

**ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ  
МЕХАНИЗМЫ  
В ОБЕСПЕЧЕНИИ  
ОБЩЕСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ**

**Материалы Всероссийской  
научно-практической конференции,  
посвященной памяти профессора  
Нины Антоновны Куфаковой**

*Москва, 1 апреля 2016 г.*

**Москва  
Российский университет дружбы народов  
2016**

УДК 34(063)  
ББК 67.402  
П88

Утверждено  
РИС Ученого совета  
Российского университета  
дружбы народов

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

Главный редактор –  
доктор юридических наук, доктор экономических наук *О.А. Ястребов*

Ответственный редактор –  
кандидат юридических наук *А.Р. Батяева*

Члены редколлегии:  
кандидат исторических наук *В.А. Белов*,  
кандидат юридических наук *Е.В. Муратова*,  
доктор педагогических наук *С.В. Шмелева*

П88      **Публично-правовые механизмы в обеспечении общественного развития** : материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора Нины Антоновны Куфаковой. Москва, 1 апреля 2016 г. – Москва : РУДН, 2016. – 271 с.

Для научных сотрудников, преподавателей, аспирантов и студентов юридических вузов, а также практических работников государственных органов.

УДК 34(063)  
ББК 67.402

ISBN 978-5-209-07655-1

© Коллектив авторов, 2016  
© Российский университет  
дружбы народов, 2016

---

**ЧАСТЬ I**  
**НАШЕМУ КОЛЛЕГЕ И УЧИТЕЛЮ –**  
**НИНЕ АНТОНОВНЕ КУФАКОВОЙ ПОСВЯЩАЕТСЯ...**

---

**Штатина Марина Анатольевна,**  
*кандидат юридических наук, доцент,  
заведующая кафедрой административного права  
Российского государственного университета правосудия,  
доцент кафедры административного  
и финансового права РУДН, г. Москва  
kafadm@mail.ru*

**О МЕТОДОЛОГИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА  
И СОЦИАЛЬНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ УЧЕНОГО**

Статья посвящена методологии целеполагания в административном праве, выявлению достоинств и недостатков инструментального и аксиологического подходов, вопросам социальной ответственности ученого за результаты научных исследований.

*Ключевые слова:* административное право, целеполагание, форсайт, стратегическое планирование, аксиологический подход, инструментальный подход, социальная ответственность.

Нам не дано предугадать,  
Как слово наше отзовется,-  
И нам сочувствие дается,  
Как нам дается благодать...

*Ф.М. Тютчев*

Поколение Нины Антоновны Куфаковой обладало непоколебимым нравственным чувством, и нравственность была неотъемлемой составляющей всех сторон жизни – от ощущений и восприятия до определения целей и принятия решений. Для Нины Антоновны нравственность, основанная на отречении от личных притязаний в пользу общественных интересов, была естественной основой и жизни, и преподавания, и науки.

Не все из того, что тогда считалось нравственным, может быть безоговорочно принято сегодня. Нравственность меняется, и это закономерно. Но недопустимым представляется отказ от нравственности как системы оценки человеческой деятельности, наметившийся во многих сферах нашей жизни, в том числе и в юридической науке.

В настоящее время уже воспитано и вышло в самостоятельную жизнь первое поколение, не в полной мере «обладающее» реальным миром, имеющее больше навыков общения с миром виртуальным, чем с реальным. Законы виртуальности не во всем совпадают с законами природы, и опрокидывание виртуального мира в реальность иногда приводит к трагическим результатам, соотносимым скорее с болезненным, чем с нравственным восприятием действительности.

Между тем в условиях культурной трансформации современной эпохи мы вплотную подошли к такому этапу развития человечества, когда стало возможным конструирование и личной, и социальной реальности. В связи с этим отношение к науке как к средству познания мира представляется недостаточным. Наука становится элементом культуры, непосредственно внедренным в среду социальных взаимодействий.<sup>1</sup> Поскольку применение результатов научных исследований более чем когда-либо ранее может стать катастрофическим для человечества, особенно остро встает проблема нравственности и социальной ответственности ученого.

В США разработана методология форсайта, воспринятая многими государствами мира, которая позволяет не просто предвидеть и описать, но и формировать будущее. В этих условиях решающим фактором, предопределяющим тот или иной результат исследований, становится нравственность лиц, занимающихся «выращиванием» грядущего. Неслучайно поэтому в организации форсайт-проектов принимают участие представители общественности, бизнеса и государства, но ведущую роль при этом отводят ученым.

---

<sup>1</sup> См. об этом, в частности: Дроздова Д. Научная революция. URL: <http://postnauka.ru/faq/48806>

В России в апреле 2008 г. исследователями под руководством председателя попечительского совета фонда «Мое поколение», руководителя Аппарата Общественной палаты А. Радченко был инициирован форсайт-проект «Детство-2030». Результаты этого исследования поражают откровенной антигуманностью и безнравственностью. России в будущем, с точки зрения авторов проекта, уготованы: программирование способностей и «характеристик» детей; замена детей роботами и виртуальными детьми; отказ от семейных ценностей и подмена человеческого общения роботовоспитанием. Объявлено, что будущее определяют технологии. При таком подходе люди (кроме «своих», конечно) только мешают развитию «прогресса»!

