения заключается в минимализации сроков от возникновения оснований применения этих мер до их реального применения. Очевидно, что широкий спектр мер административного принуждения объективно исключает выработку единых рекомендаций по временным характеристикам их применения. Упущенное время приводит к тому, что объект, на который должен быть обращен арест, выведен из законного оборота собственника. Такая же зависимость существует и в ходе применения средств непосредственного административно-пресекающего воздействия со стороны приставов по обеспечению деятельности судов¹². Оперативность применения мер административного принуждения во многом предопределена информированностью судебных приставов о характеристике субъектов, в отношении которых должны производиться исполнительные действия, а, следовательно, могут быть применены меры административного принуждения. Качественное информационное обеспечение во многом зависит от качества работы собственной информационно-аналитической службы.

Немаловажным фактором эффективности выступает принудительный потенциал применяемых мер административного принуждения. Здесь следует вести речь о принципе разумной достаточности. Поставленная законодателем цель будет достигнута в том случае, когда карательный потенциал применяемой меры будет отвечать общественно опасному характеру совершаемого деяния. Существует определенный предел, ниже которого мера административного принуждения перестает выполнять отведенную ей роль. В то же время существует и верхний предел каратель-

ной силы, который имеет конкретные ограничения. Эта особенность, - по мнению И.А. Дюрягина, - обусловлена конкретностью содержания данных актов, решаемых вопросов и индивидуальной определенностью адресатов¹³. Издавая нормативно-правовой акт, закрепляющий меры административного принуждения, законодатель закрепляет наиболее общую модель поведения, своеобразный усредненный вариант, а правоприменитель должен произвести привязку данной модели к реально складывающейся ситуации. Разнообразие мер административного принуждения, их качественная неоднородность не позволяет сформировать конкретные дозировки репрессивности в отношении всех мер. Судебный пристав может и должен индивидуально избрать оптимальную дозу принудительного воздействия в рамках правоприменительного усмотрения. Практика применения мер административного принуждения должна быть стабильной, что означает незыблемость сущности, содержания и форм административного принуждения, идентичность их применения при одинаковых обстоятельствах.

Применение мер административного принуждения должно осуществляться в соответствии с теми требованиями, которые заложены в законе, как в части интенсивности мер, так и порядка их применения. Эти требования охватываются понятием законности. Нарушение требований приводят к тому, что принуждаемый воспринимает примененную в отношении его принудительную меру как несправедливую и она не может выполнить свое социальное предназначение. Трудности в достижении справедливости при применении мер административного принуждения обуславливаются тем обстоятельством, что приходится привести данное правовое воздействие к нравственному ориентиру. По нашему мнению, следует ужесточить практику применения мер административного принуждения с учетом низкого уровня исполнительной дисциплины, но при этом добиться оправданности, справедливости применяемых мер.

По мнению М.В. Мешкова, принципиально важным элементом любого юридического процесса, в том числе и процесса принудительного исполнения судебных актов, являются составленные в ходе его осуществления процессуальные документы. Функциональное значение указанных документальных актов имеет многоплановый характер и выражается в том, что процессуальные акты исполнительного производства: объективируют факт возникновения, движения и окончания конкретного исполнительного производства; отражают ход

и результаты исполнительного производства; обеспечивают возможность контроля за соблюдением процессуальных сроков исполнительного производства; являются формой реализации предусмотренных законом инициатив субъектов исполнительного производства; являются объектом прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью и обоснованностью действий и решений субъектов исполнительного производства; обеспечивают необходимый уровень юридической культуры исполнительного производства. Отсюда понятно, каково значение правового регулирования правил и порядка составления процессуальных актов, их утверждения и отмены, их обжалования, а также всех иных вопросов, возникающих в процессе документирования исполнительного производства. Между тем, нормы действующего законодательства, имеющие отношение к данным проблемам, пока еще далеки от совершенства и не отвечают потребностям юридической практики. Например, из положений ст. 31 и 35 ФЗ «Об исполнительном производстве» следует, что стороны исполнительного производства и их представители вправе знакомиться с материалами соответствующего исполнительного производства, делать из них необходимые выписки, снимать копии. Однако закон умалчивает о том, каким же образом документально отражается сам факт реализации указанными субъектами исполнительного производства предоставленного им права. Нет в законе и упоминания о том, какой процессуальный акт составляется в случае отказа соответствующему лицу в ознакомлении с материалами исполнительного производства, хотя о том, что подобные ситуации возможны, свидетельствует содержание ст. 36 закона, нормы которой ограничивают круг лиц, обладающих правом представлять в исполнительном производстве интересы сторон. В таком случае факт ознакомления заинтересованного лица с материалами исполнительного производства может быть отражен в Протоколе ознакомления с материалами исполнительного производства с указанием в нем следующих данных: даты и места его составления; установочных данных лица, допущенного к ознакомлению; оснований, по которым указанному лицу предоставлено право ознакомиться с материалами исполнительного производства; объема документов, предоставленных для ознакомления (количество листов согласно описи документов исполнительного производства); периода времени, в течение которого производилось ознакомление; сведений о наличии (или отсутствии) ходатайств указанного лица по резуль-

татам ознакомления с предоставленными ему материалами, а также иных данных, имеющих значение для дела. Протокол должен быть скреплен подписью судебного пристава-исполнителя и лица, которое ознакомилось с материалами исполнительного производства. В том случае, когда заинтересованному лицу отказано в ознакомлении с материалами исполнительного производства, данное решение судебного пристава-исполнителя следует изложить в его мотивированном постановлении с указанием: кому именно, когда и по каким основаниям отказано в ознакомлении. Копию данного постановления заинтересованное лицо вправе получить под расписку в оригинале документа.

Определение формы документирования некоторых иных решений, возможных в процессе исполнительного производства и существенным образом затрагивающих права и законные интересы граждан, в силу соответствующих пробелов в законодательстве, также представляет собой определенную проблему. Например, в соответствии с требованиями ст. 12 ФЗ РФ «Об исполнительном производстве» исполнительные действия должны производиться в рабочие дни и в дневное время - от 6 до 22 часов по местному времени. Отступление от этого правила, возможно лишь в исключительных случаях, при этом для совершения исполнительных действий в нерабочие дни и в ночное время - с 22 до 6 часов по местному времени судебный пристав-исполнитель должен предварительно получить письменное разрешение старшего судебного пристава. Однако вопрос о том, в каком процессуальном акте должен найти отражение факт получения подобного письменного разрешения старшего судебного пристава, законодатель оставляет открытым. Решая данную проблему, следует иметь в виду, что при совершении исполнительных действий в нерабочие дни и в ночное время существенно затрагиваются права и законные интересы лиц, в жилища или служебные помещения которых вторгаются судебные приставы. Поэтому в данном случае, прежде всего, необходимо выполнить требования ст. 88 закона, т.е. судебный пристав-исполнитель обязан вынести мотивированное постановление с пояснением объективной необходимости проведения исполнительных действий в избранное им время.

1 Положение о федеральной службе судебных приставов: утверждено Указом Президента РФ

от 13 октября 2004 года № 1316 // Российская газета. 2004. 19 октября.

2 См. подробнее: Макарейко Н.В. Эффективность применения судебными приставами мер административного принуждения

3 Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3590.

4 Законом установлены ограничения применения специальных средств в отношении: лиц, совершивших незаконные действия ненасильственного характера; женщин с видимыми признаками беременности; лиц с явными признаками инвалидности; несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен судебному приставу, - за исключением случаев оказания ими вооруженного сопротивления, совершения нападения, угрожающего жизни и здоровью граждан.

5 Собрание законодательства РФ. 2009. № 41. Ст. 4762.

6 СПС «Консультант+».

7 Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1316.

8 Собрание законодательства РФ. № 29. Ст. 2759.

9 Собрание законодательства РФ. № 51. Ст. 5681.

10 Более подробнее см.: Зинатулин З.З. Уголовно-процессуальное принуждение и его эффективность: вопросы теории и практики. - Казань, 1981. - С.35-39; Лазарев В.В. Эффективность правоприменительных актов (вопросы теории). - Казань, 1975. С. 94-99.

11 См.: Мешков М.В. Система принудительного исполнения судебных актов // Проблемы исполнения судебных решений: Сборник статей. - Н.Новгород, 2000. - вып.1. С. 9-27.

12 В этом случае можно предупредить проступки, посягающие на установленную деятельность судов по отправлению правосудия, не допустить их перерастания в преступления и тем самым предупредить причинение существенного ущерба общественным отношениям.

13 Дюрягин И.А. Право и управление. - М., 1981. - С.149.

К ПРАВОВЫМ ПРОБЛЕМАМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РАМКАХ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

Зенкин Р.С.,
магистрант

юридический факультет

кафедра административного и финансового права
ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный университет»

Ключевые слова: административная реформа, проблемы взаимодействия, государственные полномочия, государственная политика, административные регламенты.

Аннотация: в статье предлагается правовой вариант решения проблемы взаимодействия органов власти при реализации, в рамках административной реформы, отдельных вопросов государственной политики; рассматривается вопрос низкой эффективности формального применения административных регламентов.

Keywords: administrative reform, problems of cooperation, state plenary powers, public policy, administrative regulations.

The summary: in the article the legal variant of decision of problem of cooperation of government bodies is offered during realization within the framework of administrative reform of separate questions of public policy; the question of subzero efficiency of formal application of administrative regulations is examined.

Выступая на первом заседании Комиссии при Президенте РФ В.В. Путин отметил, что «предстоит очень большая, непростая и по-настоящему государственная работа. Четкое разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти, субъектами Российской Федерации и муниципальным уровнем - одно из условий успешного решения многих социальных во-

просов и проблем. Может быть даже основное.»¹

Согласно Концепции административной реформы в Российской Федерации, одобренной Правительством Российской Федерации в 2005 году²; в период с 2003 по 2010 годы планировалось повысить эффективность государственного управления и повысить доверие граждан к государственным институтам.

В соответствии с конституционной формулой о том, что местное самоуправление не входит в систему государственной власти³, местное самоуправление, помимо имущественной и финансовой, получило также организационную самостоятельность (т.е. самостоятельное решение населением вопросов местного значения) и структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

В тоже время, по нашему мнению, низкая эффективность реализации на местах некоторых вопросов государственной политики напрямую связана с существующими правовыми проблемами взаимодействия органов государственной и муниципальной власти при муниципальном управлении.

Определения: «функция», «управление» и «полномочие», «ответственность», в смысле, придаваемом им толковым словарём русского языка⁴, позволяют очертить круг проблем эффективности взаимодействия органов государственной и местной власти в Российской правовой системе, проблем равновесности и равноответственности системы взаимодействия данных органов.

Хабриева Т.Я. заметила, что хотя местное самоуправление не может, конечно, функционировать вне определенных государством (как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации) правовых рамок, эти рамки должны позволить раскрыть суть местного самоуправления как продукта общественных инициатив и создать ему основы деятельности, а не диктовать до мелочей, где, как и в каких формах гражданам «разрешается» реализовать свое право на местное самоуправление.⁵

Сегодня говорить, что в результате проведенной с 2001 года работы у муниципалитетов сегодня не достаточно полномочий, как для реализации общественных инициатив, так и для реализации основных направлений государственной политики, на местах было бы неверным. На запрос «статья+полномочия органов местного самоуправления» поисковая система в сети Интернет выдаёт примерно 10 900 000 результатов, на запрос «статья+полномочия органов государственной власти субъектов» – 5 030 000 результатов, на запрос «статья+полномочия Российской Федерации» – 3 080 000 результатов⁶

Простое сравнение результатов данных запросов наглядно показывает кратное превышение количества норм в современной правовой системе Российской Федерации, определяющих полномочия муниципальной власти.

Федеральный закон⁷ разграничивает собственные полномочия органов местного самоуправления и государственные полномочия, которые могут передаваться органам местного самоуправления. Полномочия органов местного самоуправления, устанавливаемые федеральным и региональным законодательством по вопросам, не отнесенным законодательно к вопросам местного значения, являются государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления, в строго определённом порядке.

Так у муниципальных властей, помимо чётко определённых законодательством вопросов местного значения, имеется ряд отдельно переданных им полномочий и функций, например, полномочия по распоряжению земельными ресурсами⁸. Таким образом, и вопрос практической реализации норм земельного законодательства в основной массе лежит на местном самоуправлении. Особенно ярко выражены данные проблемы при реализации государственной политики в сфере развития инвестиционной деятельности на этапе предоставления земельных участков для строительства.

Может показаться, что со временем проблему взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления можно разрешить исключительно техническим (электронным) способом. Это мнение спорно по двум причинам. Во первых, техническим введением многофункциональных центров и электронных очередей социальное напряжение снимается лишь временно, а во вторых, введение электронного документооборота в значительной мере затрагивает лишь кратковременный интерес единичного субъекта административного правоотношения.

В настоящее время, в рамках административной реформы органами местного самоуправления открываются многофункциональные центры, ведётся активная работа по разработке и утверждению административных регламентов по предоставлению муниципальных услуг.

Анализ административных регламентов разработанных и утверждённых в разное время органами местного самоуправления показывает, что в них регламентируются процедуры по реализации отдельных функций лишь нескольких муниципальных органов, связанные исключительно с узкой, локальной деятельностью. В тоже время, административные правоотношения происходят во время всего комплекса работ, в форме оформления и согласования документации, т.е. в течение формиро-

вания всего комплекта документов, необходимого органу местного самоуправления для предоставления единичной муниципальной услуги, например по предоставлению земельного участка. Следовательно, и проблема организации оформления правовой документации должна рассматриваться гораздо шире, комплексно, нежели своевременное выполнение служащими отдельных механических, либо умственных операций.

Вместе с этим, не получит развитие вопрос об «ответственности»⁴ должностных лиц, являющийся фарватером для всей деятельности по изучению и разрешению проблем, в том числе проблемы совершенствования взаимодействия органов власти при государственном и муниципальном управлении.

Регламентирование органом местного самоуправления полностью всего процесса оформления, с фиксированием порядка, очередности процедур, сроков (там, где это не отражено в ведомственных административных регламентах) потребует разработки комплексного муниципального правового акта, связывающего деятельность и функции всех органов власти, местного самоуправления и организаций участвующих в процедуре оформления документации, например земельно-правовой, в единый процесс.

Необходимо учитывать, что регулирование процедур согласования комплекта материалов таких как земельно-правовая документация в муниципальном образовании, например для реализации инвестиционных проектов, не может не затрагивать регулирование процесса участия органов и организаций различного уровня в ряде правоотношений отрасли земельного права.

Подобные отношения в основном регулируются федеральным и региональным земельным законодательством, а органы местного самоуправления полномочиями по регулированию вопросов в данной сфере законодательством фактически не наделены и могут регулировать только сферу вопросов местного значения, не затрагивая деятельность территориальных органов исполнительной власти. Данная позиция подтверждается надзорными органами при реагировании по проектам муниципальных нормативных правовых актов связанных организацией оформления земельно-правовой документации, и аргументируется тем, что органы местного самоуправления не имеют права на регулирование отношений затрагивающих деятельность не подчинённых им исполнительных органов, структур и организаций.

Поскольку земельное право целесообразно рассматривать как комплексную отрасль права, относить вопрос регулирования процесса оформления земельно-правовой документации исключительно к сфере действия земельного законодательства нельзя, поскольку деятельность органов, участвующих в этом процессе и дающих заключения или согласования, относится к различным сферам Российского законодательства, как земельной, так и инвестиционной, градостроительной, благополучия жизнедеятельности человека, охраны памятников культуры, недропользования.

Вместе с тем реализация муниципалитетами вопроса государственной политики в сфере распоряжения земельными участками государственная собственность на которые не разграничена в силу федерального закона⁹, не подлежит подробному регулированию со стороны органов государственной власти, местные власти самостоятельно разрабатывают соответствующие административные регламенты. При этом стоит учитывать, что каждое муниципальное образование индивидуально по своей административной архитектуре и находится в процессе постоянного структурного совершенствования.

Фактически возникла ситуация, при которой с одной стороны для изменения ситуации и устранения административных барьеров необходимо регулирование сферы организации оформления земельно-правовой документации в муниципальных образованиях, а с другой стороны, на муниципальном уровне сделать это полноценно сегодня возможности нет, ввиду отсутствия необходимых полномочий. При этом данная ситуация непосредственно затрагивает и управленческие процессы, происходящие в муниципальных образованиях края в рамках административной реформы, а также сферу деятельности исполнительных органов государственной власти.

В итоге:

- органы местного самоуправления, в рамках предоставленных им полномочий, самостоятельны и регулирование муниципальной сферы деятельности, за исключением законодательного наделения отдельными полномочиями, не правомочно;

- федеральное и региональное законодательство в целом, не наделяет органы местного самоуправления полномочиями по регулированию административных правоотношений между органами власти различного уровня и организациями при оформлении комплекса документов;

- непосредственный, легитимный контроль со стороны органов государственной

власти возможен только в случае наделения органов местного самоуправления отдельными полномочиями по реализации некоторых государственных функций, заранее закреплённых в региональном законодательстве;

- органы местного самоуправления, по различным объективным причинам, уделяют недостаточно внимания данной проблематике.

Полагается, что эффективным решением проблемы взаимодействия различных структур в одной сфере на муниципальном уровне, при реализации вопросов государственной политики на территории муниципальных образований, в принципе, будет наделение органов местного самоуправления полномочиями (мандатом), в рамках административно-правового регулирования, на организацию процесса реализации субъектами общественных отношений своих прав.

Поскольку из смысла административной реформы и федерального законодательства следует, что для реализации государственной политики на местном уровне необходимы правовые основания, в рассматриваемом случае решением будет законодательное наделение органов местного самоуправления соответствующими полномочиями. Причём, отнести такое регулирование целесообразно к сфере, связанной с административно-правовым регулированием именно на уровне субъекта Российской Федерации.

Как заметил Ю.Н.Старилов в статье «Административное право как средство разрушения «синдрома бесправия», в современном правовом государстве» административное право, кроме позитивного регулирования отношений в сфере государственного или муниципального управления, должно устанавливать правовые средства контролирующего характера, способные обеспечивать режим законности в управлении и дисциплинированность в деятельности должностных лиц.

Административная реформа, проводимая в стране с 2002 года, стала, очевидно, результатом раздумий о необходимости построения такой административной системы, которая, наконец-то, смогла бы действовать в интересах гражданина и человека, для удовлетворения

публичных интересов и подавления произвола публичной службы.¹⁰

Смеем предположить, что совершенствование правового регулирования взаимодействия органов государственной и муниципальной власти при муниципальном управлении, с перспективой введения эффективной системы ответственности (в т.ч. административной), вместе с формированием новой правовой культуры общества и каждого гражданина, станет способом внедрения новых механизмов и инструментов в системе административно-правового регулирования.

Передача государственных полномочий, подразумевающая введение форм ответственности, в том числе в виде административной ответственности муниципальных должностных лиц, будет давать практические результаты гарантированной защиты от административного произвола.

1 См.: Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина с Посланием Федеральному Собранию Российской Федерации. Москва, 2001

2 Распоряжение Правительства РФ «Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах» от 25 октября 2005 г. № 1789-р // Собр. законодательства РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

3 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.)

4 С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова «Толковый словарь русского языка»

5 См.: Хабриева Т.Я. «Муниципальная реформа в правовом измерении» // Журнал российского права, 2008, № 3

6 По данным www.google.ru

7 Федеральный закон от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. 2003.

8 Федеральный закон 136-ФЗ Земельный кодекс РФ

9 Федеральный закон 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса РФ» // Электронная правовая система «КонсультантПлюс». 2012.

10 Ю.Н. Старилов, «Журнал российского права», № 4, апрель 2005 г.

ИСТОРИЯ СУДЕБНОГО КОНТРОЛЯ ЗА АДМИНИСТРАТИВНЫМИ АКТАМИ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В ОТЕЧЕСТВЕННОМ ПРАВЕ (ДОСОВЕТСКИЙ И СОВЕТСКИЙ ПЕРИОДЫ)

Сотников Е.Д.,

*аспирант кафедры государственного и административного права
ФГБОУ ВПО «Краснодарский государственный университет культуры и искусств»*

Ключевые слова: местное самоуправление, акт управления, судебный контроль, реформы, земство.

Аннотация: статья является правовым и историческим анализом развития в отечественном праве института судебного контроля за административными актами местных органов власти; автором исследовались все значимые реформы местного самоуправления в досоветский и советский периоды, при этом основу исследования составили тексты нормативных правовых актов.

Keywords: local government, management act, judicial control, reforms, zemstvo.

The summary: article is the legal and historical analysis of development in the domestic right of institute of judicial control of administrative acts of local authorities; the author investigated all significant reforms of local government during the pre-Soviet and Soviet periods, thus the basis of research was made by texts of regulations.

Институт местного самоуправления в тех или иных формах известен российскому государству с самого начала его становления. Так, средневековый период характеризуется решением большинства местных вопросов на вечевых сходах, функционировавших по принципам народовластия. С осложнением государственного устройства коллективное самоуправление дополнялось разнообразными сословно-представительными учреждениями, на смену которым пришли централизованные органы монархической власти. Постепенно местное самоуправление полностью перешло под контроль органов государственной власти, встроившись в их общую вертикаль. По мнению автора, раскрытие данной темы следует начать с реформы системы местного самоуправления, проведённой Екатериной II, в результате которой были приняты два основополагающих акта – Учреждения для управления Губерний Всероссийской Империи 1775 года (далее – Учреждения о губерниях)¹ и Грамота на права и выгоды городам Российской Империи 1785 года (далее – Грамота городам)².

Учреждениями было предусмотрено создание ряда органов, разрешающих вопросы местного самоуправления. Грамота городам устанавливала, что в городах Городской Глава, Бургомистр и Ратманы формируются Городским Обществом путём выборов (статья 31) при этом выборы производились лишь с разрешения Губернатора. Предусматривалась ответственность Городского Общества (статья 37) за издаваемые им положения и выносимые требования, противоречащие действующему законодательству – за принятие неправомерно-

го положения предусматривалась его отмена и взыскание с общества штрафа («пени») в размере 200 рублей; за вынесение «требования в нарушение узаконений» требование подлежало отмене, что поручалось Губернским Стряпчим, которые обращались по данному поводу в судебную инстанцию путём подачи иска. Перед обращением в суд, Губернский Стряпчий был обязан сообщить Губернскому Правлению (согласно статье 94 представляет из себя орган исполнительной власти, губернскую администрацию во главе с Генерал-Губернатором), которая давала разрешение на обращение в суд. Тем самым, в судебный орган обращалось должностное лицо (Стряпчий) в защиту интересов государства.

Органом представительной местной власти в городах после реформы были Городская общая Дума и Городская Шестигласная Дума. Первую составляли Городской Глава и Гласные от жителей города. Шестигласная Дума состояла из шести членов общей Думы. За принятие Городской Думой неправомерных решений предусматривался порядок их отмены, установленный названной выше статьёй 37. Жалобы, касающиеся деятельности обеих Дум, приносились в Губернский Магистрат – судебный орган, который в свою очередь подчинялся административному органу – Губернскому Правлению. Порядок рассмотрения жалоб не устанавливался.

Городской Глава выбирался Городским Обществом, был ответственен за составление городской обывательской книги, в которую вносились личностные данные о каждом городском жителе. Решение, принятое Город-

ским Главой по данному вопросу, можно было обжаловать горожанам, предоставив доказательства своей правоты, в Губернский Магистрат. Тем самым, этот порядок обжалования предусматривает схож с судебным контролем за решениями (административными актами) должностного лица местного самоуправления.

Следующие значимые реформы местного самоуправления в Российской Империи произошли во второй половине XIX века. 1 января 1864 года в царствование Александра II было принято Положение о Губернских и Уездных земских учреждениях (далее – Положение 1864 года)³, 16 июня 1870 года принято Городовое Положение⁴. Оба нормативно-правовых акта внесли существенные изменения в модель местного самоуправления.

Положением 1864 года было установлено, что земские учреждения принимают постановления и распоряжения по вопросам своего ведения и не могут при принятии данных актов выходить за пределы своей компетенции. В случае нарушения этого требования акты признавались недействительными (статья 7). Устанавливалась ответственность земских учреждений за противоправные действия, а так же «за неправильные распоряжения по вверенным им хозяйственным делам».

Губернские Земские Собрания издавали обязательные для всех земских учреждений постановления, Уездные Земские Собрания давали инструкции о способе исполнения этих постановлений. Статья 90 содержит перечень вопросов, по которым постановления Земского Собрания подлежали обязательному утверждению Начальником губернии, в статье 92 был установлен такой же перечень для постановлений Земского Собрания, которые утверждались Министером Внутренних Дел. В связи с этим предусматривался следующий административный порядок контроля актов местных органов. Начальник губернии (либо Министр Внутренних Дел) подготавливал отзыв о согласии или несогласии с постановлением Земского Собрания. В случае несогласия, Собрание рассматривало предоставленные ему возражения и либо оставляла акт прежним, либо вносило в него изменения. В случае повторного несогласия с актом, Начальник губернии (Министр Внутренних Дел) признаёт его незаконным и приостанавливает действие акта. Дальнейшее разбирательство переходит в Правительствующий Сенат (статьи 95-97). Тем самым устанавливался порядок разрешения споров Начальника Губернии (Министра Внутренних Дел) с земскими органами через высший судебный орган – Сенат. Из этого порядка следует, что разбирательству подлежали

только акты, принятые помимо воли Начальника Губернии (Министра Внутренних Дел). Губернское Земское Собрание, как вышестоящий орган, рассматривало жалобы на Губернскую Земскую Управу, например в случае учреждения Управой непредусмотренного сбора или повинности (статья 68, 74, 114). Статья 119 предусматривала возможность обращения частных лиц с иском в суд при нарушении их гражданских прав каким-либо действием земских учреждений.

Глава VII Городового Положения 1870 года устанавливает несколько возможных порядков обжалования постановлений, решений и действий органов местной власти (городского общественного управления) и их должностных лиц. Так, частным лицам в случае нарушения их гражданских прав действиями городского общественного управления предоставляется право иска на общих основаниях. Споры между публичными органами по жалобам на незаконность определений и постановлений Городской Думы, которые подлежали обязательному утверждению Министером Внутренних Дел или Губернатором разрешались Правительствующим Сенатом (судебный орган). На все иные определения Думы жалобы подавались Губернатору, который перенаправлял их для разрешения в Губернское по городским делам Присутствие, которое согласно статье 11 являлось административным органом и разрешало споры между государственными органами и органами местной власти. Решение Присутствия обжаловалось Правительствующий Сенат. Жалобы на распоряжения Городской Управы или распоряжения Городского Главы приносились в Думу.

Глава VI Положения о Губернских и Уездных Земских Учреждениях 1890 года⁵ предусматривала возможность частных лиц в случае нарушения их гражданских прав действиями земских учреждений обратиться в суд с иском на общих основаниях. Жалобы на вступившие в законную силу постановления Земского Собрания разрешались так же в судебном порядке Правительствующим Сенатом. Жалобы частных лиц на не вступившие в силу постановления приносились Губернатору, который в свою очередь обращался к Министру Внутренних Дел или в Присутствие, то есть разрешались в административном порядке. При этом обязательным условием было нарушение актом гражданских прав заявителя. Распоряжения Земских Управ обжаловались так же в административном порядке либо Губернатору, либо Земскому Собранию. Губернатор вправе был вынести распоряжение об устранении Управой нарушения, в случае же

не исполнения распоряжения, спор передавался на разрешение в Присутствие, дальнейшей инстанцией был высший судебный орган – Сенат. Подобный порядок устанавливался и для постановлений Земского Собрания, которые Губернатор признает незаконными. Для постановлений Губернского Земского Собрания, которые Губернатор признает несоответствующими общим государственным пользам и нуждам, предусматривался особый порядок – Министр Внутренних Дел мог либо отменить (изменить) постановление, либо оставить его без изменений. Вышестоящей инстанцией в таких случаях являлись Государственный Совет и Комитет Министров.

Городовое Положение 1892 года⁶ предусматривала аналогичный порядок разрешения административных споров, что и Положение 1870 года.

Следует вывод, что концепция разрешения административных споров представляла из себя следующий порядок:

Споры между государственными и местными органами, по наиболее важным вопросам компетенции последних, разрешались в судебном порядке в Сенате;

Для разгрузки Сената был создан специальный административный орган – Губернское Присутствие;

Жалобы, не относящиеся к ведению Сената, подавались через Губернатора для разрешения Присутствием. Частным лицам не предоставлялось право обращения непосредственно в Сенат. Такие жалобы подлежали отклонению. «Законодательство наше о земских учреждениях представляет ту особенность, что им не допускается вовсе жалоб самих плательщиков земских сборов на неправильное обложение их имуществ, а потому, для восстановления в данному случае справедливости для них открыт один путь заявления о неправомерности обложения – Губернатору» – давал пояснение Сенат⁷:

Поэтому большинство земских дел инициировались Губернатором, который рассматривал все решения и постановления уездных и губернских органов на предмет их соответствия закону. Тем самым, на Губернатора была возложена функция схожая с прокурорским надзором. Концепция обжалования актов (решений) органов местной власти предусматривала неминуемый административный порядок разрешения спора.

Таким образом, существовавшая система судов не использовалась в качестве органов контроля за решениями местных органов в виду наличия прямого административного контроля вышестоящими должностными лицами.

Временным Правительством был принят специальный закон об административных судах – Положение «О судах по административным делам» от 30 мая 1917 года⁸. Положением устанавливалась новая компетенция Сената – была исключена его административная функция, тем самым он стал полноценным органом правосудия. Статьей 1 Положения устанавливалось, что власть судебная по делам административным принадлежит административным судьям, окружным судам и Правительствующему Сенату. В губерниях в составе окружного суда вводилось административное отделение, в уездах – административные судьи. Первыми были подсудны органы городского, уездного и губернского самоуправления, а вторым – поселкового и волостного самоуправления. В судебном порядке подлежали обжалованию постановления, распоряжения (акт индивидуального характера), действия и упущения (бездействие) учреждений и должностных лиц городского, земского, и поселкового управления (статья 10). Право административного иска принадлежало лицам, интересы или права которых нарушены указанными актами (статья 11). Предусматривался порядок принесения протеста (жалобы) губернским комиссаром на какое-либо нарушение закона со стороны органа местного самоуправления (статья 12). Сторонами при рассмотрении спора являлись жалобщик (или комиссар) и орган власти (его должностное лицо), на который приносилась жалоба. Комиссар мог вступать в рассмотрение любого дела, находившееся в производстве административного суда. Стороны имели право предоставлять доказательства в пользу своей правоты, опровергать противные утверждения. Судом выяснялись все обстоятельства дела, собирались доказательства, так же суд вправе был указывать сторонам какие доказательства должны быть предоставлены (статья 54). Решение выносилось на основании всех обстоятельств дела в их совокупности, не ограничиваясь доводами участвующих в деле лиц и теми фактическими данными, на которые они ссылаются. Суд имел право отменить обжалованное решение «с предписанием в подлежащих случаях издать вместо отмененного акта иное постановление, распоряжение или совершить иное действие, сообразно с преподанными по данному случаю указаниями» (пункт 2 статьи 59). Также суд вправе был изменить обжалуемое решение и, более того, обращаться к органам с прямыми предписаниями и запретами, если это требовалось для восстановления законного порядка или права жалобщика. Решение уездного административного

судьи обжаловалось в губернское отделение административного суда, а решение последнего – в кассационном порядке обжаловалось в Сенат.

Положение «О судах по административным делам» 1917 года было своего рода реформой по разделению функций административного управления от судебных органов власти. Как видно из анализа норм Положения, заинтересованные лица для восстановления своих нарушенных прав могли обращаться непосредственно в судебную инстанцию, минуя административный порядок обжалования решения, как это было в правовых актах, рассмотренных выше. В России впервые была предпринята попытка создать систему органов административной юстиции, впервые провозглашалась возможность граждан обратиться в судебную инстанцию для защиты прав, нарушенных публичным органом. Положением устанавливался четкий, продуманный порядок защиты интересов граждан, не утративший свою актуальность и по сегодняшний день (что было отмечено современниками Положения)⁹. Однако, из-за известных исторических событий 1917 года данные нормы так и не были реализованы.

После Октябрьской революции 1917 года в России утвердилась новая концепция местного самоуправления – в стране начала формироваться система Советов, органов, представляющих собой элемент государственной власти. В связи с этим на Советы распространялся административный контроль со стороны государства. Местные органы власти, встроившись в общую вертикаль государства, обязаны были неукоснительно выполнять решения вышестоящих органов, которые были вправе приостанавливать или отменять решения местных Советов в случае их незаконности или нецелесообразности. Сами же Советы и их исполнительные комитеты не вправе были опротестовать и обжаловать решения вышестоящих Советов¹⁰.

В законодательстве этого периода не содержались специальные нормы, регламентирующие судебный контроль за законностью решений органов местного самоуправления. Существовали лишь разрозненные нормы, позволявшие обжаловать решение Советов в той или иной ситуации. Так, Постановлением ЦИК СССР от 9 июля 1937 года «Об утверждении «Положения о выборах в Верховный Совет СССР»¹¹ устанавливалось, что заявление об ошибке в списке избирателей подается в Совет депутатов трудящихся, опубликовавший списки. Исполнительный комитет Совета обязан рассмотреть каждое заявление в трехднев-

ный срок. Рассмотрев заявление, исполнительный комитет Совета обязан был либо внести необходимые исправления в список избирателей, либо выдать заявителю письменную справку о мотивах отклонения его заявления. При несогласии с решением Совета, заявитель имел право подать жалобу в народный суд, который в течение трех дней обязан в открытом судебном заседании с вызовом заявителя и представителя Совета рассмотреть жалобу на неправильность в списке и свое решение немедленно сообщить сторонам. Решение народного суда было окончательным.

Конституцией СССР 1977 года¹² статьей 58 впервые на таком уровне было признано право граждан СССР обжаловать действия должностных лиц, государственных и общественных органов. Реализация этой нормы началась только в 1987 году, когда Верховный Совет СССР принял Закон «О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан»¹³. Верховный Совет предоставил гражданам право обращаться с жалобой на незаконные действия должностного лица непосредственно в суд только после обращения гражданина с жалобой к вышестоящему в порядке подчиненности должностному лицу или органу. Действие закона оказалось неэффективным – он значительно ограничивал возможности судебной защиты прав граждан, так как действия ущемляющие права граждан, проявлялись не в отдельных поступках должностных лиц, а чаще в решениях государственных органов. 2 ноября 1989 года был принят Закон СССР «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан»¹⁴. Однако, подача жалобы на решение местных органов власти и управления данными нормативными актами не предусматривалась.

9 апреля 1990 года был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»¹⁵, введивший понятие местного (территориального) самоуправления. Законом предусматривалась ответственность местных органов за законность принимаемых ими решений, а так же за действия и бездействие (статья 26). Впервые устанавливалась возможность судебного порядка разрешения административных споров с местными органами по восстановлению нарушенных прав предприятий, организаций, учреждений и граждан. Ущерб, причиненный в результате неправомερных решений, действий или бездействия органов местного самоуправления, должен был возмещаться ими

в полном объеме за счет собственных средств. Закон РСФСР от 6 июля 1991 «О местном самоуправлении в РСФСР»¹⁶ содержал аналогичные нормы, к тому же, закреплял порядок принесения прокурором протеста на незаконное решение местных Советов, с последующим правом прокурора на обращение в суд (статья 94).

Подводя итог, можно сделать вывод, что как в досоветский, так и в советский периоды не существовало концепции судебного обжалования решений органов местного самоуправления, носившей черты современного характера. Это обстоятельство объясняется рядом причин, одна из которых зависимость органов местной власти от центральной и, как следствие, доминирование административного порядка разрешения споров. При этом, законодательство прошлого подробно регламентировало порядок обжалования решений органов местной власти, нарушающих интересы самого государства, в то время как судебная защита интересов граждан оставалась не урегулированной.

1 Полное собрание законов Российской империи. Т. XXII. Ст. 14392. СПб., 1830.

2 Полное собрание законов Российской империи. Т. XXII. Ст. 16187.

3 Полное собрание законов Российской империи. Т. XXXIX. Ст. 40457.

4 Полное собрание законов Российской империи. Т. XLV. Ст. 48498.

5 Полное собрание законов Российской империи. Т. X. Ст. 6927.

6 Полное собрание законов Российской империи. Т. XII. Ст. 8708.

7 Сборник правительственных распоряжений по делам до земских учреждений относящимся. СПб., 1868-1890 Т.10. С.194.

8 Собрание узаконений и распоряжений правительства. 1917. Отдел 1. №122. Ст.692.

9 Подробнее см. Кулишер А.М. Административный суд в России // Право. 25 июля 1917 г. № 29-30.

10 Подробнее см. Муниципальное право России: Учебник / Отв. ред. С.А. Авакьян Проспект. 2009.

11 Известия ЦИК СССР и ВЦИК. N 160. 10 июля 1937.

12 Свод законов СССР. Т. 3. с. 14. 1990 год.

13 Ведомости ВС СССР. 1987. N 26. ст. 388.

14 Ведомости СНД и ВС СССР. 1989. N 22. ст. 416.

15 Свод законов СССР. 1990. Т. 1. Ст. 267.

16 ВСНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. N 29. Ст. 1010.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БУХГАЛТЕРСКОГО УЧЕТА ПРИ ПЕРЕХОДЕ НА МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ ФИНАНСОВОЙ ОТЧЕТНОСТИ

Вандрикова О.В.,

*магистрант кафедры административного и финансового права
юридического факультета
ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный университет»*

Ключевые слова: закон, бухгалтерский учет, международные стандарты, финансовая отчетность, правовые акты.

Аннотация: в статье приводится сравнительная характеристика действующего Закона «О бухгалтерском учете» и проекта нового Закона «О бухгалтерском учете», рассматривается вопрос о необходимости внесения изменений в связи с переходом на международные стандарты финансовой отчетности.

Keywords: law, accounting, international standards, financial statements, legal acts."

The summary: the comparative characteristic of the law in force is provided in article «About accounting» and the draft of the new Law «About accounting», the question of need of modification in connection with transition to the International Financial Reporting Standard is considered.

С момента утверждения ныне действующего Закона о бухгалтерском учете прошло уже пятнадцать лет, за этот период стали оче-

видны некоторые проблемы применения действующего закона.¹

Во – первых, действующий закон ограничивает активное применение международных стандартов финансовой отчетности для широкого круга отечественных организаций.

Во – вторых, нет четкого правового механизма регулирования бухгалтерского учета и взаимосвязи элементов и принципов учета. Именно сегодня, важно закрепить в правовых актах кто и каким образом будет разрабатывать, и утверждать правила бухгалтерского учета и определять функции участников процесса.

Активное применение международных стандартов финансовой отчетности является для нашей страны следующим этапом в развитии бухгалтерского учета, данные правила составления бухгалтерской отчетности не выступают руководящими положениями для построения учетного процесса, поскольку международные стандарты финансовой отчетности, возможно, использовать при любом построении учетного процесса.

С активным развитием финансового рынка некоторые сделки, совершаемые на нем, оказывают существенное влияние на деятельность предприятия и соответственно должны быть отражены в отчетности, но возникает проблема их идентификации, поскольку данные сделки не относятся ни к активам, ни к обязательствам. Действующий в настоящее время закон создает препятствие для достоверного отражения информации при возникновении новых объектов.

В связи с развитием бухгалтерского учета в законах, принимаемых на длительный срок необходимо предусмотреть случаи возникновения новых объектов и возможность их достоверного отражения в отчетности. Действующий закон содержит закрытый перечень объектов, что в свою очередь препятствует полноценному формированию учетной информации.

В действующем законе в отличие от международных стандартов нет даже упоминания о необходимости создания механизма внутреннего контроля в организации, который нашел и практическое применение и описан в кодексах корпоративного поведения и прочих международных стандартах².

Существуют так же разногласия между Законом о бухгалтерском учете и Законом о консолидированной финансовой отчетности, хотя данный закон должен являться частью, логическим продолжением Закона о бухгалтерском учете. Возможно, при использовании международных стандартов финансовой отчетности для регулирования отчетности и бухгалтерского учета данный пробел в учете и

отчетности юридических лиц и консолидированной отчетностью может быть ликвидирован.

Многие недостатки действующего закона будут устранены с введением от 01.01.2013 нового ФЗ №402 « О бухгалтерском учете». Новый закон выделяет две группы институтов регулирования³:

органы государственного регулирования
органы негосударственного регулирования

Данная практика сочетания деятельности государственных и негосударственных уже существовала, но с принятием нового Закона данная практика будет носить обязательный характер и создаст законную базу, которая обеспечит равноправное участие государственных и негосударственных органов в подготовке и принятии стандартов бухгалтерского учета.

Новый закон расширил перечень лиц, теперь его обязаны применять государственные органы, органы местного самоуправления, органы государственных и территориальных внебюджетных фондов, индивидуальные предприниматели, коммерческие и некоммерческие организации, ЦБ и т.д.⁴

Действующий на сегодняшний момент Закон «О бухгалтерском учете» в ст.4 давал возможность организациям применяющим УСН не вести бухгалтерский учет, за исключением основных средств и нематериальных активов и тр. Случаев. С принятием Нового Закона организации применяющие УСН должны будут вести бухгалтерский учет в полном объеме, т.к. действующая ранее норма не прописана в Новом Законе. Не смотря на изменения в законодательстве, вопрос о применении МСФО организациям малого бизнеса сегодня не ставится при условии, что данные организации не являются участниками финансового рынка. В противном случае малые предприятия должны составлять отчетность в соответствии с МСФО, чтобы пользователи могли получать достоверную и надежную информацию в полном объеме. Многие страны вводят для малого бизнеса не МСФО, а элементы упрощения в отношении бухгалтерского учета.

План дальнейшего развития бухгалтерского учета в РФ предполагает на 2012-2015гг. реализацию дифференцированного подхода к постановке и ведению бухгалтерского учета.

Так же в новом Законе внесены изменения в терминологию бухгалтерского учета, в ст. 1 нового Закона дана обновленная трактовка бухгалтерского учета – это формирование документированной, систематизированной

информации об объектах учета, в соответствии с требованиями законодательства, и составленной на ее основе бухгалтерской отчетности.

Претерпели изменения и объекты учета, к которым теперь относят ФХЖ, т.е. сделки, события, операции, которые оказывают влияние на финансовое положение экономического субъекта или движение денежных средств. При этом новый закон не приводит определение этих объектов, скорее всего в данном случае следует прибегнуть к ПБУ.

Новый Закон дифференцирует по видам организаций организацию и ведение бухгалтерского учета. Теперь индивидуальным предпринимателям, лицам занимающимся частной практикой, предоставляется право самостоятельно организовывать и вести бухгалтерский учет, хранить документы и нести ответственность установленную законом для руководителей экономического субъекта. В кредитных организациях, учет должен вести главный бухгалтер, в остальных организациях руководитель может заключить договор об оказании услуг по ведению бухгалтерского учета, или возложить ведение на главного бухгалтера или иное должностное лицо.

Старый Закон в отличие от нового не предъявлял существенных требований к квалификации главного бухгалтера. Теперь к главным бухгалтерам публичных экономических субъектов, за исключением кредитных организаций предъявляются следующие требования:

наличие высшего профессионального образования,

стаж работы в данной области не менее трех лет,

отсутствие непогашенной судимости в сфере экономики.

Данные требования распространяются так же на физических лиц оказывающих бух-

галтерские услуги на основе гражданско-правовых договоров.

Данные изменения не коснутся лиц на которых обязанности по ведению бухгалтерского учета были возложены до 01 января 2013г.

Следующим этапом реформации бухгалтерского учета по плану Минфина является развитие системы профессиональной аттестации бухгалтеров, на основе МСФО начиная с 2014г. Поэтому начиная с 2011г. в программы высшего профессионального образования планируется уделить особое внимание углубленному изучению МСФО⁵.

Возможно, что с принятием нового Закона о бухгалтерском учете, который планируется в следующем году, многие недочеты, существующие в действующем законе будут устранены, что позволит отечественным предприятиям желающим общаться на одном языке с зарубежными партнерами делать это безболезненно в соответствии с международными стандартами финансовой отчетности.

Основные изменения в законодательстве приведены в табл. 1.1

1 См.: Шнейдман Л.З. Новый закон о бухгалтерском учете: правовая основа регулирования учета и применения МСФО в стране // Бухгалтерский учет . 2012. №2 – С.,6

2 О бухгалтерском учете: Федеральный закон от 21.11.96 г. №129-ФЗ (в ред. от 28.11.11 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

3 О бухгалтерском учете: проект Федерального закон от 06.12.11 г. №402-ФЗ (в ред. от 01.01.13 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

4 См.: Фомичева Л.П. Новый закон о бухгалтерском учете // Бухгалтерский учет . 2012. №6 – С.,67

5 См.: Сухарев И.Р. Значение введения МСФО в России // Бухгалтерский учет . 2012. №3 – С.,7

Таблица 1.1

Сравнительная характеристика Законов «О бухгалтерском учете»

Показатель	Старый закон	Новый Закон
Сфера действия закона	1. Все организации, находящиеся на территории Р. Ф., а также на филиалы и представительства иностранных организаций, 2. ПБОЮЛ	1) коммерческие и некоммерческие организации; 2) государственные органы, органы местного самоуправления, органы управления государственных внебюджетных фондов и территориальных государственных внебюджетных фондов; 3) Центральный банк Российской Федерации; 4) индивидуальных предпринимате-

Вопросы теории административного и финансового права

		<p>лей, а также на адвокатов, учредивших адвокатские кабинеты, нотариусов и иных лиц, занимающихся частной практикой (далее - лица, занимающиеся частной практикой);</p> <p>5) находящиеся на территории Российской Федерации филиалы, представительства и иные структурные подразделения организаций,</p>
Предмет ФЗ	<p>Бухгалтерский учет представляет собой упорядоченную систему сбора, регистрации и обобщения информации в денежном выражении об имуществе, обязательствах организаций и их движении путем сплошного, непрерывного и документального учета всех хозяйственных операций.</p>	<p>Бухгалтерский учет - формирование документированной систематизированной информации об объектах, предусмотренных настоящим Федеральным законом, в соответствии с требованиями, установленными настоящим Федеральным законом, и составление на ее основе бухгалтерской (финансовой) отчетности.</p>
Объекты ФЗ	<p>Объектами бухгалтерского учета являются имущество организаций, их обязательства и хозяйственные операции, осуществляемые организациями в процессе их деятельности.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) факты хозяйственной жизни; 2) активы; 3) обязательства; 4) источники финансирования его деятельности; 5) доходы; 6) расходы; 7) иные объекты в случае, если это установлено федеральными стандартами.
Терминология	<p><i>бухгалтерская отчетность</i> - единая система данных об имущественном и финансовом положении организации и о результатах ее хозяйственной деятельности, составляемая на основе данных бухгалтерского учета по установленным формам.</p> <p><i>руководитель организации</i> - руководитель исполнительного органа организации либо лицо, ответственное за ведение дел организации;</p>	<p>бухгалтерская (финансовая) отчетность - информация о финансовом положении экономического субъекта на отчетную дату, финансовом результате его деятельности и движении денежных средств за отчетный период, систематизированная в соответствии с требованиями, установленными настоящим Федеральным законом;</p> <p><i>руководитель экономического субъекта</i> - лицо, являющееся единоличным исполнительным органом экономического субъекта, либо лицо, ответственное за ведение дел экономического субъекта, либо управляющий, которому переданы функции единоличного исполнительного органа;</p> <p><i>стандарт бухгалтерского учета</i> - документ, устанавливающий минимально необходимые требования к бухгалтерскому учету, а также допустимые способы ведения бухгалтерского учета;</p> <p><i>факт хозяйственной жизни</i> - сделка, событие, операция, которые оказывают или способны оказать влияние на финансовое положение экономического субъекта, финансовый результат его деятельности и (или) движение денежных средств;</p>
Организация ведения бух учета	<p>1. Ответственность за организацию бухгалтерского учета в организациях, соблюдение законодательства при выполнении хозяйственных операций несут руководители организаций.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ведение бухгалтерского учета и хранение документов бухгалтерского учета организуются руководителем экономического субъекта. 2. В случае, если индивидуальный

Очерки новейшей камералистики №4/2012 г.

	<p>2.Руководители организаций могут в зависимости от объема учетной работы:</p> <p>а) учредить бухгалтерскую службу как структурное подразделение, возглавляемое главным бухгалтером;</p> <p>б) ввести в штат должность бухгалтера;</p> <p>в) передать на договорных началах ведение бухгалтерского учета централизованной бухгалтерии, специализированной организации или бухгалтеру-специалисту;</p> <p>г) вести бухгалтерский учет лично.</p>	<p>предприниматель, лицо, занимающееся частной практикой, ведут бухгалтерский учет в соответствии с настоящим Федеральным законом, они сами организуют ведение бухгалтерского учета и хранение документов бухгалтерского учета, а также несут иные обязанности, установленные настоящим Федеральным законом для руководителя экономического субъекта.</p> <p>3. Руководитель экономического субъекта, за исключением кредитной организации, обязан возложить ведение бухгалтерского учета на главного бухгалтера или иное должностное лицо этого субъекта либо заключить договор об оказании услуг по ведению бухгалтерского учета. Руководитель кредитной организации обязан возложить ведение бухгалтерского учета на главного бухгалтера. Руководитель субъекта малого и среднего предпринимательства может принять ведение бухгалтерского учета на себя.</p>
<p>Требования к квалификации</p>	<p>1. Главный бухгалтер (бухгалтер при отсутствии в штате должности главного бухгалтера) назначается на должность и освобождается от должности руководителем организации.</p> <p>2. Главный бухгалтер подчиняется непосредственно руководителю организации и несет ответственность за формирование учетной политики, ведение бухгалтерского учета, своевременное представление полной и достоверной бухгалтерской отчетности.</p> <p>3. Главный бухгалтер обеспечивает соответствие осуществляемых хозяйственных операций законодательству Российской Федерации.</p>	<p>1) иметь высшее профессиональное образование;</p> <p>2) иметь стаж работы, связанной с ведением бухгалтерского учета, составлением бухгалтерской (финансовой) отчетности либо с аудиторской деятельностью, не менее трех лет из последних пяти календарных лет, а при отсутствии высшего профессионального образования по специальностям бухгалтерского учета и аудита - не менее пяти лет из последних семи календарных лет;</p> <p>3) не иметь неснятой или непогашенной судимости за преступления в сфере экономики</p>

МЕЖОТРАСЛЕВЫЕ СВЯЗИ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ

**УГОЛОВНАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ
ГРАЖДАН. ОБЕСПЕЧЕНИЕ КАЧЕСТВЕННОЙ ПИТЬЕВОЙ ВОДОЙ:
ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ**

Епифанова Е.В.,

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры теории и истории государства и права
ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный аграрный университет»*

Ключевые слова: уголовная политика, здравоохранение, питьевая вода, уголовная ответственность, медицина.

Аннотация: Уголовная политика в области охраны здоровья граждан требует определения приоритетных направлений, к числу которых можно отнести обеспечение населения качественной питьевой водой. Проводится анализ ситуации, приводятся данные, делаются выводы.

Keywords: criminal policy, health care, drinking water, criminal liability, medicine.

The summary: The criminal policy in the field of health protection of citizens demands definition of the priority directions to which number it is possible to refer providing the population with qualitative drinking water. The situation analysis is carried out, data are provided, conclusions are drawn.

Охрана здоровья граждан – это емкое понятие, включающее в себя различные направления деятельности. Эти направления во многих странах совпадают. Так например, к ним относятся противодействие наркопреступлениям, незаконному врачеванию, незаконному занятию фармацевтической деятельностью, изготовлению или сбыту поддельных лекарств, изготовлению или сбыту опасных для здоровья продуктов, нарушению правил борьбы с опасными инфекционными заболеваниями, умышленному и неосторожному созданию угрозы людям посредством распространения заразных заболеваний, заражению венерической болезнью или ВИЧ, загрязнения (отравления) питьевой водой. Перечисленные деяния рассматриваются как самостоятельные направления международной и внутригосударственной уголовной политики в сфере здравоохранения.

В России загрязнение вод относится к экологическим преступлениям. В частности ч. 2 ст. 250 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за загрязнение, засорение, истощение поверхностных или подземных вод, источников питьевого водоснабжения либо иное изменение их природных свойств, если эти деяния повлекли причинение вреда здоровью человека или массовую гибель животных, а равно совершенные на территории заповедника или заказника либо в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации. Ч.3 ст. 250 УК РФ устанавли-

вает уголовную ответственность за эти деяния, если они повлекли по неосторожности смерть человека.

В соответствии с международным правом, каждый человек обладает одинаковыми правами на основе принципа равенства. Согласно сторонникам естественного права человек обладает правами с момента появления на свет. Право человека на доступ к питьевой воде, на наш взгляд, входит в категорию естественных прав. Потому оно должно обеспечиваться государством.

В доктрине международного права существует две точки зрения в отношении права на доступ к питьевой воде:

1. Право на доступ к воде направлено на обеспечение каждому человеку минимального количества воды хорошего качества, которого было бы достаточно для него, то есть которое позволило бы человеку удовлетворять его насущные потребности (утоление жажды, приготовление пищи и поддержание гигиены), а также обеспечить производство продуктов питания для личного потребления.

2. Это право тесно связано с другими правами человека, в частности, экономическими, социальными и культурными¹.

В настоящее время обеспечение качественной питьевой водой стало насущной проблемой, которую невозможно разрешить в рамках ныне действующих норм УК РФ (ст.250).

Мы полагаем, что подобно законодательству Аргентины, Швейцарии, Японии, Сербии загрязнение (отравление) питьевой воды должно относиться к конвенциональным преступлениям, направленным против здоровья населения. Ведь охрана качества питьевой воды – это защита естественных прав человека, охраняемых международными и внутригосударственными нормативными актами. Она необходима для защиты здоровья человека от воздействия неблагоприятных факторов на его организм. Источники питьевого водоснабжения не соответствующие установленным государством требованиям отрицательно влияют на здоровье населения и, как следствие, ухудшают демографическую ситуацию в нашей стране.

Быстрый рост населения планеты в сочетании с возрастающими объёмами водопотребления для бытовых и промышленных нужд и интенсивным сельским хозяйством приводит к глобальному водному кризису, который проявляется в нехватке пресной воды и в её усиливающемся загрязнении.

В то время как многие регионы достаточно обеспечены питьевой водой, каждые четверо из 10 человек живут в бассейнах рек с дефицитом воды, пригодной для питья. Предполагается, что к 2025 году, по меньшей мере 3,5 миллиарда человек – примерно половина населения земного шара – будут испытывать недостаток питьевой воды. Сейчас люди используют 54% доступной пресной воды, причем, две трети уходит на нужды сельского хозяйства. По прогнозам специалистов, к 2025 году потребление воды возрастёт до 75% от нынешнего уровня только за счёт увеличения населения. Уже сейчас более миллиарда земель не имеют доступа к чистой воде. Проблема ещё и в том, что в развивающихся странах 95% канализационных стоков и 70% промышленных отходов сбрасываются в водоёмы без очистки².

Вода ныне является предметом торговли. В Европе такие развитые страны, как Германия, Нидерланды, Дания, договариваются о поставках чистой питьевой воды из Швеции, а Гонконг, например, получает воду по трубопроводу из Китая. Российский потребитель ныне оплачивает за потребление питьевой воды. В соответствии с Законом о защите прав потребителей питьевая вода должна быть соответствующего качества. И кто-то должен нести ответственность за ненадлежащее качество питьевой воды и причинение вреда здоровью тысяч людей.

Масштабность воздействия качества питьевой воды на здоровье человека позволяет

нам говорить о повышенной общественной опасности именно загрязнения (отравления) питьевой воды.

Муниципальные системы централизованного питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения городов и населенных пунктов, построенные по традиционным технологиям 30 и более лет тому назад, в большинстве своём не отвечают современным нормативным требованиям по качеству очистки воды (СанПиН 2.1.4.1074-01), а изношенные системы водораспределения являются источниками вторичного загрязнения воды. Ситуация обостряется в условиях аварий на станциях водоочистки или техногенных аварий в зонах водозабора.

По данным Л.С. Скворцова, Г.И. Николадзе, Ю.А. Рахманина ”из всего объёма подаваемой населению воды 68% занимают поверхностные водоисточники, только 1% которых соответствуют качеству, обеспечивающему при существующих технологиях, получение воды питьевого качества в соответствии с нормативами СанПиН 2.1.4.544-96³.”

По данным Госкомстата России, более 120 тыс. сельских населённых пунктов (78%) имеют устаревшие, неэффективные системы водоочистки, в том числе, ввиду отсутствия квалифицированного обслуживающего персонала, или не имеют их вовсе. В эту статистику не попадают населённые пункты временного проживания (вахтовые посёлки газовиков и нефтяников, посёлки и палаточные городки временного проживания беженцев из районов вооружённых конфликтов, посёлки садоводческих товариществ и т.п.)⁴.

Сложное социально-экономическое положение многих регионов, невозможность в полной мере реализовать принцип «загрязнитель платит» не позволяют должным образом финансировать региональные программы обеспечения населения качественной питьевой водой и добиться коренного улучшения положения дел в этой жизненно важной области⁵.

К началу 2002 г. централизованным питьевым водоснабжением было охвачено 98% городского населения и лишь 64% — сельского. Из 64 тыс. водопроводных систем около 2,3 тыс. имеют водозабор из открытых водоёмов, однако они подают 65% всей водопроводной воды населению большинства крупных городов. И, к сожалению, качество этой воды за последние годы не претерпело существенных изменений — 45,6% поверхностных источников не отвечают санитарным нормам. Почти в 0,5% проб воды из поверхностных источников обнаружены возбудители инфекционных заболеваний. В целом по стране только 1% исход-

ной воды поверхностных источников соответствует нормативам, которые при существующем уровне водоподготовки гарантируют получение питьевой воды надлежащего качества. Во многом это следствие того, что в водоемы ежегодно сбрасывается более 55 км³ сточных вод (из-за отсутствия или низкой эффективности очистных сооружений «нормативную очистку» проходит лишь 11%)⁶.

В ряде субъектов РФ чаще обнаруживаются коли-фаги в питьевой воде, что свидетельствует о ее вирусном загрязнении. В Архангельске, Ставрополе, Брянске доля таких проб достигает 20%. А ведь именно микробное и вирусное загрязнение питьевой воды ведет к вспышкам острых кишечных инфекций и вирусного гепатита А. В 2001 г. во Владимирской области было зарегистрировано 8 вспышек, в Московской и Ярославской областях, Краснодарском и Приморском краях — по 5. Наиболее крупные вспышки острых кишечных инфекций отмечены в Сахалинской области (522 пострадавших), Ставропольском крае (441), Краснодарском крае, Московской и Саратовской областях (290–320)⁷.

Если раньше такие вспышки происходили в основном в крупных городах, то теперь все чаще в небольших, где загрязнение питьевой воды происходит, как правило, в результате аварий на водопроводных и канализационных сетях и проникновения сточных вод в разводящие водопроводные сети.

Серьезную тревогу вызывает положение с подземными водами. По данным гидрогеологической службы, выявлено около 700 очагов (в 1998 г. — 1800) загрязнения водоносных горизонтов в районах водозаборов централизованного питьевого водоснабжения населения, в том числе на 100 крупных водозаборах производительностью более 50 тыс. м³/сут. Большая часть их расположена в республиках Коми, Удмуртия, Хабаровском крае, Пензенской, Оренбургской, Самарской и Свердловской областях. В Липецкой и Воронежской областях обнаружено до 200 очагов загрязнения подземных вод нитратами (в питьевой воде — свыше 3 ПДК), встречаются они и в Ростовской и Тульской областях. В Липецкой области из-за загрязнения водоносных горизонтов фенолом, железом, марганцем и ароматическими соединениями (Липецк, Данков), 3- и 6-валентным хромом (Елецк) пришлось закрыть ряд артезианских скважин⁸.

Неудовлетворительное качество питьевой воды централизованных систем водоснабжения по санитарно-химическим показателям чаще всего проявляется в повышенном содержании железа и марганца, придающих воде

характерный «ржавый» цвет. Много железа в подземных водах, широко используемых для водоснабжения, в Новосибирской, Тамбовской, Тверской, Томской и других областях. Высокоминерализованной водой пользуются в Башкортостане, Калмыкии, Мордовии, Татарстане, Воронежской, Курганской, Оренбургской и других областях. Хуже всего обстоят дела в Калмыкии, где минерализация подземных вод, используемых 80% населения, составляет 1–10 г/л⁹.

Вода с 5-кратным превышением ПДК по сульфатам и хлоридам течет из кранов в Курганской, Ростовской, Самарской областях и Алтайском крае, где доля проб с указанным превышением максимальна. Избыток фтора в питьевой воде характерен для ряда районов Владимирской, Московской, Пензенской и Тверской областей, Краснодарского края, Башкортостана и Мордовии. Здесь чаще отмечается флюороз (поражение зубов), особенно в тех местностях, где содержание фтора в водопроводной воде превышает ПДК в 2–3 раза (избыток фтора вреден также для костной, нервной и ферментативной систем)¹⁰.

Центр госсанэпиднадзора в Ростовской области и Ростовский НИИ микробиологии и паразитологии выявили устойчивую связь повышенного уровня онкологической заболеваемости в г. Цимлянске (рак желудочно-кишечного тракта — в 3 раза; рак кожи и подкожной клетчатки — в 2 раза, общая смертность — в 2 раза) с превышением ПДК по хлорорганическим соединениям, алюминию, железу, марганцу и нефтепродуктам в водопроводной воде¹¹.

В Томске частота мочекаменной болезни втрое выше, чем в соседнем Академгородке, где отдельное водоснабжение. В питьевой воде из подземных источников в Томске среднегодовое содержание железа (0,2 мг/л), марганца (0,07 мг/л), кремния (9,8 мг/л) превышает ПДК в 18–88% проб. В питьевой воде Академгородка эти показатели составляют 0,05 мг/л, 0,04 мг/л и 7,4 мг/л соответственно¹².

Свердловский областной центр госсанэпиднадзора и Екатеринбургский МНЦ выявили статистически достоверную корреляцию между содержанием хлорорганических соединений в питьевой воде 12 городов и смертностью от онкологических заболеваний, числом выкидышей у женщин, частотой мутаций в соматических клетках у детей¹³.

Центр госсанэпиднадзора Воронежской области изучил заболеваемость населения г. Острогжска, потребляющего питьевую воду из подземного источника с высокой концентрацией нитратов. Ежегодно до 1/3 проб здесь

не отвечает гигиеническим нормам (в отдельных пробах содержание нитратов достигает 200 мг/л). В результате определена зависимость между концентрацией нитратов в питьевой воде и болезнями крови и кроветворных органов, новообразованиями, болезнями органов пищеварения, а также врожденными аномалиями среди детей до 14 лет¹⁴.

Качество питьевой воды в разводящей сети по микробиологическим показателям в ряде муниципальных образований Краснодарского края неудовлетворительное. Причиной тому служат плохое техническое состояние и высокий износ разводящей сети водопроводов, подтопления территорий, загрязнение поверхностных и подземных источников водоснабжения. Это обуславливает повышенный риск заболеваемости населения края кишечными инфекционными заболеваниями¹⁵.

Подавляющее количество водоемов Краснодарского края в равнинной его части загрязнено органическими веществами (в том числе нефтепродуктами и другими углеводородами), солями тяжелых металлов, нитратами, пестицидами. Приведем некоторые данные Управления Роспотребнадзора по Краснодарскому краю, которым организован мониторинг водных объектов в местах водопользования населения. В 2007 г. Доля проб, не отвечающих гигиеническим нормативам, в открытых водоемах, используемых для хозяйственно-питьевого водоснабжения, составила 16,2% (в 2005 г. – 14,9%, в 2006 г. – 14,4%)¹⁶.

За период 2010г. из разводящей водопроводной сети Краснодарского края было исследовано 32543 пробы питьевой воды на санитарно-химические (в 2009г.-37175, в 2008г.-39525), 42854 пробы на микробиологические (в 2009г.-49475, в 2008г.-49808), 232 пробы на паразитологические показатели (в 2009г.-325, в 2008г.-411). По результатам лабораторных исследований качества питьевой воды из разводящей сети процент проб, несоответствующих гигиеническим нормативам по санитарно-химическим показателям, в 2010г. составил 3,3% (в 2009г.- 2,8 %, в 2008 г. - 2,6%), по микробиологическим показателям -1% (в 2009г.- 1,4 %, в 2008 г. - 1,9%), что значительно ниже среднероссийских показателей - 16,9% и 5,1%, соответственно¹⁷.

В 2010 г. удельный вес населения, обеспеченного доброкачественной питьевой водой возрос и составил 66,6 % от численности населения Краснодарского края (в 2009 г. - 65,8 %), удельный вес обеспеченности населения условно доброкачественной питьевой водой составил 25,7% (в 2009г.-22,4%). Это произошло за счет снижения числа населения,

обеспеченного недоброкачественной водой - 6,8 % (в 2009 г. - 9,0 %), среднероссийские показатели - 9,4% и увеличения населения, обеспеченного условно доброкачественной водой¹⁸.

Отмечается ухудшение качества воды в источниках нецентрализованного водоснабжения по микробиологическим показателям (удельный вес проб воды, несоответствующих гигиеническим нормативам, составил в 2010г. - 29,5% (в 2009г. - 13,8%, в 2008г. - 28,8 %), среднероссийские показатели - 23,1%. Увеличение количества проб, не отвечающих по микробиологическим показателям, связано с аномально высокими температурами в летний период, прицельным отбором проб воды из нецентрализованных источников в период ликвидации чрезвычайных ситуаций (г.Лабинск, г.Армавир, Отраденский, Туапсинский район)¹⁹.

Основными причинами неудовлетворительного качества питьевой воды в Краснодарском крае являются неудовлетворительное санитарно-техническое состояние существующих водопроводных сетей и сооружений, факторы природного характера (повышенное содержание в воде водоносных горизонтов соединений железа, марганца, фтора, сероводорода), антропогенное загрязнение поверхностных вод, отсутствие или ненадлежащее состояние зон санитарной охраны водисточников, использование старых технологических решений водоподготовки, осуществление производственного контроля в сокращённом объёме, нестабильная подача воды, чрезвычайные ситуации. Более 38 % от общей протяженности уличной водопроводной сети находится в аварийном состоянии и нуждается в замене. Неучтенные расходы (потери) воды в некоторых муниципальных образованиях достигают более 50 % при среднерегиональных 39,01 %. Реконструкция аварийных и строительство новых объектов водоснабжения (сетей водопровода, артезианских скважин, станций очистки и обеззараживания воды, резервуаров запаса чистой воды, водонапорных башен, водопроводных насосных станций) ведется недостаточными темпами²⁰.

Работа по организации надзора за водоснабжением, проводимая отдельными территориальными отделами Управления Роспотребнадзора по Краснодарскому краю, является недостаточной. Меры по выявленным фактам нарушений, связанных с подачей потребителю недоброкачественной питьевой воды, в полном объеме не принимаются. Так, в Приморско-Ахтарском районе 100% населения обеспеченно недоброкачественной питьевой

водой (по санитарно-химическим показателям). На территории Ейского района показатели качества воды по микробиологическим показателям значительно выше среднерегионального. Территориальным отделом в Ейском, Щербинском районе в органы прокуратуры направлено 5 информационных сообщений для принятия мер прокурорского реагирования. В защиту неопределенного круга лиц подано в суд 1 исковое заявление только в 2011г. До 2011г. иски в защиту неопределенного круга лиц в суды не подавались²¹.

В Белореченском и Апшеронском районах, несмотря на проведенные в 2007 - 2008гг заседания СПЭК по вопросу неудовлетворительного водоснабжения и внесенные предложения в администрацию Муниципальных образований, удельный вес проб воды из источников нецентрализованного водоснабжения по микробиологическим показателям возрос и составил 38,5% в 2010г. (в 2009г. - 8,7%), в Апшеронском - 54,6%. По результатам надзорных мероприятий в 2009-2011гг. территориальным отделом в Белореченском, Апшеронском районах, городе Горячий Ключ не подано ни одного иска в суд в защиту неопределенного круга лиц.

В целом по Краснодарскому краю в динамике за 2009-2010гг. отмечается увеличение количества проверок и принятых мер по их результатам, в том числе с подачей судебных исковых заявлений. За последние 5 лет подано 7 исковых заявлений в суд в защиту неопределенного круга лиц. В 2010г. Управлением Роспотребнадзора по Краснодарскому краю и его территориальными отделами проведено 369 надзорных мероприятий за организацией водоснабжения (в 2009 - 326). По результатам мероприятий по контролю в 2010г. составлено 392 протокола об административном правонарушении (в 2009 - 348), по статьям КоАП: по ст.6.3.-99 (в 2009 - 102), по ст. 6.4 -21(в 2009-35), по ст.6.5 - 136(в 2009 -165), по ст.14.4 ч.1 -6(в 2009 -13), ст.14.ч.2-9(в 2009-11), ст.14.8 ч.1 -51(в 2009-35), ст. 14.8 ч.2 -21(в 2009-11). Вынесено постановлений о назначении административного наказания в виде штрафов 392 (в 2009-348,) на общую сумму 3 466 444 рублей, в 2009- 2 млн. 551 тыс.руб.). Направлено на рассмотрение в суды 88 дел (в 2009-40), в том числе на приостановлении деятельности -5 (в 2009 -40, в том числе на приостановление деятельности -2)²².

На территории Черноморского побережья основной водоносный комплекс четвертичных аллювиальных отложений переуглубленных речных долин, используемый для централизованного хозяйственно питьевого водо-

снабжения, является не защищенным от загрязнения. В тоже время состояние качества подземных вод удовлетворительное. Анализ экологического состояния месторождений питьевых подземных вод черноморского побережья позволил выявить взаимосвязь между санитарным состоянием водосборной площади речных бассейнов, качеством поверхностных и подземных вод. В настоящее время территории II – III поясов зон санитарной охраны месторождений пресных подземных вод вовлечены в интенсивную хозяйственную деятельность, что является причиной химического и микробного загрязнения поверхностных и гидравлически связанных с ними подземных вод²³.

По данным Всемирной Организации Здравоохранения вода содержит 13 тысяч потенциально токсичных элементов, 80 % заболеваний передается водой. От них на планете ежегодно умирают 25 млн. человек. Постоянное употребление воды с дефицитом кальция, магния, углекислоты, йода, фтора также неблагоприятно влияет на организм и влечет развитие различных болезней. Например, дефицит фтора ведет к развитию кариеса, а недостаток йода способствует возникновению заболеваний щитовидной железы. Вредные вещества способны накапливаться в организме, вызывая самые разные заболевания вплоть до рака. К ядохимикатам, в первую очередь, относятся тяжелые металлы - свинец, олово, мышьяк, кадмий, ртуть, хром, медь, цинк. Ионы металлов растворяются в воде и, таким образом, попадают в организм и действуют на ферменты, подавляя их активность, вызывая тяжелые неврологические последствия. Умеренная отсталость развивается под влиянием отравления свинцом, а психические аномалии и врожденные уродства возникают при ртутных отравлениях.

Тяжелые металлы опасны тем, что способны к биоаккумуляции. Поступая вместе с пищей и жидкостями, металлы удерживаются и накапливаются в теле, как в фильтре. Организм не может освободиться от тяжелых металлов, так как они прочно связываются с белками. Биоаккумуляция усугубляется в пищевой цепи, и организмы, находящиеся на вершине пищевой пирамиды, имеют самые высокие дозы ядохимикатов. Эта доза может быть в сто тысяч раз выше, чем во внешней среде. Такое накопление вещества при прохождении через пищевую цепь называют биоконцентрированием. Эти процессы трудно заметить на ранних стадиях до достижения опасного уровня. При достижении опасного уровня практически невозможно исправить ситуацию. Одними из важнейших загрязнителей среды яв-

ляются соединения азота, поступающие в воздух, воду, почву. Медико-экологическую проблему составляют нитраты, нитриты, которые способствуют развитию многочисленных заболеваний.

Ситуацию осложняют синергические эффекты. Ядохимикаты редко встречаются отдельно друг от друга, а два или более ядов вместе дают эффект во много раз превосходящий сумму действий каждого из них. Сочетаясь вместе, яды, поступая в организм человека, ослабляют иммунную систему, и человек становится более подверженным воздействию инфекций и паразитов.

Кто систематически отслеживает ситуацию в нашей стране? Кому предъявляются претензии? Кто получает возмещение ущерба причиненного здоровью человека? Как измерить такой ущерб, если он причиняется всему населению города? Если из крана течет вода, за которую человек платит как за питьевую, а она таковой не является и в масштабе города, другого населенного пункта таких граждан тысячи?

Эксперты Всемирной организации здравоохранения установили, что очень многих болезней и смертей можно было бы избежать благодаря единственному недорогому средству - обеспечению населения чистой питьевой водой.

Примерно 2 млн. тонн промышленных отходов, химических веществ, продуктов человеческой жизнедеятельности и сельскохозяйственных стоков ежедневно сбрасывается в воды. В 2000 г. из-за болезней (шистосомоз, трахома, заражение гельминтами желудочно-кишечного тракта и т.п.), вызванных отсутствием должного уровня санитарии и гигиены и употреблением не качественной воды, по экспертной оценке умерло более 2 млн. 200 тыс. чел.²⁴

Основные источники загрязнения водных ресурсов принесла цивилизация. Поверхностные воды России в наибольшей степени загрязнены нефтепродуктами, фенолами, легко окисляемыми органическими веществами, соединениями металлов, аммонийным и нитритным азотом, а также специфическими загрязняющими веществами, к которым относятся лигнин, ксантогенаты, формальдегид и другие, приносимые в водоемы сточными водами предприятий сельского и коммунального хозяйства.

В среднем по стране удельный вес загрязненных вод в общем объеме сброшенных сточных вод составляет 80 и более процентов. В большинстве промышленно развитых районов страны сброс сточных вод составил более

100 куб.м. на душу населения. В Иркутской области и Краснодарском крае он превышал 500 куб.м. на человека. В основных промышленных центрах - Москве, Нижегородской области и т.п. - этот показатель превысил 200, в Санкт-Петербурге - 300 куб. м. на человека.

В настоящее время ученые проводят исследования, направленные на гигиеническую оценку влияния питьевой воды на здоровье населения. Рассмотрим гигиеническую оценку химического загрязнения питьевой воды Открытого Уральского водозабора и риска воздействия на здоровье населения, определение приоритетных поллютантов²⁵.

В ходе опытов была проведена оценка качества питьевой воды на соответствие гигиеническим требованиям, величинам, рекомендуемым ВОЗ и другими организациями. Проведена оценка дополнительного канцерогенного риска и расчет коэффициента опасности для веществ, вызывающих неканцерогенные токсические эффекты. Проведена гигиеническая оценка результатов исследований проб воды, проведенных лабораториями ЦГСЭН в г. Оренбурга и управления водно-канализационного хозяйства (17 показателей). Исследование состава органических соединений методом хромато-масс-спектрометрии проведено химическим факультетом МГУ им. Ломоносова, рамках разработки проекта реконструкции водозабора, проводимой НПФ "ЭКОБИОС" (230 веществ).

В ходе исследования были сделаны следующие выводы:

1. Водозабор из поверхностного вод источника является источником канцерогенного и токсического риска воздействия на показатели здоровья населения.

2. В качестве приоритетных контролируемых показателей при составлении рабочей программы производственного контроля определены следующие соединения: дихлорметан, тетрахлорметан, дихлорэтилен, нитрометан, дифенил, фенол, бензальдегид, диэтиловый эфир, диоктилфталат, акрилонитрил, циклогексан, монохлорбензол, дихлорбензол.

3. В мировой практике используются более жесткие нормативы по оценке содержания в питьевой воде дихлорметана, который является ведущим фактором дополнительного канцерогенного риска. рекомендуемые величины превышаются по 3 показателям из 16. Причем было зарегистрировано 35-кратное превышение по концентрации дихлорметана. Рекомендуемая величина 0,02 мг/л предложена по показателю гепатотоксического воздействия. Установленная, для России, ПДК выше в 375 раз и нормируется по органолептическому по-

казателю. Представляется интересным опыт нормирования дихлорметана в других странах. Так в США Агентством по охране окружающей среды (EPA) установлен норматив 0,5 мг/л. В провинции Британская Колумбия (Канада) установлен норматив 0,05 мг/л. Установлено, что превышают рекомендуемую величину содержание диоктилфталата в 4,4 раза (в питьевой воде не нормируется, норматив EPA – 0,1мг/л) четыреххлористого углерода в 1.5 раза (по СанПиН – 0,5ПДК). Вместе с тем нормативы, применяемые к дихлорэтилену менее жесткие, чем в России, в частности норматив EPA – 0,07 мг/л. ВОЗ предлагает в качестве рекомендуемой величины – концентрацию 0,05 мг/л. При оценке других показателей качества питьевой воды установлено, что норматив EPA превышает по 1,1,1-трихлорэтану в 1,6 раза (по СанПиН – 0,04ПДК), по бензолу в 1,6 раза (по СанПиН – 0,8ПДК)²⁶.

4. С учетом оценки риска необходимо пересмотреть вопросы гигиенического нормирования в питьевой воде дихлорметана, дихлорэтилена, диоктилфталата, акрилонитрила.

Это лишь показатели, взятые из одного водозабора. Подобная картина наблюдается во всех регионах России.

Нельзя говорить о том, что государство не борется за качество питьевой воды. В доказательство тому приведем перечень нормативно-технических документов, которые регламентируют качество питьевой воды как на международном, так и на российском уровне.

Прежде всего, это Всеобщая Декларация прав человека 1948 г., Международный пакт о гражданских политических правах 1966 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Американская конвенция о правах человека 1969 г. и дополнительный Протокол к ней 1988 г., Африканская Хартия прав человека и народов 1981 г., Конвенция о правах ребёнка 1989 г., Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г., Протокол по проблемам воды и здоровья 1999 г., принятый к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озёр.

Большую роль в соблюдении природоохранных нормативов играет Европейская рамочная директива о воде (2000/60/EG). Ее цель - достижение к 2015 г. определенного экологического и химического состояния всех водных ресурсов. Следовать этому документу должны все страны ЕС, объединяясь для охраны не только внутренних поверхностных вод, но и прибрежных, и грунтовых.

Еще в ноябре 1998 года в ЕС была принята директива о питьевой воде 98/83 EG. Это значит, что все страны сообщества используют питьевую воду, в которой нет никаких веществ, вредных для здоровья человека. В этом документе прописано требование о том, используемые для очистки воды методы были эффективны, но не загрязняли ее побочными продуктами обеззараживания.

Различные вопросы рационального использования и охраны вод рассматривались в документах таких международных встреч как: Всемирная конференция по проблемам воды для крупных городов (Пекин, 1996 г.), Всемирный форум по воде (Марракеш, 1997 г.), Международная конференция «Вода и устойчивое развитие» (Париж, 1998 г.), Конференция по водным ресурсам (Гаага, март 2000 г.), Всемирный водный конгресс (Мельбурн, март 2000 г.), Международный конгресс «Вода: экология и технология» (Москва, май - июнь 2000 г.), Всемирный водный конгресс и выставка IWA - 2001 (Берлин, октябрь 2001 г.), Международный научно-промышленный форум «Великие реки» (Нижний Новгород, 15-18 мая 2001 г.), II-й Международный симпозиум и выставка «Чистая вода России» (Екатеринбург, 17-21 апреля 2001 г.), «Саммит» Земли (Йоханнесбург, сентябрь 2002 г.), III-ий Всемирный водный конгресс (Мельбурн, 7-12 апреля 2002 г.), ЭКВАТЭК- 2002, 5-ый Международный конгресс и техническая выставка «Вода: экология и технология» (Москва, 6-7 июня 2002 г.), «Акватерра» - 5-я Международная выставка и конференция (Санкт-Петербург, 12-15 ноября 2002 г.). В марте 2003 года на Всемирном водном конгрессе в Киото большинством стран мира одобрено предложение Таджикистана об учреждении с 2005 года десятилетия чистой воды²⁷. Перечень их можно продолжить.

К числу российских нормативных актов относятся: Водный кодекс 1995 г. - систематизированный законодательный акт, регулирующий отношения по охране и использованию водных объектов; Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. "Об охране окружающей природной среды", Федеральный закон от 30 марта 1999 г. "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения"; Правила охраны поверхностных вод, утвержденные постановлением Госкомприроды СССР от 21 февраля 1991 г.

1 декабря 1999 г. Государственной Думой РФ был принят Закон "О питьевой воде", но 23 декабря 1999 г. Совет Федерации отклонил данный закон и предложил Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации создать согласительную комиссию

для преодоления возникших разногласий по указанному Федеральному закону²². 9 февраля 2004 г. Государственной Думой был принят в третьем чтении Закон о питьевой воде и питьевом водоснабжении, но в силу так и не вступил из-за возникших разногласий²³. Федеральный закон Российской Федерации "О водоснабжении и водоотведении" N 416-ФЗ был принят 7 декабря 2011 г., он вступит в силу с 1 января 2013 г.²⁸

Кроме того ныне действуют: «Единые санитарно-эпидемиологические и гигиенические требования к товарам, подлежащим санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю)», утвержденные решением Комиссии Таможенного союза от 28.05.2010 г. № 299; СанПиН 2.1.4.1074-01 «Питьевая вода. Гигиенические требования к качеству воды централизованных систем питьевого водоснабжения. Контроль качества»; СанПиН 2.1.4.1116-02 «Питьевая вода. Гигиенические требования к качеству воды, расфасованной в емкости. Контроль качества»; СП 2.1.5.1059 «Гигиенические требования к охране подземных вод от загрязнения»; ГН 2.1.5.1315-03 «Предельно допустимые концентрации (ПДК) химических веществ в воде водных объектов хозяйственно-питьевого и культурно-бытового водопользования»; ГН 2.1.5.2280-07 «Предельно допустимые концентрации (ПДК) химических веществ в воде водных объектов хозяйственно-питьевого и культурно-бытового водопользования. Дополнения и изменения № 1 к ГН 2.1.5.1315-03»; ГН 2.1.5.2307-07 «Ориентировочные допустимые уровни (ОДУ) химических веществ в воде водных объектов хозяйственно-питьевого и культурно-бытового водопользования» и т.д.

Ныне действует Федеральная целевая программа «Чистая вода» на 2011-2017 годы, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 22.12.2010 г. № 1092, с учётом Письма Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 18.11.2005 г. № 0100/10185-05-32 «Об оперативном взаимодействии территориальных управлений Федеральной службы с органами законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления».

Отдельные нормативные акты приняты на уровне краев, областей (Костромской, Воронежской обл. и т.д.). Например, Закон Воронежской области «О питьевой воде». Принят областной Думой 9 июля 1998 года. Закон регулирует отношения в области питьевого водоснабжения и устанавливает государственные

гарантии по обеспечению населения питьевой водой на территории Воронежской области.

Статья 13. «Обеспечение качества питьевой воды» гласит: Питьевая вода должна быть безопасна в эпидемическом и радиационном отношении, безвредна по химическому составу и иметь благоприятные органолептические свойства. Качество питьевой воды, получаемой потребителями (гражданами и юридическими лицами), должно соответствовать нормативным требованиям и обеспечиваться: выбором источника питьевого водоснабжения и соответствующей технологии обработки воды; ежедневным контролем качества воды в источнике; использованием оборудования, материалов, реагентов, применяемых в системах питьевого водоснабжения при наличии на них соответствующих сертификатов, подтверждающих их безопасность и безвредность для человека; осуществлением регулярного производственного контроля за качеством питьевой воды лабораториями организаций, эксплуатирующих системы питьевого водоснабжения, аттестованными или аккредитованными в установленном порядке (контроль за качеством питьевой воды в системах питьевого водоснабжения, эксплуатируемых организациями, не имеющими собственных лабораторий, могут осуществлять на договорной основе другие лаборатории, аккредитованные в установленном порядке); охраной источников и систем централизованного и децентрализованного питьевого водоснабжения (установлением зон санитарной охраны и иных видов охраны от случайного или умышленного загрязнения питьевой воды); разработкой рабочих программ и правил контроля за качеством питьевой воды в системах централизованного и децентрализованного питьевого водоснабжения с учетом местных условий; введением органами местного самоуправления по согласованию с органами государственного санитарно-эпидемиологического надзора временного усиленного режима контроля за качеством питьевой воды при наличии угрозы здоровью людей вследствие опасности ухудшения качества питьевой воды²⁹. Несмотря на имеющееся законодательство качество питьевой воды на территории Воронежской области оставляет желать лучшего.

Очевидно, принятые нормативные акты не работают в полном объеме.

Так, например, В. А. Рогалев отметил, что больше половины населения России использует некачественную питьевую воду, что естественно сказывается на здоровье граждан. В СЗФО инвентаризация водопроводных сетей была проведена только на 40%, всего 1% под-

земных источников водоснабжения соответствует требованиям 1 класса, 21% - представляют опасность для населения³⁰.

Председатель правления общественной организации «Санкт-Петербургская профессиональная ассоциация медицинских работников», доктор медицинских наук, профессор А. А. Редько подтвердил, что более 50% населения РФ потребляет воду, не соответствующую санитарно-гигиеническим требованиям и проживает на экологически неблагоприятных территориях. Более 20% проб из коммунальных и ведомственных водопроводов не соответствуют гигиеническим нормативам по химическим показателям, а 10-15% проб по микробиологическим. Так, Ленобласть находится на одном из последних мест в России по качеству потребляемой питьевой воды³¹.

Как отметил А.А. Редько, в Петербурге водоохранная система, создаваемая еще в советское время, находится сегодня в удручающем состоянии. Из 10 млрд. рублей, выделяемых ежегодно на эти цели, осваивается только 1,5.. Так, порядка 2000 сооружений находится в федеральной собственности, 7,6 тыс. – в негосударственной, а 4000 сооружений вообще считаются бесхозными. Ежегодно происходит до 60 аварий с ущербом от 2 – 10 млрд. рублей, максимальный же ущерб может составлять до 300 млрд. рублей³².

По мнению заместителя руководителя Управления Роспотребнадзора по Санкт-Петербургу А. В. Мельцера, неблагоприятная ситуация с качеством питьевой воды в Петербурге и Ленобласти связана с микробиологическими показателями неводной воды, которые в разы хуже, чем в других водисточниках РФ. При этом на территории Петербурга реализуется целевая программа, которая направлена на предотвращение последствий загрязнения и одно из главных ее преимуществ – внедрение систем УФ-обеззараживания, что позволяет защитить горожан от вирусных загрязнений. Однако, отсутствие контроля деятельности жилищно-эксплуатационных служб приводит к тому, что потребитель не получает качественную питьевую воду из-за изношенности водопроводных сетей, их в городе порядка 71%. Так, в результате проверок качества питьевой воды за 2009 г. и 9 месяцев 2010 г., которых было проведено в Петербурге более 1000, выписано 307 штрафов и заведено несколько уголовных дел³³.

Возможно все дело в недостаточной эффективности работы контролирующих органов. В Российской Федерации надзор за качеством воды осуществляют: Роспотребнадзор; Федеральные государственные учреждения

здравоохранения Центр гигиены и эпидемиологии по районам, областям.

Первая в России специализированная природоохранная прокуратура была создана 27 апреля 1990 г. с дислокацией в г. Калинин (сейчас г. Тверь). Она была призвана осуществлять прокурорский надзор за исполнением законов, направленных на защиту окружающей среды и экологических прав граждан в бассейне реки Волги.

В настоящее время Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуре подчинены 16 межрайонных природоохранных прокуратур (Осташковская, Тверская, Череповецкая, Ярославская, Костромская, Ивановская, Рязанская, Чебоксарская, Казанская, Самарская, Саратовская, Нижегородская, Ульяновская, Волгоградская, Астраханская и Марийская).

По данным органов здравоохранения, до 30% заболеваний населения, проживающего в пределах Волжского бассейна, связано с загрязнением питьевой воды, длительное употребление которой вызывает поражение почек, печени, кожи, нервной системы и других органов, увеличивает степень риска воздействия на организм человека канцерогенных и мутагенных факторов. Только за последнее время прокурорскими проверками в этой сфере выявлено более 10 тысяч нарушений, опротестовано 649 незаконных правовых актов. По постановлениям прокуроров к административной ответственности привлечено 817 лиц. К дисциплинарной ответственности привлечено 1030 должностных лиц³⁴.

В суды направлено 1755 исков и заявлений. Абсолютное большинство из них удовлетворено. В 11 субъектах Российской Федерации ко всем предприятиям, сбрасывающим сточные воды без очистки, Волжская прокуратура предъявила иски.

Так, в Астраханской области предъявлено 3 иска к «Астрводоканалу» об обеспечении нормативной очистки сточных вод, сбрасываемых в Волгу и реку Прямая Болда с Южных, Северных и Правобережных очистных сооружений. Уже приняты меры по капитальному ремонту Южных и Северных очистных сооружений. В Самарской области во исполнение решений судов по искам природоохранного прокурора прекратили сброс неочищенных сточных вод ООО «Самарский резервуарный завод», ЗАО «Самарская кабельная компания», ОАО «Жигулевский радиозавод. «Самарводоканал» реконструировал очистные сооружения с целью доведения качества сбрасываемых вод до нормативов (ежегодный сброс в Волгу

загрязненных сточных вод предприятием составляет 265 млн куб. м в год)³⁵.

В Республике Татарстан во исполнение решений судов по искам природоохранной прокуратуры проведены капитальный ремонт или реконструкция очистных сооружений ОАО «ТетюшиВодоканал», ОАО «АлексеевскВодоканал», ООО «Водоканалсервис» г. Агрыз, ОАО «КамскоУстьинские коммунальные сети», ОАО «Шугуровское МПП», филиалом ОАО «Водоканалсервис» - «ЗеленодольскВодоканал», ЗАО «Водозабор «Мирный», ООО «Агрофирма «Ялта».

Волжская прокуратура ведет серьезную уголовно-правовую борьбу с теми, кто подает населению некачественную питьевую воду, применяя ст. 238 УК РФ. В суды направлено 30 дел. К уголовной ответственности привлечены директора и руководители иного ранга, главы сельских администраций, руководители сельскохозяйственных и иных предприятий³⁶.

Так, гендиректор и начальник цеха ООО «Тверьводоканал» за подачу населению опасной для здоровья питьевой воды, сокрытие информации об этом, были привлечены к уголовной ответственности. К администрации города Твери и Водоканалу был предъявлен иск, удовлетворенный судом. В результате принятых прокуратурой мер Водоканалом и администрацией г. Твери построены локальные станции очистки воды, что позволило улучшить ее качество. Проводится работа по капитальному ремонту и модернизации существующих и строительству новых сетей водоснабжения. Вывезено и захоронено на предприятии «Радон» свыше 100 тонн радиоактивных отходов³⁷.

Некоторые исследователи в качестве актуальной проблемы реализации уголовной ответственности за загрязнение вод указывают низкий предел санкций, предусмотренных действующей реакцией ст. 250 УК РФ³⁸. Возможно, данное замечание справедливо: большинство лиц, привлеченных к ответственности по данной статье в 1997 – 2001 гг., были освобождены от уголовной ответственности по различным не реабилитирующим основаниям, прежде всего, в соответствии с актами об амнистии Государственной Думы.

Так, Прокуратурой РФ было привлеченных к уголовной ответственности по ст. 250 УК в: 1997 г. – 9 человек, 1998 г. – 10, 1999 г. – 0, 2000 г. – 5, 2001 г. – 8 человек³⁹. Притом, что в среднем по России ежегодно фиксировалось 10-12 преступлений, связанных с загрязнением вод, за рассмотренный период и за 2001 год не было выявлено таких преступлений в ряде промышленных регионов России: Брянской,

Орловской, Владимирской, Воронежской областях; в портовых регионах Калининградской, Ленинградской, Мурманской областях и г. С-Петербурге (здесь выявлено в 1998 г. одно преступление), в Приморском крае и на Камчатке; а в столичном мегаполисе, г. Москве было выявлено одно такое преступление. В Челябинской области за рассмотренный период также было выявлено одно преступление, предусмотренное ст. 250 УК РФ – в 1997 г (дело производством прекращено в порядке п.2 ч.1 ст. 5 УПК РСФСР). В регионах интенсивной нефтедобычи: Башкортостан и Татарстан было выявлено одно преступление за 5 лет; в Тюменской области, Ханты – Мансийском АО, Республике Коми, и даже в Чеченской республике, знаменитой массовым подпольным производством бензина на мини-заводах, («самоварах») за прошедшие три года не выявлено ни одного преступления, предусмотренного ст. 250 УК⁴⁰.

При такой выявляемости преступлений ни о какой достоверности статистики, ни о какой эффективности уголовно-правовой охраны водных объектов не может быть и речи, - какие бы санкции не были записаны в уголовном законе⁴¹.

Одной из серьезных гарантий охраны вод от загрязнения должен являться уголовный закон (ст. 250 Уголовного кодекса РФ). Однако изучение практики показывает крайне слабое применение этой нормы уголовного закона.

Так, согласно данным ГИАЦ Министерства внутренних дел России за последние 10 лет в России было зафиксировано лишь 256 преступлений, предусмотренных ст. 250 УК РФ (в 2000 г. - 18 преступлений; в 2001 г. - 16, в 2002 г. - 12, в 2003 г. - 19, в 2004 г. - 12, в 2005 г. - 26, в 2006 г. - 38, в 2007 г. - 32, в 2008 г. - 28, в 2009 г. - 27 преступлений)⁴². При этом выявлено было за этот же период 44 виновных лица. В Республике Башкортостан, изобилующей нефтеперерабатывающими и химическими производствами, по статье 250 УК РФ «загрязнение вод» с 1997 года по настоящее время ни одно уголовное дело до суда не доходило.

Однако данная статистика не отражает истинной картины состояния загрязненности вод и количества фактов их преступного загрязнения. Как отмечают ученые и практические работники, занимающиеся проблемами охраны природы, латентность преступлений о загрязнении окружающей среды достигает 95-97%⁴³.

Даже официальные государственные документы отмечают наличие проблем в области

применения нормы Уголовного кодекса России, устанавливающей ответственность за загрязнение вод. Одной из серьезных гарантий охраны вод от загрязнения должен являться уголовный закон (ст. 250 Уголовного кодекса РФ). Однако изучение практики показывает крайне слабое применение этой нормы уголовного закона⁴⁴.

Так, в Государственном докладе «О состоянии окружающей среды за 2008 год» указано: «Количество возбуждаемых уголовных дел, как и в предыдущие годы, не соответствует, числу совершаемых экологических преступлений. Это прежде всего касается статей Уголовного кодекса РФ, определяющих ответственность за преступное нарушение состояния окружающей природной среды: загрязнение вод (ст. 250)»⁴⁵.

Изучение материалов Свердловской межрайонной природоохранной прокуратуры позволяет выявить следующие причины низкой эффективности деятельности по охране вод от загрязнения:

Основными сложностями в расследовании дел о загрязнении вод являются несвоевременное получение прокуратурой сведений о преступном деянии. Доказательственная база по данным уголовным делам состоит в основном из результатов анализа проб воды и погибшей рыбы, при несвоевременном взятии этих проб в деле не будет доказательств, достаточных для привлечения виновных лиц к уголовной ответственности.

Природоохранные органы и СЭС проводят проверки бессистемно и при выявлении признаков правонарушения и даже преступного посягательства часто ограничиваются выдачей нарушителям предписаний и рекомендаций об устранении нарушений, виновные не выявляются, к ответственности не привлекаются.

По настоящее время сохраняются недостаточное финансирование и отсутствие координации действий с научно – исследовательскими организациями, так как все экспертизы по данной категории дел проводятся вне экспертных учреждений МЮ РФ. Для судебно – технологических и других подобных экспертиз приходится привлекать специализированные предприятия и организации (научно – исследовательские и проектные институты, органы охраны природы, ЦСЭН), которые не имеют соответствующего статуса или требуют предварительную оплату за проведение экспертиз.

Также отмечается почти полное отсутствие методических рекомендаций НИИ Генеральной прокуратуры РФ и указаний Генеральной

прокуратуры РФ по расследованию подобных дел⁴⁶.

К существенным факторам, осложняющим правоприменительную деятельность по защите вод от загрязнения, следует отнести недостатки современной законодательной базы, включая уголовное законодательство.

Актуальной проблемой является консолидация предписаний норм уголовного и административного законодательства, призванных защищать одни правоотношения⁴⁷.

Преступные загрязнения вод носят массовый характер, соответствующие нормы УК РФ применяются редко и не системно. Высшие органы власти РФ, несмотря на негативный опыт и ряд очевидных недостатков законодательного регулирования данных вопросов, в течение ряда лет не предпринимают мер к совершенствованию уголовного закона и к активизации работы в данном направлении правоохранительных и специализированных природоохранных органов.

Все вышеуказанное свидетельствует о повышенной общественной опасности загрязнения (отравления) питьевой воды, оказывающей негативное влияние на здоровье человека. Предлагаем внести в Уголовный кодекс, подобно УК Республики Сербия (ст.131), УК Швейцарии (ст. 234) и т.д., статью:

«Загрязнение питьевой воды»

Загрязнение питьевой воды, предназначенной для потребления людей, вредными для здоровья веществами, что влечет за собой риск причинения вреда жизни или здоровью населения,

Наказывается штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо обязательными работами на срок до трехсот шестидесяти часов, либо исправительными работами на срок до одного года, либо арестом на срок до трех месяцев.

Те же деяния, повлекшие причинение вреда здоровью человека

Наказывается штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо обязательными работами на срок до четырехсот восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо принудительными работами на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок.

Деяния, предусмотренные частью первой настоящей статьи, повлекшие по неосторожности смерть человека

Наказываются принудительными работами на срок до пяти лет либо лишением свободы на тот же срок.

Полагаем, что лица, виновные в подаче питьевой воды ненадлежащего качества потребителям, осознают вредоносность своего деяния или должны осознавать его, а поэтому и ответственность должна быть установлена уже за подачу загрязненной питьевой воды. Потребность в этом назрела. Здоровье нации под угрозой. Новые технологии и методы, применяемые в промышленности и сельском хозяйстве наносят необратимый ущерб водным ресурсам и здоровью человека, о чем в иные времена и не задумывались. Масштабы «питьевой» катастрофы не отрицаются ни мировым сообществом, ни российскими властями. Поэтому введение уголовной ответственности, подобно законодательству зарубежных стран, осознавших всю тяжесть последствий употребления загрязненной питьевой воды, существенно улучшит качество питьевой воды и сохранит здоровье нынешним и будущим поколениям.

Что же касается экологических преступлений - загрязнения окружающей среды, в частности, вод, то эти статьи должны быть сохранены в УК РФ.

1 Абашидзе А.Х., Кислицына Н.Ф. Доступ к питьевой воде — неотъемлемое право человека // Обозреватель - Observer. - М: РАУ-Университет, 2004, №7.

2Проблема качества питьевой воды. <http://www.istok-penza.ru/root/encyclopedia/water/quality>

3Проблема качества питьевой воды//<http://www.istok-penza.ru/root/encyclopedia/water/quality>

4Проблема качества питьевой воды//<http://www.istok-penza.ru/root/encyclopedia/water/quality>

5 Онищенко Г.Г. Следуя букве Протокола//Экология и Жизнь. №4. 2002//<http://www.ecolife.ru/journal/emed/2002-4-2>.

6 Онищенко Г.Г. Следуя букве Протокола//Экология и Жизнь. №4. 2002//<http://www.ecolife.ru/journal/emed/2002-4-2>.

7 В скобках приведены данные из статьи Г.Г. Онищенко//Экология и Жизнь. № 3. 1999. - С. 66; Онищенко Г.Г. Следуя букве Протокола//Экология и Жизнь. №4. 2002//<http://www.ecolife.ru/journal/emed/2002-4-2>.

8 Онищенко Г.Г. Следуя букве Протокола//Экология и Жизнь. №4. 2002//<http://www.ecolife.ru/journal/emed/2002-4-2>.

9 Онищенко Г.Г. Следуя букве Протокола//Экология и Жизнь. №4. 2002//<http://www.ecolife.ru/journal/emed/2002-4-2>.

10 Онищенко Г.Г. Следуя букве Протокола//Экология и Жизнь. №4. 2002//<http://www.ecolife.ru/journal/emed/2002-4-2>.

11 Онищенко Г.Г. Следуя букве Протокола//Экология и Жизнь. №4. 2002//<http://www.ecolife.ru/journal/emed/2002-4-2>.

12 Онищенко Г.Г. Следуя букве Протокола//Экология и Жизнь. №4. 2002//<http://www.ecolife.ru/journal/emed/2002-4-2>.

13 Онищенко Г.Г. Следуя букве Протокола//Экология и Жизнь. №4. 2002//<http://www.ecolife.ru/journal/emed/2002-4-2>.

14 Онищенко Г.Г. Следуя букве Протокола//Экология и Жизнь. №4. 2002//<http://www.ecolife.ru/journal/emed/2002-4-2>.

15 Погорелов А.В., Семенова А.Н., Пелина А.Н. Здоровье населения Краснодарского края: Географический аспект. – Краснодар: Кубанский гос. ун-т, 2010. – С.67.

16 Погорелов А.В., Семенова А.Н., Пелина А.Н. Здоровье населения Краснодарского края: Географический аспект. – Краснодар: Кубанский гос. ун-т, 2010. – С.69.

17 Решение Коллегии Управления Роспотребнадзора по Краснодарскому краю от 6 октября 2011г. №5 «Об организации работы по контролю за водоснабжением и водоотведением на территории Краснодарского края» Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Краснодарскому краю, 2006-2011 г. // <http://www.yugopolis.ru/organizations/list...>

18 Решение Коллегии Управления Роспотребнадзора по Краснодарскому краю от 6 октября 2011г. №5 «Об организации работы по контролю за водоснабжением и водоотведением на территории Краснодарского края» Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Краснодарскому краю, 2006-2011 г. // <http://www.yugopolis.ru/organizations/list...>

19 Решение Коллегии Управления Роспотребнадзора по Краснодарскому краю от 6 октября 2011г. №5 «Об организации работы по контролю за водоснабжением и водоотведением на территории Краснодарского края» Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Краснодарскому краю, 2006-2011 г. // <http://www.yugopolis.ru/organizations/list...>

20 Решение Коллегии Управления Роспотребнадзора по Краснодарскому краю от 6 октября 2011г. №5 «Об организации работы по контролю за водоснабжением и водоотведением на территории Краснодарского края» Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Краснодарскому

краю, 2006-2011 г. // <http://www.yugopolis.ru/organizations/list...>

21 Решение Коллегии Управления Роспотребнадзора по Краснодарскому краю от 6 октября 2011г. №5 «Об организации работы по контролю за водоснабжением и водоотведением на территории Краснодарского края» Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Краснодарскому краю, 2006-2011 г. // <http://www.yugopolis.ru/organizations/list...>

22 Решение Коллегии Управления Роспотребнадзора по Краснодарскому краю от 6 октября 2011г. №5 «Об организации работы по контролю за водоснабжением и водоотведением на территории Краснодарского края» Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Краснодарскому краю, 2006-2011 г. // <http://www.yugopolis.ru/organizations/list...>

23 Оценка воздействия на окружающую среду по теме "Разработка проекта СКИОВО бассейнов рек Черного моря". Федеральное государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Кубанский государственный аграрный университет» НИИ прикладной и экспериментальной экологии. - Краснодар, 2010//http://www.kbv.u-fgu.ru/_files/ovos/ovos_sk...

24 Абашидзе А.Х., Кислицына Н.Ф. Доступ к питьевой воде — неотъемлемое право человека // Обозреватель - Observer. - М: РАУ-Университет, 2004, №7.

25 Быстрых В.В. Гигиеническая оценка влияния питьевой воды на здоровье населения. <http://www.hp.orenburg.ru/~gsen/stat61.html>.

26 Быстрых В.В. Гигиеническая оценка влияния питьевой воды на здоровье населения. <http://www.hp.orenburg.ru/~gsen/stat61.html>.

27 Сафаров С. Нет ничего податливее и упрямей воды // Российская газета. - 2003. - 21 авг.

28 О водоснабжении и водоотведении. Федеральный закон Российской Федерации N 416-ФЗ // 10 декабря 2011 г. "РГ" - Федеральный выпуск (суббота) №5654

29 <http://www.faolex.fao.org/docs/texts/rus116127...>

30 Актуальные проблемы водопотребления: или кто виноват и что делать?//Вестник строительного комплекса // <http://www.vestnik.info/archive/38/article721.htm>

31 Актуальные проблемы водопотребления: или кто виноват и что делать?//Вестник строительного комплекса // <http://www.vestnik.info/archive/38/article721.htm>

32 Актуальные проблемы водопотребления: или кто виноват и что делать?//Вестник строительного комплекса // <http://www.vestnik.info/archive/38/article721.htm>

33 Актуальные проблемы водопотребления: или кто виноват и что делать?//Вестник строительного комплекса // <http://www.vestnik.info/archive/38/article721.htm>

34 Течет река Волга. Интервью Волжского межрегионального природоохранного прокурора В.А. Солдатовой журналу «Прокурор». 10.05.2012.//<http://www.genproc.gov.ru/news/news-75925/>

35 Течет река Волга. Интервью Волжского межрегионального природоохранного прокурора В.А. Солдатовой журналу «Прокурор». 10.05.2012.//<http://www.genproc.gov.ru/news/news-75925/>

36 Течет река Волга. Интервью Волжского межрегионального природоохранного прокурора В.А. Солдатовой журналу «Прокурор». 10.05.2012.//<http://www.genproc.gov.ru/news/news-75925/>

37 Течет река Волга. Интервью Волжского межрегионального природоохранного прокурора В.А. Солдатовой журналу «Прокурор». 10.05.2012.//<http://www.genproc.gov.ru/news/news-75925/>

38 Желваков Э.Н. Уголовно-правовая охрана окружающей природной среды в РФ. М.,2002, Часть 2 С. 105-106.

39 Желваков Э.Н. Указ. соч. Часть 2. С. 75-76.

40 Данные Генеральной прокуратуры РФ на 2002 г., форма 1-Г раздел 11 «Экологические преступления». С. 5.

41 Филоненко А.Ю. Уголовно-правовая ответственность за загрязнение вод Текст.: дис. канд. юрид. наук. Челябинск, 2003// <http://www.dissercat.com/content/prestupnoe-zagryaznenie-vod-v-rossii#ixzz2BcckPO1f>

42 Данные ГИАЦ МВД России за 2000-2009 годы, форма 453 Единый отчет о преступности, Раздел 11 «Экологические преступления».

43 Желваков Э.Н. Уголовно-правовая охрана окружающей природной среды в Российской Федерации М, 2003. С. 321.

44 Романов А. А. Преступное загрязнение вод в России. Автореферата к. ю. н. Челябинск, 2010. – С. 3.

45 Государственный доклад о состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2008 году. М., 2009. С. 401.

46 Филоненко А.Ю. Уголовно-правовая ответственность за загрязнение вод Текст.: дис. канд. юрид. наук. Челябинск, 2003// <http://www.dissercat.com/content/prestupnoe-zagryaznenie-vod-v-rossii#ixzz2BcckPO1f>

47 Вильдяев В.М. Водные ресурсы как объект управления.// «Экология и жизнь», 1999, №7 С.42-48.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОГОВОРА МЕЖДУНАРОДНОЙ КУПЛИ-ПРОДАЖИ ТОВАРОВ

Глинщикова Т.В.,

кандидат юридических наук,

*доцент кафедры международного частного и предпринимательского права
ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный аграрный университет»*

Ключевые слова: унификация норм, международное частное право, договор международной купли-продажи товаров, применимое национальное право, акты рекомендательного характера.

Аннотация: в данной статье автором проведен анализ правового обеспечения договора международной купли-продажи товаров

Keywords: a unification of standards, international private law, international contract of sale of goods, the applicable national law, the acts of a recommendatory nature.

The summary: the author analyzed the legal provision of a contract of international sale of goods in this article.

Вступление Россия в ВТО неизменно приведет к возрастанию количества внешне-торговых сделок, заключаемых российскими лицами с иностранными контрагентами. Регулирование таких сделок осуществляется сложным комплексом национальных и международно-правовых норм.

Наиболее распространенным договором в сфере международного коммерческого оборота был и остается контракт международной купли-продажи товаров. Однако правовое обеспечение договора вызывает целый ряд проблем, как научно-концептуального, так и правоприменительного характера. В практике МКАС споры из сделок международной купли-продажи продолжают оставаться преобладающей категорией дел¹.

Основным источником правового регулирования договоров международной купли-продажи является Конвенция ООН о договорах международной купли-продажи товаров (Вена, 1980). Однако, для российских участников внешнеторговых отношений положения Конвенции могут представлять определенную сложность. Это связано с тем, что структура текста Конвенции, безусловно, отличается от ГК РФ, не всегда проста для уяснения, ее положения носят компромиссный характер (в частности, нормы, в отношении цены контракта). Необходимо также отметить, что в соответствии с Конвенцией выбор конкретных средств правовой защиты, применяемых в случае неисполнения обязанностей продавцом (ст. 45) и покупателем (ст. 61) осуществляют стороны. Соответственно предполагается умение участников делового оборота правильно воспользоваться этими средствами.

В доктрине международного частного права поднимался вопрос о применении Вен-

ской конвенции 1980 г. и к внутренним отношениям. Ряд зарубежных и российских ученых полагает, что никаких препятствий к этому нет. Так, А.И. Минаков отмечал, что «в ряде областей в связи с отсутствием во внутригосударственном праве соответствующих норм, регламентация внешнеэкономических отношений осуществляется во многом нормами международных договоров»². Р. Гуд, который также затрагивает данную тему, пишет, что "единообразный закон (Uniform Law), регулирующий контракты, может предназначаться как для внутренних, так и для международных сделок, либо его сфера может ограничиваться только последними. Однако, на наш взгляд, сфера действия Конвенции не предполагает регулирование внутренних сделок купли-продажи, поскольку Конвенция применяется в случаях, когда коммерческие предприятия сторон договора купли-продажи товаров находятся в разных государствах (п. 1 ст. 1).

В том случае, если стороны предусмотрели применение к их отношениям положений Венской конвенции 1980 г., представляется, что они не осуществили выбор применимого права. Указание на международно-правовой документ будет рассматриваться как инкорпорация норм Конвенции в конкретный договор, использование их в качестве договорных условий. В этом случае положения Конвенции будут иметь приоритет перед национальным правом, и будут применяться в части, не противоречащей императивным нормам законодательства.

Несмотря на успешную унификацию, достигнутую Венской конвенцией о договорах международной купли-продажи товаров, остаются вопросы в ней неурегулированные.

Как справедливо отметил известный ученый А. Л. Маковский в докладе, посвященном вопросу влияния Венской конвенции на российское право: «Всякий унификационный договор несовершенен, но все-таки лучше иметь несовершенную действующую конвенцию, чем хорошую конвенцию, которую никто не будет применять»³.

Вопрос о восполнении положений Венской конвенции может быть решен двумя путями. Во-первых, в соответствии с п. 2 ст. 7 Конвенции вопросы, относящиеся к предмету ее регулирования, но прямо в ней не разрешенные, подлежат разрешению в соответствии с общими принципами, на которых она основана. Во-вторых, при отсутствии таких принципов – в соответствии с применимым национальным правом (подп. в, п.1, ст.1). М. Г. Розенберг указывает на 11 принципов международной торговли, отраженных в Конвенции. Одним из основных принципов Венской конвенции 1980 г. является принцип добросовестности в международной торговле. Он нередко используется арбитрами при вынесении решений. Так, при рассмотрении в МКАС спора между германской фирмой и российской организацией выяснилось, что российская организация не в состоянии выполнить предусмотренное контрактом обязательство о предварительной оплате товара в связи с необходимостью получения специальной лицензии Центрального банка РФ, для обращения к которому у ответчика (по его заявлению) отсутствуют основания. Признав, что российской организацией не был соблюден принцип добросовестности в международной торговле, МКАС взыскал с нее предусмотренную контрактом неустойку⁴.

С целью восполнения пробелов Конвенции, суд устанавливает субсидиарный статут, определяя его на основании коллизионных норм. Проблема состоит в том, что Венская конвенция не содержит унифицированные коллизионные нормы, с помощью которых суд определит применимое национальное право. В этом случае применяют унифицированные коллизионные нормы международных договоров, в которых участвует государство либо коллизионные нормы национального права. Унифицированные коллизионные нормы содержатся в ряде международных соглашений. В первую очередь, это Римская конвенция о праве, применимом к договорным обязательствам 1980г., которая применяется на территории ЕС, Гагская конвенция о праве, применимом к международной купле-продаже движимых материальных вещей, 1955г., Межамериканская конвенция о праве,

применимом к международным контрактам, 1994 г.

Для стран СНГ (за исключением Грузии) действует Киевское соглашение 1992г. «О порядке разрешения споров, связанных с осуществлением хозяйственной деятельности» и Минская конвенция 1993г. «О правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам», а также Кишиневская конвенция 2002г. «О правовой помощи», которая для России не вступила в силу.

Коллизионное регулирование договора международной купли-продажи товаров статья 1211 Гражданского Кодекса РФ определяет через тесную связь договора с правом, а именно указанием стороны, которая осуществляет «характерное» исполнение. Однако, «иное» может вытекать из закона, договора или обстоятельств дела. Например, если договор купли-продажи будет иметь более тесную связь с правом страны покупателя, то суд избирает право страны покупателя.

Не урегулированным в ГК РФ остался вопрос о применимом праве к заключению договора. Национальные правовые системы по-разному определяют данный момент. В странах континентальной правовой семьи договор признается заключенным в момент получения акцепта оферентом. В английском праве - это момент отправления акцепта (доктрина «почтового ящика»). При заключении договора в оферте можно указать момент его заключения, однако, если стороны в контракт не включили данное условие, то момент заключения договора может быть определен на основании международных соглашений (так, в соответствии с Венской конвенцией и Принципами УНИДРУА договор считается заключенным в момент принятия акцепта). Руководствоваться правом, применимым к договору, не представляется возможным, так как в сферу действия применимого права (ст. 1215 ГК РФ), данный вопрос не включен. Данный пробел может быть восполнен судебной практикой. Так, М.Г. Розенберг, ссылаясь на практику МКАС, считает, что следует руководствоваться правом, применимым к контракту. Таким образом, момент заключения договора определяют правом, применимым к существу договора⁵.

Стороны могут включить в контракт соглашение о субсидиарном статуте, применимом для восполнения пробелов Венской конвенции. Однако, на практике данная ситуация встречается крайне редко.

В этой связи, следует согласиться с предложением профессора А. С. Комарова о

целесообразности включить в договор условие, согласно которому по вопросам, не урегулированным Конвенцией, применяются Принципы международных коммерческих договоров УНИДРУА⁶.

Важную роль в регулировании отношений, вытекающих из договоров международной купли-продажи товаров, играют Общие условия поставок СЭВ 1968/1988 г.г. и, принятые на их основе двусторонние соглашения. Однако, в научной литературе нет единого мнения по вопросу правовой природы данных документов. Так, А.П. Белов полагает, что ОУП СССР-КНР носят факультативный характер⁷. По мнению Р.А. Петросяна, поскольку ни КНР, ни КНДР не заявили о прекращении действия соответствующих ОУП, необходимо признать их действующими, однако не имеющими приоритет над российским законом в связи с отсутствием их ратификации⁸. На наш взгляд, следует согласиться с мнением Н.Г. Вилковой, полагающей, что формально-юридически ОУП с КНР и с КНДР имеют обязательную силу⁹. Следует отметить, что Общие условия поставок, за исключением ОУП с КНР и с КНДР, носят рекомендательный характер, то есть применяются лишь в случаях, когда на них сделана ссылка в контракте. Они имеют приоритет по отношению к Венской конвенции, так как ее нормы носят диспозитивный характер.

Однако следует отметить, что одновременное применение норм международных договоров и национального законодательства не допустимо.

В сфере внешнеторговых отношений большое значение приобрели правила, не исходящие непосредственно от государств, но допускаемые ими. Эти правила создаются непосредственно участниками делового оборота и находят отражение в договорной практике, судебных и арбитражных решениях, в документах международных организаций и ассоциаций предпринимателей. В круг источников негосударственного регулирования включаются международные договоры, обычаи, обыкновения, общие принципы права, общие условия контрактов, кодексы поведения арбитражная практика и другие регуляторы международных коммерческих отношений.

При выработке текста общих условий купли-продажи могут, в частности, использоваться Общие условия поставок; типовой контракт международной купли-продажи готовых изделий, разработанный Международной торговой палатой; разработанные под руко-

водством Европейской экономической комиссии ООН, общие условия и типовые контракты для различных видов торговых сделок; документы Международной торговой палаты, носящие рекомендательный характер и обычно применяемые при наличии ссылки на них в контракте, в частности, Международные правила толкования торговых терминов, действующие в настоящее время в редакции 2010 г. Ссылка в контракте на ИНКОТЕРМС делает его положения договорными условиями. Однако, возможно их применение к отношениям сторон и при отсутствии ссылки в контракте, в качестве международных торговых обычаев.

Полагаем, что в настоящее время следует говорить об особой актуальности устранения пробелов законодательного регулирования договора международной купли-продажи товаров.

1 Дело № 87/ 2007... Архив МКАС при ТПП РФ // Международный коммерческий арбитраж. 2008. № 4. С. 21; Дело № 178/2007... Архив МКАС // Розенберг М.Г. Практика международного коммерческого арбитражного суда при ТПП РФ за 2008г. М., 2008. С. 4.

2 Минаков А.И. Международный договор как источник международного частного права (вопросы теории) // СЕМП. 1986. М., 1987. С. 229.

3 Маковский А. Л. О влиянии Венской конвенции 1980 г. на формирование российского права // Международный коммерческий арбитраж. 2007. № 1. С. 15.

4 Дело № 96/1998, решение от 24.11.98. Практика международного коммерческого арбитражного суда при ТПП РФ за 1998 г. / Сост. М.Г. Розенберг. М., 1999. С. 232 - 236.

5 Розенберг М. Г. Международный договор и иностранное право в практике международного коммерческого арбитражного суда. М., 2001. С. 17.

6 Комаров А. С. Венская конвенция и Принципы УНИДРУА. В кн.: Венская конвенция ООН о договорах международной купли-продажи товаров. К 10-летию ее применения Россией. М., 2001. С. 12.

7 Белов А. П. Международное предпринимательское право: Практическое пособие. М., 2001. С. 241.

8 Петросян Р.А. Применение Регламента МКАС в сочетании с Законом РФ «О международном коммерческом арбитраже» 1993 г. // Актуальные вопросы международного коммерческого арбитража: К 70-летию МКАС при ТПП РФ / Отв. ред. А.С. Комаров. М., 2002. С. 95.

9 Вилкова Н. Г. Договорное право в международном обороте. М., 2004. С. 196.

К ВОПРОСУ О ФОРМИРОВАНИИ ПРАВОСОЗНАНИЯ СТУДЕНТОВ-ЮРИСТОВ С УЧЕТОМ СОВРЕМЕННЫХ ТЕНДЕНЦИЙ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ЮРИДИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Джанджгава В.З.,

*аспирант кафедры теории и истории государства и права
юридического факультета
ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный университет»*

Ключевые слова: правосознание, студенты, юридический факультет, деформация, тенденции, юридическое образование.

Аннотация: Данная статья посвящена проблемам формирования правосознания студентов юридических факультетов. Внимание также уделено современным тенденциям отечественного юридического образования.

Keywords: feeling for law, students, law faculty, deformation, trends, legal education.

The summary: This article is dedicated to the law faculty student's feeling for law formation problem. The attention is also given to the modern trends of domestic legal education.

В свете очевидной деформации правосознания работников юридической сферы необходимо обратить пристальное внимание на студентов-юристов. Казалось бы, какое отношение имеют еще только начинающие свой путь в юридический мир новички, к профессионалам своего дела? Ответ достаточно прост: в процессе получения знаний и формирования своего будущего профессионального правосознания, сегодняшние студенты юридических ВУЗов и факультетов постоянно сталкиваются с людьми, которые так или иначе вносят свой вклад в формирование их правосознания, причем далеко не всегда этот вклад можно считать полезным, а поскольку начинающие специалисты впоследствии занимают места, ранее принадлежавшие лицам, указанным выше, процесс деформации вполне может развиваться циклически, если не предпринять соответствующих мер. Началом формирования современного правосознания юристов (в его нынешней форме) можно считать конец 20 века, ведь именно тогда можно было наблюдать крайне негативное отношение к правовым ценностям, которое достигало такого уровня, что некоторые ученые-правоведы поспешили назвать существующую ситуацию кризисом¹.

Итак, прежде чем переходить непосредственно к особенностям формирования правосознания студентов-юристов на современном этапе, необходимо вспомнить, что же такое правосознание в целом.

Наука определяет правосознание как совокупность представлений и даже чувств, выражающих отношение людей, социальных групп к действующему праву. Правосознание – это одна из форм общественного сознания,

среди которых можно назвать и другие формы, такие как мораль, религия, наука, философия. Правосознанию присуща своя самостоятельность, так как правовые взгляды, идеи, теории живут некой обособленной жизнью независимо от экономики, политики и даже позитивного права².

Правосознание личности формируется в процессе ее социализации посредством систематического формирования у личности положительных правовых ориентаций, формирования престижа права в системе ее социальных ценностей³.

Правосознание людей определяется правовыми устоями общества, практикой правоприменения, реальными условиями жизнедеятельности людей, нравственным опытом и традициями общества, системой распространенных оценочных отношений к правозначимым явлениям. Наиболее устойчивые нормативно-ценностные позиции личности образуют сферу ее правозначимых установок, вызывающих стереотипную готовность к определенным действиям в правозначимых ситуациях⁴.

Говоря о правосознании, следует упомянуть один из его основных элементов – правовую психологию.

Правовая психология традиционно понимается как совокупность чувств, привычек, настроений, стереотипов поведения, в которых выражается эмоционально-психологическое отношение социальных групп, коллективов, отдельных граждан к праву в целом и отдельным его нормам, правопорядку, к юридическим учреждениям и основам их деятельности. Сюда можно отнести радость или огорчение по поводу приня-

тия нового закона или отмены старого, чувство неудовлетворенности практикой применения того или иного закона либо действиями правоохранительных органов, нетерпимое или, наоборот, равнодушное отношение людей к нарушениям юридических норм⁵.

Если задуматься о том, какие же черты правовой психологии мы можем назвать навскидку, наверняка большая часть в первую очередь укажет на полное отрицание позитивной роли законодательства и правоприменителей. Проще говоря, нигилизм. Люди перестали верить в справедливость и законность решений судов, эффективность норм права и независимость судебной власти. К сожалению, чрезвычайно высокий уровень правового нигилизма соответствующим образом сказывается и на формировании правосознания студентов-юристов.

Правосознание студентов-юристов - интересное и разностороннее явление, так как именно во время обучения в ВУЗе студент-юрист одновременно является и носителем обыденного правосознания, и носителем еще не до конца сформированного, но все-таки профессионального правосознания. Как раз во время обучения происходит постепенная трансформация обыденного правосознания в профессиональное. Безусловно, профессиональное правосознание играет основную роль в реализации юридических норм, от ее гуманистической адекватности зависит стиль, дух правовой практики и позитивность изменений, вносимых ею в правоотношения. Морально-нравственные устои юриста и его квалификация во многом зависят от того, смогут ли преподаватели за время обучения привить уважение к праву, уважение к правде, уважение к справедливости как к главному смысловому содержанию любой отрасли права. Конечно же, студент должен понимать, что для достижения справедливости необходимо прилагать значительные, порою даже титанические усилия - тем не менее у молодого юриста должно сформироваться убеждение, что справедливость достижима, а законные права тех или иных лиц могут быть восстановимы⁶.

В России в настоящее время наблюдается процесс повышенной востребованности юридического образования. Причин тому множество: стремление к получению престижного образования, повышению личного социального статуса, легализация возможности получить юридическое образование за плату, возникновение новых юридических специальностей, корпоративных объединений юристов, появление новых и расширение традиционных сфер деятельности юристов, из-

менение структур, методов и формы юридического образования. В связи с этим необходимо уделять большое внимание становлению профессионального правосознания юристов именно в процессе получения высшего юридического образования. Деятельность по формированию юристов, подготовке профессионалов для работы в специфической правовой сфере общественной жизни имеет принципиальное значение для всей правовой системы общества. Система высшего юридического образования в России продолжает функционировать во многом неэффективно, что негативно отражается на формировании профессионального правосознания юристов⁷.

Говоря о тенденциях современного российского юридического образования, следует обратить внимание на следующее. Во-первых, выпуск юристов непрофильными вузами нашей страны. Ни для кого не секрет, что высокая востребованность юристов в России в последние годы привела к открытию большого числа негосударственных юридических учебных заведений, а также юридических факультетов в непрофильных государственных вузах, имеющих к тому же еще и массу филиалов на всей территории России. Многие из них функционируют с нарушением законодательства об образовании, зачастую не обеспечены преподавательскими кадрами требуемой квалификации, выпускают слабо подготовленных специалистов и нацелены в основном на получение прибыли за счет реализации платных образовательных услуг. Доступность платного юридического образования привела не только к снижению качества подготовки специалистов в области права и их невостребованности, но и к кризису профессионального правосознания, падению престижа права, воспринимаемого молодыми специалистами в качестве источника высоких доходов⁸.

Отметим также увеличение числа внебюджетных студентов, обучающихся на «договорной» основе и контингента студентов-юристов, обучающихся по заочной форме обучения, и так называемого дистанционного обучения. Эта тенденция может непосредственно или опосредованно отразиться на содержании и формах преподавания, на минимальных требованиях к положительным знаниям, других параметрах образовательного процесса и в итоге поставить под угрозу сохранение достигнутого уровня качества подготовки на выходе, поскольку средний уровень знаний «внебюджетников» и «заочников» оставляет желать лучшего⁹.

Напоследок затронем болезную для большинства тему, а именно – введение мно-

гоуровневой системы высшего профессионального образования. В законодательстве пока еще отсутствует закрепление квалификационных требований и перечень должностей, которые могут занимать выпускники бакалавриата и магистратуры, что порождает сомнения у вузовской общественности в приемлемости двухуровневой системы для системы высшего юридического образования и вызывает опасения, что данный процесс может негативно повлиять на процесс формирования профессионального правосознания юристов в высших учебных заведениях.

Одной из важнейших характеристик правосознания студентов-юристов является знание права, действующего законодательства, умение применять его на практике. Но только знание правовых норм не является гарантией правомерного поведения при применении правовых предписаний на практике: будущие специалисты в области права должны обладать рядом других качеств, таких как мышление на перспективу, моральные установки, культура поведения, профессиональная этика, гуманизм, терпимость, антикоррупционная устойчивость¹⁰.

В последнее время большое внимание со стороны государства уделяется антикоррупционному воспитанию студентов-юристов. В Национальном плане противодействия коррупции, утвержденном Указом Президента от 31 июля 2008 года, в качестве одного из направлений противодействия коррупции названо усиление антикоррупционной составляющей при преподавании учебных дисциплин, предусматривающих изучение правовых и морально-этических аспектов управленческой деятельности в федеральных государственных образовательных учреждениях высшего образования.

Антикоррупционное образование является целенаправленным процессом обучения и воспитания в интересах личности, общества и государства, основанных на дополнительных общеобразовательных и профессиональных обучающих программах, разработанных в рамках национального регионального комитета государственных образовательных стандартов и реализуемых в учреждениях высшего профобразования для решения задач формирования антикоррупционного мировоззрения, повышения уровня правосознания и правовой культуры¹¹.

Таким образом, формирование у студента профессионального правосознания является необходимым условием его компетентности и личностного развития, на уровень которого существенное влияние оказывает качество полученного юридического образования. В связи с чем в настоящее время наряду с проблемой повышения эффективности овладения студентами правовыми знаниями и умениями возникает необходимость постановки и решения проблемы повышения качества правового образования будущих юристов, предоставляемого им в юридическом вузе как основным потребителям образовательных услуг.

1 Мартыненко К.Б. И.А. Ильин о трех стадиях кризиса правосознания // Общество и право. 2009. № 2.

2 Свиринов Ю.А. Особенности правосознания на современном этапе // Юридическое образование и наука. 2007. № 3.

3 Морозов А.В. Психология аномальных социальных проявлений в современном обществе как дефект правосознания // Юридическая психология. 2006. № 1.

4 Еникеев М.И. Юридическая психология. М., Норма. 2003.

5 Там же.

6 Теслицкий И.В. Практические занятия и формирование правосознания студента-юриста // Общество и право. 2009. № 4.

7 Домнина А.В. Новые тенденции, складывающиеся в сфере высшего юридического образования, их влияние на формирование профессионального правосознания // Юридическое образование и наука. 2011. № 1.

8 Алешина Е.А. Формирование правовой культуры в процессе юридического образования: Автореф. дис. ... канд. юр. наук. Ростов-на-Дону, 2008. С. 28.

9 Домнина А.В. Новые тенденции, складывающиеся в сфере высшего юридического образования, их влияние на формирование профессионального правосознания // Юридическое образование и наука. 2011. № 1.

10 Горбатова М.К., Надыгина Е.В., Носакова Е.С. Новые подходы к формированию правосознания студентов-юристов в контексте реформирования высшего юридического образования // Юридическое образование и наука. 2011. № 4.

11 Оленский С.Ф. Повышение качества образования студентов юридических специальностей: проблемы эффективности формирования антикоррупционного мировоззрения // Юрист. 2011. № 19.

ГЕНЕЗИС ИНСТИТУТА ПЕРЕСМОТРА СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ В РОССИЙСКОМ ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ

Бойко М.А.,

*студентка 4 курса,
юридического факультета*

ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный университет»

Ключевые слова: апелляция, пересмотр судебных решений, вторая инстанция в судах общей юрисдикции, судебная реформа, гражданский процесс.

Аннотация: статья посвящена вопросу развития и становления института пересмотра судебных решений в российском гражданском процессе.

Keywords: appeal, retrial court verdict, second instance, court reform, lawsuit.

The summary: Article is devoted a question of development and formation of institute of revision of judgements in the Russian civil process.

"При отсутствии права апелляции суды, как бы они хороши ни были, заставляли бы трепетать перед собой, мысль об их окончательном решении наводила бы ужас. Частная несправедливость не может быть опасна для спокойствия государства, но общее беспокойство, общее недоверие могут поднять бурю и все перевернуть вверх дном"¹ – благодаря понимаю этой простой истины, в систему судопроизводства были вписаны суды, к чьей компетенции отнесен пересмотр уже вынесенных решений, ставшие за столетия существования гарантом объективного и обоснованного разрешения судебных споров.

Сегодня происходит реформирование института обжалования судебных решений, начало которому положено в Послании Президента Российской Федерации Дмитрия Медведева к Федеральному собранию от 2009 года. Президент справедливо отметил необходимость создания апелляционной инстанции в судах общей юрисдикции, как части модернизации судебной системы в целом².

Для того чтобы оценить направление развития инстанционности в судах общей юрисдикции необходим комплексный анализ историко-правового развития института. Тем не менее, мы не ставим себе цели рассказать в подробностях всю историю развития гражданского процесса в части обжалования решений, а лишь хотим обратить внимание на некоторые моменты. Как известно, история идет по спирали, и даже в моментах совершенствования законодательства, присутствуют элементы, дублирующие ранее существовавшие системы, принципы, правила от которых уже отказывались в силу сложившихся исторических обстоятельств. Сейчас

мы хотим попробовать разобраться, почему так происходит, к чему мы идем и почему вынуждены меняться, оборачиваясь в прошлое.

Первые упоминания об институте пересмотра судебных постановлений мы встречаем в Судебниках 1497 и 1550 гг.: сначала в виде чрезвычайных способов обжалования решения, гораздо позднее в виде обжалования апелляционного. Жалоба, подаваемая на решение низшего суда в суд высшей инстанции, первоначально соединяла в себе как элементы жалобы на злоупотребления, проволочки, лихоимства судей, так и жалобы на само решение по существу. Постепенно происходило разграничение такой общей жалобы на частную жалобу и жалобу апелляционную. Соборное Уложение 1649 г. уже различало эти виды жалоб³.

Процедура состояла из определенных нормами закона этапов, расположившихся в следующей логической последовательности: если кто-либо из спорящих сторон считал решение неправильным, то он мог обратиться с жалобой в высшую инстанцию. На основании этой жалобы суд высшей инстанции истребовал от суда низшей инстанции дело, рассматривал его, и если выяснялось, что производство по делу было неполным, решение не соответствовало закону, то суд высшей инстанции выносил решение «дать суд с головы», т.е. назначить новое рассмотрение дела. Данная процедура уже представляла собой реальный способ обжалования судебных решений.

Последующее развитие и совершенствование апелляционного производства происходило в период царствования Петра I. Его Указы от 15 июля 1719 г., 17 сентября 1720 г., 8 февраля 1722 г. определяли инстанцион-

ность судебных органов, порядок подачи апелляционных жалоб, последствия подачи справедливой и несправедливой апелляции.

В дальнейшем апелляционное производство получило свое развитие в Учреждении о губерниях 1755 г., Указах Екатерины II, законодательстве первой половины XIX в.

Важным этапом стала судебная реформа 1864 г., в ходе которой коренным образом изменен судебный строй России того времени, сложилась четкая инстанционная судебная система, состоящая из судов первой инстанции, апелляционных и Кассационного Суда. Устав гражданского судопроизводства 1864 г. закрепил институты апелляционного и кассационного обжалования судебных постановлений, из которых основным являлся институт апелляции. Создавались две судебные системы: местные и общие суды. К местным относились волостные суды, мировые судьи и съезды мировых судей⁴.

В результате реформы в России сформировалась местная юстиция, которая была отделена от общих судов. Такая организация мировой юстиции (с обособлением от общей судебной системы) не имела аналогов во всем мире и не была похожа на свои прототипы ни в Англии, ни во Франции⁵.

Центральным актом, содержащим нормы об апелляционном и кассационном производствах, становится Устав гражданского судопроизводства 1864 г.

Законом установлен принцип двух инстанций, в соответствии с которым дело по существу могло быть рассмотрено только в двух инстанциях. Первой инстанцией были мировые и окружные суды, второй – апелляционные суды. Апелляционной инстанцией для мировых судей были Мировые съезды, а для окружных судов – Судебные палаты. Решения судов второй инстанции были окончательными и подлежали немедленному исполнению.

В качестве чрезвычайного обжалования допускалось кассационное обжалование вступившего в законную силу решения суда в Гражданский кассационный департамент Сената – единый кассационный суд на все государство. Суд кассационной инстанции проверял вступившее в законную силу решение только с правовой стороны, т.е. проверял правильность применения норм материального и процессуального права.

Судопроизводство в мировых судах, по сравнению с общими, имело упрощенный характер. Это было обусловлено стремлением законодателя сделать низовое звено судебной системы максимально доступным⁶.

Уездный съезд мировых судей как вторая инстанция действовал коллегиально в составе не менее трех судей. Он рассматривал дела по жалобам на решения мировых судей в апелляционном порядке, т.е. по существу, в полном объеме. Стороны могли представлять новые доказательства, просить о допросе новых свидетелей, ссылаться на новые факты и т.д. Но они были не вправе предъявлять новые требования, не предъявленные в суде первой инстанции. По мнению Е.А. Борисовой, это положение служило защитой от недобросовестной стороны, которая имела бы возможность (не будь этой нормы) возбуждать иски в суде второй инстанции, минуя первую, и тем самым лишить противную сторону возможности защищать свои права в двух инстанциях.^{7,8}

На данном этапе прослеживается поразительная приближенность к сегодняшнему дню. Значит ли это, что принципы рационального рассмотрения дела в суде второй и последующих инстанций были разработаны более века назад, а сегодняшние законодательные «новинки» являются лишь плодом заимствования?

В 1917 году институт апелляции упразднен Декретом СНК №1 «О суде». Статья 2 гласила: «Решения местных судов окончательны и обжалованию в апелляционном порядке не подлежат»⁹. В первую очередь это связано с ломкой старой судебной системы и построением новой, отвечающей интересам и теоретическим постулатам качественно иного государства. Основным декларативным принципом стало упрощение судебной деятельности, и апелляционное производство явно не вписывалось в строящуюся систему. Неприемлемость апелляции для советского гражданского процесса многими процессуалистами объяснялась и тем, что в советском судостроительстве основным звеном судебной системы являлся народный суд, наиболее близкий к населению. Установление над ним апелляционной инстанции, повторяющей всю процедуру судебного разбирательства, неизбежно привело бы к перегрузке апелляционного суда, дублированию во второй инстанции уже проведенного в первой инстанции рассмотрения дела по существу, замедлению процесса¹⁰.

Но Советское государство не могло отрицать необходимости существования органа, занимающегося пересмотром судебных решений, так как построение социалистического государства на принципах единства, равенства, братства ещё не является гарантией абсолютной справедливости. Постепенно фор-

мируется и развивается кассационная инстанция как основной институт устранения судебных ошибок в советском гражданском процессе.

Предусматривалась организация областных народных судов для рассмотрения кассационных жалоб на решения окружных народных судов, как по гражданским, так и по уголовным делам¹¹. Но стоит отметить, что кассация советского типа, не совсем то, что мы привыкли включать в это понятие: данный институт в советской интерпретации объединил в себе признаки и кассационного, и апелляционного производства. Отличие от кассации заключалось в том, что «Совнарсуд, рассматривая жалобы, проверял не только правовую сторону – правильность применения закона и форм судопроизводства, но и фактический состав (полноту следствия) – выяснение судом всех обстоятельств дела. Советское обжалование отличалось и от апелляции, так как право разбора дела по существу (установление фактов) составляло полномочия только суда первой инстанции»¹².

Таким образом, была создана своеобразная, не имеющая аналогов в мировой юридической практике система пересмотра обжалованных решений, не вступивших в законную силу¹³.

27 декабря 1995 г. Государственной Думой РФ был принят Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс РСФСР». Данный Закон внес принципиальные изменения, в частности, в производство в кассационной инстанции, наделив его апелляционными признаками.

Принятие 11 ноября 1998 г. Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации» потребовало законодательного урегулирования вопроса об обжаловании судебных постановлений, выносимых мировыми судьями.

Согласно ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» мировые судьи относятся к судам субъектов Российской Федерации. Вышестоящей инстанцией по отношению к мировым судьям, действующим на территории соответствующего судебного района, является районный суд.

7 июля 2000 г. был принят ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс РСФСР». ГПК РСФСР был дополнен гл. 35.1 «Апелляционное производство по пересмотру решений и определений мировых судей».

23 октября 2002 г. Государственной Думой был принят Гражданский процессу-

альный кодекс Российской Федерации, вступивший в действие с 1 февраля 2003 г., предусматривающий процедуру пересмотра решений в апелляционном, кассационном и надзорном порядке, действовавшую вплоть до 01.01.2012.

Что же изменилось с вступлением в силу поправок к ГПК, закрепленных Федеральным законом № 353-ФЗ от 09.12.2010 По мнению большинства процессуалистов, новеллы сводятся к следующему:

Формируется единая система postaдийного движения гражданских дел в судах общей юрисдикции вне зависимости от категории дел.

Первая инстанция;

Апелляция;

Кассация;

Надзор;

Для всех решений и обжалуемых определений, принятых судом первой инстанции, создается единая процедура апелляционного обжалования.

Кассационное производство фактически занимает место нынешнего надзорного.

Надзорная инстанция ограничивается, как и в арбитражном процессе, Президиумом высшего суда системы – Верховного суда РФ

Коренному изменению подвергся институт пересмотра по вновь открывшимся обстоятельствам (гл. 42 ГПК РФ). Законодателем вводится деление на новые и вновь открывшиеся обстоятельства, даются точные дефиниции таких обстоятельств, серьезно уточняются процедуры пересмотра¹⁴.

На первый взгляд реформа преследовала исключительно благие цели: унификация правил пересмотра судебных актов с системой, сложившейся в арбитражном судопроизводстве, стремление осовременить пересмотр судебных актов в гражданском процессе в связи с тем, что Россия становится частью мирового, а более всего – европейского правового пространства, но, как известно у каждой медали две стороны.

Неоднозначные моменты:

Рассматриваемые изменения в значительной мере сближают гражданский и арбитражный процесс. Но законодатель объединяет в рамках одного суда апелляцию и кассацию, хотя структурно было бы правильнее их разделить, иначе получается, что кассация встает на место нынешнего надзора, который не признаётся средством эффективной правовой защиты ни авторитетными юристами, ни Европейским судом по правам человека

Дело в апелляционной инстанции рассматривается повторно, по правилам производства первой инстанции, ведется протокол. Но апелляционные суды «отвыкли» от личного общения с заявителями, возникают проблемы с организацией, техническим оснащением (недостаток свободных залов судебных заседаний и т.д.)

Появляется возможность (с учетом предусмотренных законом ограничений) предоставления новых доказательств в суды апелляционной инстанции. Но исследование дополнительных доказательств – это немалые временные затраты, кроме того, существует опасность попыток судов избежать принятия доказательств к рассмотрению. В частности С.В.Романовский (Председатель судебной коллегии по гражданским делам Московского областного суда) в своей лекции для практикующих специалистов предложил минимизировать возможности предоставления доказательств в суд апелляционной инстанции путем определения точных причин, почему доказательства не могли быть представлены ранее.

При наличии «безусловных» оснований к отмене решения (ч.4 ст.330 ГПК), дело рассматривается апелляционной инстанцией заново: может быть изменен предмет иска, основание, цена и т.д. Но вряд ли можно ожидать, что суды субъектов РФ будут с большой охотой переводить апелляционные производства в разряд дел, рассматриваемых по правилам первой инстанции, так как это сопряжено с большим объемом работы, да еще и в коллегиальном составе.

Кассационный пересмотр сохранил в себе явные черты надзора, поскольку передача дела в кассационный суд по-прежнему не является субъективным правом лиц, участвующих в деле, а поставлена в зависимость от усмотрения судьи. Было бы правильным предусмотреть максимально ограничительное толкование дискреционных полномочий судей, когда бы основанием для применения ст. 383 ГПК РФ были сугубо формальные положения, в частности, указанные в ст. 379.1 ГПК РФ.

Неясно соотношение кассационного и надзорного пересмотров: дополняют ли они друг друга в соответствии с правилом последовательного обжалования, либо взаимоисключают? Такие сомнения вытекают хотя бы из соотношения сроков на обжалование, поскольку кассационная жалоба может быть подана в течение шести месяцев (часть 2 ст. 376 ГПК), а надзорная – трех (часть 2 ст. 391.2

ГПК). Кроме того, различны объекты кассационного и надзорного обжалования, поскольку в порядке надзора могут быть обжалованы только судебные акты после их апелляционного рассмотрения, за единственным исключением, указанным в пункте 6 части 2 ст. 391.1 ГПК¹⁵.

Как разрешатся данные вопросы – покажет практика. Но уже сейчас можно с уверенностью сказать, что все изменения неслучайны, обусловлены исторически и необходимы институту пересмотра судебных решений для оптимизации работы и совершенствования структуры.

1 Бентам И. О судеустройстве. СПб., 1860. С. 142.

2 Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 2009//Российская газета. Федеральный выпуск №5 038 (214) от 13 ноября 2009 г.

3 Дмитриев Ю.А, Петров С. Проблемы теории права

4 Трофимова М.С. История развития апелляции в гражданском процессе России: прошлое, настоящее, будущее// История государства и права №5 2010 г., с.2-5

5 Корректурa и поправки сенатора С.И. Зарудного // Журнал Министерства юстиции. 1897. N 6. С. 162

6 Шеменова О.Н. Роль мировой юстиции в обеспечении доступа к правосудию по гражданским делам // Актуальные проблемы гражданского права, гражданского и арбитражного процесса. Воронеж, 2002. С. 90.

7 Борисова Е.А. Апелляция в гражданском (арбитражном) процессе. М., 2000. С. 32.

8 Трофимова М.С. указ.сочинение

9 Декреты Советской власти, Москва, государственное издательство политической литературы, 1957.

10 Трофимова М.С. указ.сочинение

11 Кирин В.А., Евтеев М.П. Советская судебная система. М., 1979. С. 7.

12 Абрамов С.Н. Развитие института обжалования судебных решений в советском гражданском процессе // Учен. зап. Моск. юрид. ин-та. Вып. 4. М., 1948. С. 58.

13 Вкут М.А., Зайцев И.М. Гражданский процесс: Курс лекций. Саратов, 1998. С. 279.

14 Толчеев М.Н. Краткий анализ изменений в ГПК РФ в части регулирования апелляционного, кассационного и надзорного судопроизводства. www.tolcheev.ru

15 Ярков В.В. Новеллы ГПК РФ: «новое вино в старые меха»// Юридическая газета 12.05.2011 Электронное издание <http://www.yur-gazeta.ru/articles.php?rub=3&ty=1>

АДМИНИСТРАТИВНАЯ И УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ: СПОСОБЫ И ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ

Давидченко А.Д.,

студентка экономического факультета
ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный университет»

Ключевые слова: уголовная ответственность; преступление; административная ответственность; административное правонарушение; межотраслевая коллизия норм.

Аннотация: Статья посвящена вопросам разграничения административной и уголовной ответственности. Названы основные способы разграничения преступлений от смежных административных проступков, основанные на примерах норм рассматриваемых отраслей. Раскрыта проблема межотраслевой коллизии норм административного и уголовного права, а также приведены рекомендации по усовершенствованию действующего законодательства.

Keywords: criminal liability; offense; administrative liability; administrative offense; interbranch conflict of norms.

The summary: The article deals with separation of administrative and criminal liability. Identified the main ways of distinguishing crimes related administrative violations, based on examples of the rules under consideration industries. Disclosed interbranch conflict of laws issue administrative and criminal law, and provides recommendations to improve the current legislation.

Необходимым условием успешной борьбы с правонарушениями, условием законного и обоснованного применения мер правового воздействия является правильная квалификация совершенных правонарушений. Органы, призванные вести борьбу с преступностью и прочими видами нарушения правопорядка, обязаны всегда точно, в соответствии с характером правонарушения и требованием закона, квалифицировать действия виновного. Поэтому вопрос о разграничении отдельных видов правонарушений и, в частности, разграничение преступлений от смежных административных проступков и установление в каждом конкретном случае признаков этого разграничения, имеет не только теоретическое, но и очень важное практическое значение. Однако достаточно часто бывает чрезвычайно сложно установить в каждом конкретном случае, имеет ли место преступление или административный проступок.

В юридической литературе вопрос о разграничении преступления и административного проступка, также как и вопрос о природе проступка, исследован недостаточно полно. Основные положения, действующие в современной науке, сводятся к следующему: в части соотношения административной и уголовной ответственности различие лежит в области характера и степени посягательства на общественные отношения, охраняемые нормами как одной, так и другой отрасли права. При этом, давая социальную характеристику административным правонарушениям - законодатель не назвал их, в отличие от преступлений, общественно опасными деяниями. Однако, по нашему мнению, административное

правонарушение может представлять общественную опасность, и отсутствие или наличие такого признака деяния не может служить границей, отделяющей проступки от преступлений. В связи со сказанным остается предположить, что при выработке первого официального и ныне действующего определения понятия административного правонарушения проявилось стремление сформулировать понятие «проступка», которое отличилось бы от понятия «преступления». Для решений такой задачи и было выбрано разграничение (по признаку общественной опасности деяния). Такая позиция находила отражение и в научных публикациях¹.

«Легче всего выяснить качественное отличие административного проступка от преступления...», - пишет профессор Л. Е. Лунев, - «...путем анализа уголовно-правовых норм, устанавливающих отдельные составы преступлений, за которые виновные при определенных условиях могут подвергаться либо мерам уголовного наказания, либо административным взысканиям». Таким образом, при разграничении двух названных видов ответственности, необходимо учитывать те указанные законодательством конкретные критерии, с помощью которых можно отличить «смежные», проступки и преступления.

Одним из таких критериев является наличие или отсутствие тяжких последствий. Например, уголовная ответственность для лица, виновного в ДТП, согласно статье 264 Уголовного кодекса РФ, наступает в случае наличия у потерпевшего средней тяжести или тяжкого вреда здоровью (ответственность от ограничения свободы до пяти лет до лишения

свободы на срок до двух лет) или в случае его гибели (наказывается лишением свободы на срок до пяти лет, либо – до десяти лет, за то же деяние, повлекшее по неосторожности смерть двух и более лиц). Однако нарушение правил дорожного движения или эксплуатации транспортных средств, в результате которых был причинен материальный ущерб или легкие телесные повреждения, и, кроме того, управление автомобилем в состоянии алкогольного опьянения влечет административную ответственность.

Иногда для квалификации нарушения обязательных правил в качестве преступления достаточно того, чтобы оно хотя и не повлекло, но могло повлечь тяжкие последствия. Так, нарушения правил экологически опасных веществ и отходов, если эти деяния создали угрозу причинения существенного вреда здоровью человека или окружающей среде, влечет уголовную ответственность в соответствии со ст.247 УК (наказывается вплоть до лишения свободы сроком до двух лет). При отсутствии данной угрозы наступает административная ответственность по ст.8.2.

Критерием может быть и точно определенный законом размер причиненного материального ущерба. Так, например, осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя или без государственной регистрации в качестве юридического лица влечет наложение административного штрафа в размере от пятисот до двух тысяч рублей. То же деяние в случае причинения крупного ущерба гражданам, организациям или государству либо сопряжения с извлечением дохода в крупном размере (доход в сумме, превышающей двести пятьдесят тысяч рублей) влечет куда более строгое наказание в соответствии со ст. 171 УК РФ.

Важным моментом также является способ совершения правонарушения. Например, ответственность за мелкое (на сумму не более 1000 рублей) хищение, совершенное путем кражи, мошенничества, присвоения или растраты (без отягчающих обстоятельств, то есть, исключаящее: незаконное проникновение в жилище, помещение; кражу либо мошенничество и др.) в соответствии со статьей 7.27 КоАП - административный штраф либо арест на срок до 15 суток. За совершение уголовно наказуемых хищений (ч.1 ст. 158, ч.1 ст. 159) предусмотрены различные виды уголовных наказаний: от штрафа в размере от 2500 рублей до лишения свободы сроком на 2 года. При этом во внимание принимаются

вышеуказанные «отягчающие» обстоятельства.

Другая проблема, является по существу своему более глубокой, поскольку выявляет существенные проблемы в административном и уголовном законодательстве, - она проявляется в межотраслевой несогласованности норм двух рассматриваемых видов ответственности.

Так, в ст.19.28 КоАП предусмотрена административная ответственность за незаконную передачу, предложение или обещание «от имени или в интересах юридического лица должностному лицу, лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации денег, ценных бумаг, иного имущества ...». При этом сохранена уголовная ответственность физических лиц за дачу взятки (ст. 291 УК) и активный коммерческий подкуп (ч. 1, 2 ст. 204 УК). Данное положение свидетельствует о межотраслевой несогласованности рассматриваемых норм².

Во-первых, она проявляется в том, что неодинаково описание объективной стороны подкупа в нормах уголовного и административного права. В ч.ч. 1, 2 ст. 204 УК объективная сторона активного коммерческого подкупа характеризуется (а в ст. 291 УК – устанавливается путем систематического толкования) как передача денег, ценных бумаг, иного имущества, оказание ему услуг имущественного характера, предоставление иных имущественных прав. В ч. 1 ст. 19.28 КоАП объективная сторона аналогичного административного правонарушения понимается намного шире – не только как передача названных имущественных выгод, но и как их «предложение или обещание». Принципиальная разница в описании объективной стороны фактически одного и того же правонарушения, на наш взгляд, ничем не оправдана.

Во-вторых, не совпадают границы крупного и особо крупного размеров взятки (предмета подкупа) в п. 1 примечаний к ст. 290 УК и в п. 4 примечаний к ст. 19.28 КоАП. Дифференцируя ответственность физического и юридического лица (уголовную и административную), по сути, за одно и то же поведение, законодатель почему-то установил неодинаковые границы крупного и особо крупного размеров взятки (предмета коммерческого подкупа). Если в уголовном законе крупным размером взятки признаются сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, пре-

вышающие сто пятьдесят тысяч рублей, а особо крупным – превышающие один миллион рублей (п. 1 примечаний к ст. 290 УК), то в КоАП крупным размером вознаграждения считаются сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав, превышающие один миллион рублей, особо крупным размером — превышающие двадцать миллионов рублей (п. 4 примечаний к ст. 19.28 КоАП). Автор считает, что, несмотря на разную отраслевую принадлежность норм ст. 291 УК и ст. 19.28 КоАП, нет скольконибудь веских оснований для отмеченных различий.

В-третьих, в КоАП отсутствует коррелирующее с известной уголовно-правовой нормой положение об освобождении юридического лица от административной ответственности при условиях, названных в примечаниях к ст. 204 и к ст. 291 УК, а именно: уголовное законодательство (примечание к ст. 204 УК и примечание к ст. 291 УК) предусматривает для взяткодателя, а равно субъекта активного коммерческого подкупа – физических лиц — возможность освобождения от уголовной ответственности при определенных условиях. Ничего подобного не наблюдается в КоАП. Эта ситуация способна привести к принятию несправедливых решений уполномоченными на то органами. Если, к примеру, руководитель коммерческой организации, передавший взятку в результате вымогательства незаконного вознаграждения со стороны должностного лица, подлежит освобождению от уголовной ответственности, то организация, в интересах которой была дана взятка, все равно подлежит административной ответственности.

В завершение также хотелось бы отметить концептуальную противоречивость антикоррупционного законодательства в части уголовной и административной ответственности за активный подкуп. Одно и то же деяние физического лица влечет для него уголовную ответственность за дачу взятки или активный коммерческий подкуп, а для юридического лица, от имени или в интересах которого действовало физическое лицо – административную ответственность за незаконное вознаграждение. С учетом характера и степени общественной опасности активного подкупа, а также положений ч.ч. 1, 2 ст. 204 и ст. 291 УК, мы получаем, что юридическим лицом совершается не что иное, как деяние, полностью соответствующее всем (кроме формально-юридического) признакам преступления, а не проступка. Единственным выходом из сло-

жившейся ситуации, по мнению некоторых специалистов, остается введение уголовной ответственности юридических лиц.

Межотраслевая несогласованность норм данных отраслей права – уголовного и административного, может быть рассмотрена и на примере других положений кодексов. Так, отмечается несогласованность в ряде случаев норм административного и уголовного права, устанавливающих ответственность за совершение противоправных деяний в сфере распределения финансовых ресурсов по причине невыполнения законодателем правил межотраслевой дифференциации юридической ответственности. Представляется необходимым указывать все признаки объективной стороны правонарушений в сфере распределения финансовых ресурсов в соответствующих (смежных) нормах административного (налогового) и уголовного права кроме тех, которые характеризуют величину причиненного ущерба и размах незаконной деятельности. В то же время, наибольший размер самого строгого вида наказания, назначаемого за совершение административного проступка в сфере распределения финансовых ресурсов, должен быть меньше минимального размера самого мягкого наказания, назначаемого за совершение аналогичного деяния в указанной сфере, но которое при наличии юридически значимых признаков признается преступным³.

Однако и это не исчерпывающий перечень вопросов, возникающих в связи с применением административной и уголовной ответственности. Пробелы в законодательстве продолжают «радовать» правоприменителей, создавая определенные сложности, которые, в частности, возникают в результате перекалфикации совершенного правонарушения: из административной ответственности в уголовную и наоборот.

В соответствии с п. 7 ч. 1 ст. 24.5 КоАП производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению при наличии постановления о возбуждении уголовного дела. Однако в российском законодательстве прямо не закреплено обратное положение, согласно которому виновное лицо, привлеченное к административной ответственности, не подлежит привлечению к уголовной ответственности.

Несмотря на отсутствие прямого запрета возбуждать уголовное дело при начатом производстве по делу об административном правонарушении, на практике это не вызывает споров - всем ясно, что подобное стало бы нарушением конституционных прав человека,

поскольку лицо не может быть привлечено к ответственности дважды за одно и то же нарушение.

Учитывая такую "юридическую аксиому", в случае необходимости квалификации действий виновного лица по УК, если оно уже привлечено к административной ответственности, следует прекращать производство по делу об административном правонарушении и возбуждать уголовное дело. Однако это осуществимо при желании одновременно как минимум двух органов. В случае же если производство по делу об административном правонарушении не будет прекращено, органы предварительного расследования не смогут осуществить свое полномочие.

Думается, что решением сложившейся ситуации может стать внесение изменений в соответствующие статьи гл. 6 УПК, согласно которым необходимо предоставить органам предварительного расследования следующее полномочие при наличии вынесенного постановления по делу об административном правонарушении: прекращать производство по делу об административном правонарушении с одновременным возбуждением уголовного дела по этому факту. Положительно в таком случае то, что органы следствия и дознания не будут зависеть в осуществлении своих полномочий от представителей иных органов, не желающих прекращать производство по делу об административном правонарушении с целью предоставления виновному лицу "псевдозаконного" основания избежать уголовной ответственности.

В случае же последующего прекращения уголовного дела, но все-таки при наличии в действиях лица признаков административного правонарушения срок давности привлечения к административной ответственности начинает исчисляться со дня принятия решения о прекращении уголовного дела, что предусмотрено ч. 4 ст. 4.5 КоАП⁴.

Таким образом, на основании вышеуказанных положений мы можем сделать следующие выводы.

Во-первых, разграничить административные проступки и преступления можно и должно лишь по степени их общественной опасности на основании точного указания в правовых нормах оснований и пределов юридической ответственности. При этом в последние годы это требование выдвигается все настойчивее: без четкого указания в законе признаков запрещенного поведения невозможно добиться нормального развития общественных отношений. В условиях же интенсивного правотворчества, вызванного рефор-

мированием общественной жизни, это требование соблюдается далеко не всегда.

Во-вторых, недостаточная конкретизация составов правонарушений, несоответствие тяжести правонарушений и размеров санкций, предусмотренных за их совершение, а также многие другие положения приводят к возникновению в законодательстве межотраслевой несогласованности норм, в частности – норм уголовных и административных, касающихся непосредственно привлечения граждан к ответственности. При этом во многих случаях данные противоречия являются следствием неправильного использования при установлении правовых норм так называемых бланкетных диспозиций. Использование бланкетных диспозиций в нормах, как уголовного, так и административного права допустимо лишь в тех случаях, когда правила поведения, предусмотренные другими нормативными актами, достаточно конкретны. В противном случае общество не может быть гарантировано от необоснованного применения уголовного наказания или административного взыскания.

Таким образом, проблема выражения в законе пределов уголовной и административной ответственности многопланова. Она тесно связана с вопросами криминализации и декриминализации деяний, разграничения уголовной и административной ответственности, определения размера наказания и административного взыскания за конкретные правонарушения, отграничения уголовной и административной ответственности от мер общественного воздействия и др. В последние годы при разработке этой проблемы в юридической литературе наибольшее внимание уделялось социальной обусловленности правовых норм. Правовые же аспекты оставались как бы в тени. Автор полагает, что это явилось одной из причин наличия в законодательстве ошибок, связанных с определением границ уголовной и административной ответственности. В настоящее время ошибки подобного рода носят единичный характер, но их число может увеличиться. Для того чтобы этого не произошло, необходимо в процессе подготовки нормативного акта, регулирующего уголовную или административную ответственность, определять состав правонарушения и размер санкции таким образом, чтобы они соответствовали положениям смежных правовых норм.

1 Геец Ю. В. «Проблемы разграничения административных деликтов от преступлений» // <http://referat.ru/referats/view/9619>

2 Егорова Н. А. «Административная и уголовная ответственность за активный подкуп: проблемы и пути решения» // <http://crimpravo.ru/blog/1827.html>

3 Лапшин В. Ф. «Преступления в сфере распределения финансовых ресурсов: вопросы диф-

ференциации ответственности и законодательной техники», дис. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук // <http://www.dissercat.com/content/prestupleniya-v-sfere-raspredeleniya-finansovykh-resursov-voprosy-differentsiatsii-otvetstve>

4Лыков В. А. «Соотношение административной и уголовной ответственности» // <http://justicemaker.ru/view-article.php?id=25&art=1029>

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ АПК

Самойлик О.В.,

*студентка 4-го курса экономического факультета
ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный университет»*

Ключевые слова: АПК; государственная поддержка; кредит; финансовое состояние, платежеспособность, финансовая устойчивость.

Аннотация: Развитие АПК – необходимое условие продовольственной безопасности страны. Однако сельскохозяйственное производство, будучи подверженным влиянию большого количества разнообразных факторов, нуждается в особом внимании со стороны государства. Поэтому государственная финансовая поддержка АПК – неотъемлемая часть его эффективного функционирования. В статье на основе проведенного финансового анализа действующих сельскохозяйственных предприятий Краснодарского края доказана их финансовая несостоятельность и необходимость активной государственной поддержки. Рассмотрены инструменты государственного финансового воздействия в сфере АПК, выявлены недостатки и пробелы в системе государственной поддержки сельскохозяйственных предприятий и предложены варианты их корректировки.

Keywords: agrarian and industrial complex, state support, credit, financial condition, solvency, financial stability.

The summary: Development of agrarian and industrial complex is the necessary factor of food safety of the country. However the agricultural production is problem in connection with a considerable quantity of the various factors influencing it, therefore the state financial support of agrarian and industrial complex is an integral part of its effective functioning. In article on the basis of the lead financial analysis of the operating agricultural enterprises their financial inconsistency and necessity of active state support is proved. Tools of the state financial influence in agrarian and industrial complex sphere are considered, defects and blanks in system of the state support of the agricultural enterprises are revealed and variants of their updating are offered.

Развитие современного агропромышленного производства является важнейшей составляющей экономики России. Это связано с низким уровнем конкурентоспособности продукции, а также большим объемом импорта сельскохозяйственной продукции в РФ, что ставит под угрозу продовольственную безопасность страны. И это все несмотря на то, что Россия обладает самыми обширными территориями и плодородными почвами.

Поэтому тема модернизации системы государственной финансовой поддержки предприятий АПК имеет высокую актуальность, так как, обладая высокой фондоемо-

стью, АПК функционирует в условиях слабой материально-технической оснащенности, что обостряет проблему привлечения инвестиций и обеспечения экономического роста отрасли. Особенности кругооборота производственных фондов в сельском хозяйстве, не позволяют поддерживать нормальный воспроизводственный процесс за счет внутренних источников финансирования, соответственно, усиливается значение внешних источников финансирования в виде банковских кредитов и государственной поддержки, что подтверждается результатами оценки финансового состояния четырех предприятий сельскохозяй-

Студенческая научная мысль

ственной отрасли Краснодарского края: ОАО «Агроном», ОАО "Старомышастовское", ОАО "Агрообъединение Кубань", ОАО "Садовод" за период 2009-2011 гг.

Анализ доли долгосрочных и краткосрочных кредитов займов и государственной

помощи в структуре балансов исследуемых предприятий проведем по данным таблицы 1.

Табл.1 Анализ доли заемных финансовых источников в валюте балансов анализируемых предприятий в %

Дата	Долгосрочные кредиты и займы	Краткосрочные кредиты и займы	Государственная помощь
ОАО "Старомышастовское"			
1.01.2009 г.	0,00	9,73	0,36
1.01.2010 г.	0,05	7,74	0,00
1.01.2011 г.	0,04	10,07	0,00
ОАО "Агрообъединение Кубань"			
1.01.2009 г.	36,95	31,27	1,78
1.01.2010 г.	50,42	47,73	8,45
1.01.2011 г.	53,01	16,15	2,56
ОАО "Агроном"			
1.01.2009 г.	9,40	16,95	6,36
1.01.2010 г.	8,30	32,26	1,22
1.01.2011 г.	0,37	52,71	11,26
ОАО "Садовод"			
1.01.2009 г.	78,10	0,02	3,55
1.01.2010 г.	69,52	5,92	1,03
1.01.2011 г.	73,17	4,56	1,10

Анализ показывает, что значительную долю в валюте балансов занимают в среднем долгосрочные кредиты и займы (до 80%), краткосрочные также играют менее важную роль (до 50%), это связано, прежде всего, с особенностями финансов сельскохозяйственной сферы. Сроки займов, приобретаемые предприятиями, зависят от целей, которые они преследуют.

Государственная помощь в виде субсидирования процентной ставки по кредитам составляет незначительную долю в структуре пассивов анализируемых предприятий АПК. В среднем на нее приходится 1-2% средств.

Табл. 2. Анализ финансовой устойчивости и платежеспособности предприятий

Дата	Анализ финансовой устойчивости			Анализ платежеспособности		
	Коэффициент автономии	Коэффициент финансирования	Коэффициент обеспеченности собственными оборотными средствами	Коэффициент абсолютной ликвидности	Коэффициент текущей ликвидности	Коэффициент "критической оценки"
ОАО "Старомышастовское"						
1.01.2009 г.	0,88	9,0	5,49	0,12	1,3	0,17
1.01.2010 г.	0,92	11,	4,72	0,23	2,4	0,37
1.01.2011 г.	0,82	8,1	2,08	0,25	2,2	1,61
ОАО "Агрообъединение Кубань"						
1.01.2009 г.	0,21	0,3	0,46	0,03	1,1	0,39

Хотя, необходимо отметить, в отдельных случаях эта помощь значительна. К примеру, в 2011 г. в ОАО "Агроном" государственная помощь составила 11,26%.

Коммерческие банки наиболее часто становятся для сельскохозяйственных предприятий кредиторами. Они наиболее полно изучают финансовое состояние потенциального заемщика.

Проявлением финансовой устойчивости предприятия является его платежеспособность. Анализируя выбранные предприятия сферы АПК Краснодарского края (таблица 2), можно сделать выводы:

Очерки новейшей камералистики №4/2012 г.

1.01.2010 г.	0,22	0	0,3	0,48	0,14	9	1,6	0,60
1.01.2011 г.	0,26	8	0,3	0,60	0,23	9	2,0	0,85
ОАО "Агроном"								
1.01.2009 г.	0,47	0	1,8	1,59	0,01	1	0,7	0,21
1.01.2010 г.	0,37	1	0,9	1,22	0,03	5	0,5	0,14
1.01.2011 г.	0,35	6	0,6	2,57	0,002	1	0,2	0,01
ОАО "Садовод"								
1.01.2009 г.	0,16	1	0,2	2,31	0,04	7	2,4	0,66
1.01.2010 г.	0,14	8	0,1	1,63	0,04	7	0,5	0,09
1.01.2011 г.	0,14	8	0,1	1,41	0,07	6	0,8	0,32

Коэффициент автономии, нормальное ограничение которого равно 0,5, показывающий долю собственных средств в общем объеме ресурсов предприятия, в 3 организациях из 4 в течение анализируемых периодов ниже нормы, а значит, финансовая самостоятельность их низка, что, соответственно, будет негативно сказываться на кредитовании данных предприятий.

Коэффициент финансирования, показывающий, какая часть деятельности предприятия финансируется за счет собственных средств, также в основном ниже нормативного значения равного 1. То есть, заемный капитал является очень важным для осуществления успешной деятельности анализируемых предприятий, так как за счет собственных средств финансируется незначительная часть их деятельности.

Проведя анализ финансовой устойчивости группы предприятий АПК, необходимо отметить, что данные организации не обладают высокой финансовой независимостью, они обеспечены собственными оборотными средствами, но имеют большую зависимость от заемных источников. Низкие показатели исследуемых коэффициентов негативно сказываются при кредитовании предприятий, так как банки будут рассматривать финансирование таких сельскохозяйственных организаций как рискованное предприятие, а, следовательно, значение государственной поддержки увеличивается.

Коэффициент абсолютной ликвидности, рекомендуемое значение которого 0,2-0,25, имеет важное значение при оценке платежеспособности предприятий, так как показывает возможность организации покрыть кредиторскую задолженность за счет самых ликвидных активов. Из таблицы 2 видно, что норматив-

ного значения достигло два из четырех предприятий к 2011 г. улучшили свои показатели, ликвидность остальных же предприятия очень низка.

Коэффициент текущей ликвидности, оптимальное значение которого от 2 до 3,5, показывает, какую часть текущих обязательств по кредитам можно погасить, мобилизовав все оборотные средства. ОАО «Старомышастовское» и ОАО «Агрообъединение Кубань» смогли достигнуть высоких значений данного коэффициента, остальные же предприятия имеют низкую текущую ликвидность.

Коэффициент «критической оценки», нормативное значение которого 0,7-0,8, у ОАО «Старомышастовское» и ОАО «Агрообъединение Кубань» к концу анализируемого периода повышается и достигает нормы, на двух других – предельно низок, что отрицательно сказывается на их платежеспособности.

Таким образом, проведенный анализ показывает, что предприятия сельскохозяйственной сферы являются зависимыми от заемного капитала, что связано с особенностями их деятельности и организации финансов. Низкие финансовые показатели могут стать причиной отказа в предоставлении кредитов, а также отсутствию успеха при привлечении инвестиций, так как для банков и инвесторов кредитование предприятий АПК является одним из самых рискованных направлений деятельности. В результате происходит ужесточение условий предоставления ссуд, удорожание кредита, поэтому необходимо государственное регулирование данной сферы и активная государственная поддержка сельскохозяйственных предприятий.

Рассмотрим правовые аспекты государственной поддержки сельскохозяйственной сферы в РФ.

ФЗ «О развитии сельского хозяйства»¹ осуществляет регулирование отношений, возникающих между субъектами экономических отношений в сфере развития сельского хозяйства. Одним из основных направлений государственной аграрной политики является государственная поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Для обеспечения государственной помощи производится субсидирование бюджетов субъектов РФ. Распределение и предоставление субсидий осуществляется на основе Постановления РФ от 17 декабря 2010 г. № 1042². Субсидии предоставляются бюджетам субъектов Российской Федерации в целях оказания финансовой поддержки по реализации следующих мероприятий:

развитие традиционной для субъекта РФ подотрасли сельского хозяйства;

развитие производства, имеющего существенное значение для социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;

возмещение до 50% затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей на строительство и т.д.

Субсидии сельскохозяйственным товаропроизводителям осуществляются на основе Постановления Правительства РФ от 4.02.2009 г. № 90³, которым предусмотрено множество видов и направлений кредитов, проценты по которым могут быть им субсидированы в размерах от 5 до 100% от ставки рефинансирования. Таким образом, предприятиям АПК предоставляется возможность экономии на процентах по заемным средствам, при условии, что они воспользуются данным правом. О повышении доступности кредитов отмечается и в «Государственной программе развития сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы», утвержденной постановлением Правительства РФ от 14.07.2007 г. № 446.

Одним из требований, которое кредиторы предъявляют к заемщикам-сельскохозяйственным предприятиям, является страхование. Этот пункт также регулируется государством Федеральным законом от 25.07.2011 № 260-ФЗ⁴. Он устанавливает правовые основы оказания государственной поддержки в сфере сельскохозяйственного страхования при осуществлении страховой защиты связанных с производством сельскохозяйственной продукции, имущественных интере-

сов сельскохозяйственных товаропроизводителей. Субсидии предоставляются в размере 50% от начисленной страховой премии на основании заявления сельскохозяйственного товаропроизводителя при страховании рисков утраты урожая сельскохозяйственной культуры, утраты посадок многолетних насаждений.

В соответствии с Федеральным законом от 9.07.2002 г. № 83-ФЗ⁵ участники АПК имеют право на однократную реструктуризацию долгов в целях улучшения их финансового состояния до применения процедур банкротства. Реструктуризация долгов предусматривает полное списание сумм пеней и штрафов, сумм основного долга и начисленных процентов, предоставление отсрочек и рассрочек на сумму основного долга и начисленных процентов (ст. 20).

Таким образом, государство использует множество инструментов для повышения эффективности деятельности сельскохозяйственных предприятий, предоставляя им различные льготы в виде субсидий. Однако имеются и ограничения по объему осуществляемой государственной поддержки.

Согласно соглашению от 09.12.2010 "О единых правилах государственной поддержки сельского хозяйства" между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан и Правительством Российской Федерации установлены правила осуществления государственной поддержки производителей сельскохозяйственных товаров, в соответствии с которыми «уровень мер, оказывающих искажающее воздействие на торговлю, рассчитываемый как процентное отношение объема государственной поддержки сельского хозяйства к валовой стоимости произведенных сельскохозяйственных товаров в целом, определяемый как разрешенный объем, не должен превышать 10%» (ст. 6).

Таким образом, на законодательном уровне РФ создано множество положительных условий для поддержки динамичного развития предприятий АПК. Государственная поддержка направлена на уменьшение расходной части сельскохозяйственных товаропроизводителей, уменьшение налоговой нагрузки. Однако привлечение государственной помощи требует от предприятий внимательного изучения существующих законодательных актов для определения своих прав, ввиду отсутствия единой информационной базы, а также временных затрат на сбор документов и их оформление. Поэтому необходимо совершенствовать систему государственной поддержки и регулирования сферы АПК. Возможны следующие варианты их решения.

В настоящий момент банки уделяют большое внимание отбору потенциальных заемщиков, так как потребности в заемных средствах у предприятий увеличились, а результаты финансово-хозяйственной деятельности ухудшились. Критерии отбора на законодательном уровне не указаны, а перед банками появляется проблема выбора методики оценки кредитного риска. Существует множество подходов к разработке моделей оценки кредитного риска, и каждый банк применяет принятые им методы к заемщику, а, значит, и возможности получения кредитов в различных банках для предприятий АПК разнятся. Введение общих наиболее оптимальных норм оценки заемщиков для кредитных учреждений в значительной степени могло бы улучшить ситуацию по выдаче кредитов и упростить данную процедуру.

Одним из направлений государственной поддержки может стать создание гарантий и льгот для банков, кредитующих сельскохозяйственные предприятия. Основание гарантийных фондов, являющихся поручителями в пределах выделенных бюджетных средств, создало бы благоприятные условия для выдачи коммерческими банками ссуд предприятиям АПК, тем самым решилась бы проблема залогового обеспечения⁶.

Необходимо обратить внимание на налоги, которыми облагаются сельскохозяйственные товаропроизводители. Исключение НДС из перечня налогов, от которых освобождаются налогоплательщики ЕСХН и введение по данному налогу нулевой ставки в отношении производимой сельскохозяйственной продукции, позволит повысить рентабельность деятельности предприятий АПК, так как выровняются условия налогообложения для общего и специального налоговых режимов, от чего покупатель сельскохозяйственной продукции только выиграет. Однако при этом незначительно увеличится налоговая нагрузка на сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Также заслуживает внимания такая особенность аграрного сектора, как сезонность и несовпадение по времени осуществления затрат и получение доходов, вследствие чего, у предприятий накапливаются долги по штрафам и пеням. Введение законодательных норм, учитывающих фактор сезонности, значительно улучшило бы финансовое состояние предприятий АПК.

Большое значение при кредитовании сельскохозяйственных предприятий имеет процентная ставка по кредитам, предлагаемая банками. Конечная ставка формируется кон-

кретным коммерческим банком, однако на нее оказывают влияние факторы, находящиеся в государственном ведении: высокая ставка рефинансирования Банка России, нормы обязательных резервов. Для решения проблемы высоких процентных ставок может производиться субсидирование средствами государственных и муниципальных бюджетов (данный вид поддержки осуществляется государством), однако такие программы должны сопровождаться особым контролем во избежание нецелевого использования выделяемых средств⁷ [с. 75].

Вхождение России в ВТО может отразиться на объемах привлекаемых инвестиций, так как мнения о влиянии данного политического шага на сельское хозяйство разнятся, следовательно, инвесторы в связи с ситуацией неопределенности могут уменьшить объемы вливания денежных средств в экономику и в значительной мере в АПК, поэтому необходимо проводить коррекцию мер поддержки сельскохозяйственной отрасли в связи с вступлением России в ВТО.

Таким образом, активная государственная политика, направленная на поддержку сельского хозяйства России, а также вступление в ВТО, при условии защиты российского сельскохозяйственного товаропроизводителя от иностранного негативного влияния, создаст благоприятные предпосылки для эффективного развития АПК, повышения конкурентоспособности его продукции и возможности России стать полноценным участником в формировании международной сельскохозяйственной системы.

1 Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» от 29.12.06 г. № 264-ФЗ (в ред. от 28.02.2012 г.).

2 Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку экономически значимых региональных программ развития сельского хозяйства субъектов Российской Федерации» от 17.12.2010 г. № 1042 (в ред. от 22.02.2012 г.).

3 Постановление Правительства РФ «О распределении и предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях, и займам, полученным в сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативах» от 04.02.2009 № 90 (в ред. от 03.06.2011).

4 Федеральный закон «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхо-

вания и о внесении изменений в Федеральный закон "О развитии сельского хозяйства" от 25.07.2011 № 260-ФЗ (в ред. от 07.12.2011).

5 Федеральный закон «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей» от 09.07.2002 № 83-ФЗ (в ред. от 01.07.2011).

6 Бондаренко В.С. Банковский кредит на модернизацию производства и перспективы его

развития в России // Финансы и кредит. 2011. № 35. С. 59-64.

7 Веретенцев Д.В. Система кредитования малого и среднего бизнеса в России: современное состояние, актуальные проблемы и пути совершенствования // Финансовый менеджмент. 2011. № 2. С. 75-81.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ПРЕДПРИЯТИЙ ОТ КОРПОРАТИВНЫХ ФИНАНСОВЫХ КОНФЛИКТОВ

Горбенко М.М.,

*студентка 4-го курса экономического факультета
ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный университет»*

Ключевые слова: сахарные заводы; преднамеренное банкротство; недружественное поглощение; антирейдерское законодательство.

Аннотация: На современном этапе развития экономики РФ многие предприятия становятся жертвами незаконных действий. Рост недружественных поглощений среди акционерных общества РФ вынуждает государственные структуры разрабатывать и принимать законы и иные правовые акты, направленные на снижение активности корпоративных конфликтов. Однако стратегии защиты внутри предприятия не уделяются должного внимания. В статье на основе проведенного анализа деятельности трех сахарных заводов Краснодарского края доказано наличие признаков преднамеренного банкротства. Предложены меры по совершенствованию законодательной базы в области защиты предприятий от корпоративных финансовых конфликтов.

Keywords: sugar plants; deliberate bankruptcy; unfriendly absorption; anti-raider legislation

The summary: At the present stage of development of Russian economy, many companies become the victims of illegal activities. The growth of unfriendly absorptions among joint-stock companies of Russian Federation is forcing state agencies to develop and adopt laws and other legal acts aimed at reducing the activity of corporate conflicts. However, protection strategy in the enterprise aren't given due consideration. In the article the reasons of insolvency of the three sugar plants in Krasnodar region was proved. Measures for improvement of legislative base in the field of protection of the enterprises against the corporate financial conflicts.

На современном этапе развития экономики РФ многие предприятия становятся жертвами незаконных действий, одной из причин данного явления выступает наличие пробелов в законодательстве в области защиты предприятий от корпоративных финансовых конфликтов. По нашему мнению, в отечественной и зарубежной литературе также недостаточно четко сформулированы общие методы защиты компаний от недружественного поглощения. Все рекомендации носят характер разрозненных советов.

Южный федеральный округ занимает второе место по валовому сбору сахарной свеклы, количеству сахарных заводов и по суммарной мощности переработки сахарной свеклы. Но в

Краснодарском крае в период с 2007 г. по 2010 г. около шести сахарных заводов работали в убыток, итогом деятельности стало признание банкротства¹. Причем причины банкротства были не явны и в различных источниках информации трактовались по-разному. В связи с этим целесообразно проанализировать и оценить финансовую несостоятельность сахарных заводов, выявить подлинные причины несостоятельности и разработать мероприятия по совершенствованию законодательной базы.

Согласно «Временным правилам проверки арбитражным управляющим наличия признаков фиктивного и преднамеренного банкротства» (утв. постановлением Правительства РФ от 27

декабря 2004 г. N 855), выявление признаков преднамеренного банкротства осуществляется в 2 этапа:

1) Анализ значений и динамики коэффициентов, характеризующих платежеспособность должника – рассчитываются за исследуемый период в соответствии с правилами проведения арбитражным управляющим финансового анализа, утвержденными Правительством Российской Федерации.

2) Анализ сделок должника и действий органов управления должника за исследуемый период, которые могли бы стать причиной такого ухудшения. В случае установления на первом этапе существенного ухудшения значений двух и более коэффициентов проводится второй этап выявления признаков преднамеренного банкротства должника².

Проведенный анализ платежеспособности, деловой активности, финансовой устойчивости, отраженный в таблице 1 показал, что предприятия имеют значения группы показателей ниже нормы, также группа показателей имеет существенные ухудшения³. Выявлены наиболее проблемные участки в деятельности по группе сахарных заводов, а именно:

– неэффективные накопленные обязательства (большая сумма и неудовлетворительное качество кредиторской и дебиторской задолженности);

– отсутствие собственных оборотных средств, что свидетельствует о том, что все предприятия находятся в полной финансовой зависимости от внешних источников финансирования;

– неэффективная основная деятельность предприятий (убыточность, приводящая предприятия к новым обязательствам);

– все предприятия в случае востребования кредиторской задолженности не смогут погасить свои обязательства за счет наиболее ликвидных активов.

Итак, установив на первом этапе существенное ухудшение коэффициентов, целесообразно перейти ко второму этапу, а именно анализу сделок должника. Проанализировав данные бухгалтерской отчетности, были выявлены операции, которые негативно влияли на деятельности трех сахарных заводов.

Таблица 1 – Показатели платежеспособности, финансовой устойчивости и деловой активности

Показатели	ОАО "Изумруд"				ОАО "Лабинский"				ОАО "Павловский"			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Показатели платежеспособности												
1. Коэффициент абсолютной ликвидности	0,17	0,09	0,06	0,06	0,10	0,02	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00
2. Коэффициент текущей ликвидности	1,07	1,02	0,76	0,71	0,79	0,32	0,11	0,41	2,63	1,82	0,82	0,87
3. Показатель обеспеченности собственными средствами	0,95	0,90	0,82	0,78	0,66	0,39	0,15	0,47	0,93	0,92	0,83	0,89
4. Степень платежеспособности по текущим обязательствам	12,58	25,99	110,37	150,73	3,22	4,11	147,93	27,09	6,10	12,35	61,45	144,88
Показатели финансовой устойчивости												
5. Коэффициент автономии (финансовой независимости)	0,06	-0,05	-0,13	-0,21	0,02	-0,96	-3,51	-0,79	0,07	-0,03	-0,12	-0,09
6. Коэффициент обеспеченности собственными средствами	-0,08	-0,25	-0,33	-0,58	-0,27	-2,10	-8,46	-1,45	0,03	-0,12	-0,22	-0,15
7. Показатель отношения ДЗ к совокупным активам	0,94	1,05	1,13	1,21	0,98	1,97	4,51	1,79	0,93	1,03	1,12	1,09
Показатели деловой активности												
8. Рентабельность активов, %	0,06	-10,30	-7,60	-7,30	-35,10	-100,50	-195,00	-28,90	1,40	-9,50	-8,26	-18,00
9. Норма чистой прибыли, %	0,07	-27,00	-63,00	-75,80	-9,60	-17,53	-534,20	-36,00	1,90	-19,31	-37,90	-19,50

При предположении возможных причин банкротства, анализ газетных изданий помог выявить, что группа сахарных заводов подверглась рейдерскому захвату со стороны ГК «Евросервис».

Подтверждение данного вывода мы находим в статье, опубликованной в газете «Аргументы и факты» от 30 января 2012 г⁴. В соответствии с данной статьей Мирели Г.М., глава «Евросервиса», в который входили ОАО «Изумруд» и ОАО «Павловский», разработал план реализации преступных намерений в отношении группы сахарных заводов. Согласно плану, он должен был определить виды сделок, заведомо влекущих неспособность юридического лица в полном объеме удовлетворить требования кредиторов по денежным

обязательствам и исполнить обязанность по уплате обязательных платежей, организовать изготовление фиктивных решений Совета директоров ОАО «Павловский сахарный завод» для придания вида законности совершения указанных сделок.

Схема захвата представлена на рисунке 1. Таким образом, получая кредит в банке, предприятия направляли его не на развитие производства, а предоставляли займ фирме - контрагенту. При этом кредиты брались под 14 % годовых, а займы предоставлялись под 0,3%. Какое-то время перекрестные кредиты и займы позволяли сохранять видимость благополучия. Крах наступил, когда заводские капиталы были благополучно выкачаны.

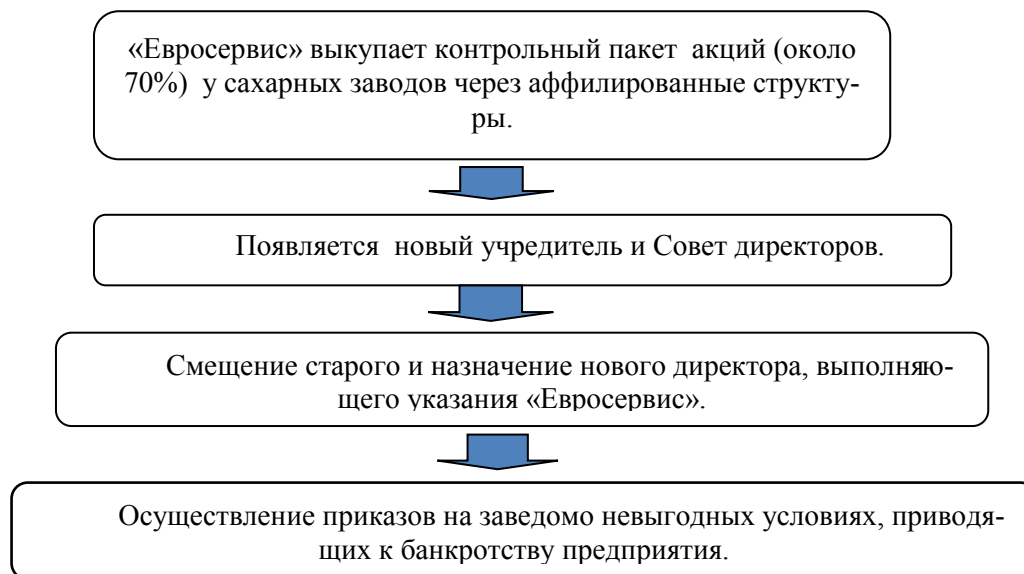


Рисунок 1 - Схема «Мирели»

Таким образом, очевидно, что предприятия подверглись преднамеренному банкротству, которое является разновидностью рейдерского захвата.

Рост недружественных поглощений среди акционерных общества РФ вынуждает государственные структуры разрабатывать и принимать законы и иные правовые акты, направленные на снижение активности корпоративных конфликтов.

5 июля 2010 года вступил в силу Федеральный закон № 147-ФЗ от 1 июля 2010 года "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации", который получил неофициальное

название "четвертый антирейдерский президентский закон"⁵.

УК РФ был дополнен тремя новыми статьями – 170.1, 185.5 и 285.3, а статью 185.2 — частью 3. Так согласно ст. 170.1 предусмотрена уголовная ответственность за фальсификацию единого государственного реестра юридических лиц, реестра владельцев ценных бумаг или системы депозитарного счета.

Однако, несмотря на внесенные поправки, возникают очередные коллизии в законах, которые используются рейдерами, что говорит о слабой стороне законодательства в России, об определенной недоработке в решении данного вопроса. Именно по данной причине нам представляется крайне необходимым до-

Студенческая научная мысль

полнительная разработка правовых мер борьбы против рейдерства, отображенных в таблице 1.

Подводя итог, следует отметить, что совершенствование законодательной базы направлено на повышение эффективности

действия правовой защиты предприятий, что способствует сокращению потенциальных возможностей совершить противозаконные действия по осуществлению рейдерского захвата.

Очерки новейшей камералистики №4/2012 г.

Таблица 1 - Предложения по совершенствованию законодательной базы в области защиты предприятий от корпоративных финансовых конфликтов

Закон, требующий внесения поправок	Предложения	Результат
ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».	Дополнить нормой о порядке оформления документов, подаваемых на государственную регистрацию: - с обязательным нотариальным удостоверением подписи и полномочия лица, подписавшего заявление, предоставляемом в регистрирующий орган для государственной регистрации изменений и регистрации изменений, не связанных с внесением изменений в учредительные документы, а также с нотариальным удостоверением решения о внесении изменений в учредительные документы хозяйственного общества, об избрании исполнительных органов хозяйственного общества, о реорганизации, ликвидации общества, включая проверку и удостоверение полномочий лиц, подписавших протокол ⁶ .	Минимизирует возможность фальсификации документов, что является защитой предприятия от рейдерских захватов.
ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью».	Дополнить порядок оформления заявления участника о выходе из состава участников общества или требования участника о приобретении обществом доли у данного участника, а именно: ·подпись участника общества на заявлении о выходе из состава участников общества или на требовании о приобретении обществом у данного участника или на оферте о продаже доли или части доли должна быть нотариально удостоверена; -в случае подписания данных заявлений, требований и оферты от имени юридического лица — участника общества должны быть нотариально удостоверены подпись и полномочия лица, подписавшего данные документы; -в случае подписания вышеуказанных документов от имени физического лица его представителем, действующим по доверенности, подпись должна быть нотариально удостоверена ⁷ .	При осуществлении незаконных нотариальных действий появляется возможность доказать вину нотариуса в совершении незаконных операций, а также привлечь его как к гражданской, так и к уголовной ответственности.
ФЗ «Об акционерных обществах»	Дополнить нормой о порядке проведения собрания акционеров, а именно: - считать собрание недействительным в отсутствие участников, обладающих более чем 30% голосов; - оповещать акционеров о собрании в письменном виде, заказным письмом с описью вложений и уведомлением о вручении.	Снижает вероятность принятия стратегически важных решений в отсутствие акционеров, умышленно не оповещенных и не допущенных на собрание.

Содержание

ВОПРОСЫ ТЕОРИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО И ФИНАНСОВОГО ПРАВА	
<i>Лунарев Е.Б., Жинкин С.А.</i> К вопросу о психологических основах возникновения и развития административно-правового спора	2
<i>Саурин А.А.</i> О некоторых проблемах конституционной регламентации права собственности.....	11
<i>Мокина Т.В.</i> К вопросу об эффективности мер принуждения, применяемых службой судебных приставов	17
<i>Зенкин Р.С.</i> К правовым проблемам взаимодействия органов государственной и муниципальной власти в рамках административной реформы	22
<i>Сотников Е.Д.</i> История судебного контроля за административными актами местных органов власти в отечественном праве (досоветский и советский периоды).....	26
<i>Вандрикова О.В.</i> Проблемы правового регулирования бухгалтерского учета при переходе на международные стандарты финансовой отчетности.....	30
МЕЖОТРАСЛЕВЫЕ СВЯЗИ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ	
<i>Епифанова Е.В.</i> Уголовная политика в области охраны здоровья граждан. Обеспечение качественной питьевой водой: постановка вопроса.....	35
<i>Глиницикова Т.В.</i> Проблемы правового регулирования договора международной купли – продажи.....	48
<i>Джанджгава В.З.</i> К вопросу о формировании правосознания студентов-юристов с учетом современных тенденций отечественного юридического образования	51
СТУДЕНЧЕСКАЯ НАУЧНАЯ МЫСЛЬ	
<i>Бойко М.А.</i> Генезис института пересмотра судебных решений в российском гражданском процессе	54
<i>Давидченко А.Д.</i> Административная и уголовная ответственность: способы и проблемы разграничения	58
<i>Самойлик О.В.</i> Совершенствование системы государственной финансовой поддержки АПК.....	62
<i>Горбенко М.М.</i> Совершенствование законодательной базы в области защиты предприятий от корпоративных финансовых конфликтов	67