Это «предвидение» можно было бы считать пародией на научные умозаключения, если бы форсайт-проект «Детство-2030» не воспринимался всерьез не только его авторами, но и солидными учеными, а его результаты не были представлены на международной выставке в Шанхае «ЭКСПО-2010» в качестве инновационной стратегии будущего России. Не считаю достойным подробно исследовать положения указанного проекта, подход которого для меня сродни нацистским теориям превосходства высшей расы. Современная форсайт-методика, позволившая многим странам развивать демократические формы управления, выродилась в этом проекте в бесчеловечную антиутопию. Однако показательно, что такой проект вообще стал возможным в нашей стране.

Как часто мы стараемся не вспоминать, для чего и ради чего трудимся! Эффективность, модернизация, технологии подминают под себя реального человека, про нужды, потребности и заботы которого мы словно бы забыли. Имманентно присущее человеку творческое начало заменяется на страсть к потребительству, а истинные интересы рассматриваются через призму низменных инстинктов. Уверена, что этим явлениям и тенденциям обязано противостоять научное сообщество. В основе научных исследований должны лежать нравственные ценности, а технологии не должны затмевать собою методологию исследований.

Современная методология науки выстраивается с учетом оценки трех основных компонентов: целей, методов и результатов. При этом цель имеет объективно основополагающее и решающее значение. Она предопределяет все этапы человеческой, в том числе научной деятельности.

Однако в российской административно-правовой науке и законодательной практике<sup>2</sup> методология целеполагания в постперестроечное время как будто была забыта. Место целей государственного управления занимали сиюминутные задачи по выводу страны, организации или коллектива из очередного кризиса. Зачастую в качестве целей декларировались совершенствование деятельности государственных органов, улучшение определенных объектов, товаров или услуг. Человек и общество, ради которых должны осуществляться все преобразования, либо забывались, либо оказывались в роли потребителей. Этот подход отражался и в принимаемых государством решениях. Так, целями административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах признавались: «повышение качества и доступности государственных услуг; ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования; повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти»<sup>3</sup>.

В последние годы наиважнейшая для государственного управления и административного права методология целеполагания возвращается в наше законодательство (в том числе и

---

<sup>2</sup> Следует оговорить, что в настоящее время развитие науки административного права, в том числе и ее методологии, неразрывно связано с развитием административного законодательства. С одной стороны, ученые непосредственно привлекаются к разработке законодательных актов, а с другой – наука, к сожалению, зачастую отстает от динамичного развития законодательства, не успевая предварять его серьезными научными концепциями, и многие административно-правовые исследования носят характер комментирования действующих нормативных правовых актов.

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации «О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах» от 25.10.2005 № 1662-р // СЗ РФ. 14.11.2005. № 46. Ст. 4720.

благодаря ученым). Так, в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>4</sup> целеполагание рассматривается в качестве одного из необходимых элементов стратегического планирования (п. 1 ст. 1) и трактуется как «определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации» (п. 4 ст. 3). Отметим однако, что в указанном законе цели стратегического планирования не сформулированы, а из контекста могут быть выведены две основные – устойчивое социально-экономическое развитие страны в целом и ее отдельных территорий, а также обеспечение национальной безопасности. Эти цели напрямую касаются развития государства, а не человека.

Возврат в государственное управление целеполагания актуализировал проблемы методологии административно-правовых исследований, в которых стали проявляться тенденции, свойственные неклассической и постнеклассической науке.

С конца XIX до середины XX в. в мировой науке развивался неклассический тип научной рациональности, когда научное познание перестало ограничиваться изучением определенных объектов, а стало обращать внимание на средства и операции, связанные со знаниями об этих объектах. С последней трети XX в. формируется постнеклассический тип научной рациональности и ставятся задачи изучения влияния общественных целей и ценностей на развитие научных знаний о предмете и средствах исследования.<sup>5</sup> В результате в современной науке дополняют друг друга, а порой и конкурируют различные методологические подходы. Для российского административного права в настоящее время наиболее значимыми представляются два подхода – прагматический (инструментальный) и ценностный (аксиологический).

Инструментальный подход рассматривает право функционально, как совокупность средств поддержания или измене-

---

<sup>4</sup> ФЗ от 28.06.2014 № 172-ФЗ // СЗ РФ. 30.06.2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

<sup>5</sup> См. об этом: Степин В.С. Философия науки Общие проблемы. М., 2006.

ния определенных сторон общественной жизни, считая его внешним феноменом по отношению к регулируемой им среде и выводя на первый план способы и средства осуществления деятельности.<sup>6</sup>

Аксиологический подход, в свою очередь, рассматривает право в качестве одной из составляющих общества, основанной на его общих ценностях, призванной их поддерживать и защищать. Как указывал Т. Кун в знаменитой работе «Структура научных революций», ученые, осуществляющие научные исследования, действуют в соответствии со своеобразной матрицей – научной парадигмой. Она наряду с символическими обобщениями, концептуальными моделями и образцами решений конкретных задач предполагает признание ценностных установок, принятых в научном сообществе и проявляющих себя как при выборе направлений исследования, так и при оценке полученных результатов.<sup>7</sup>

Наиболее отчетливо методологические основы современного государственного управления выражены в концепциях социально-экономического развития Российской Федерации,<sup>8</sup> в которых определяются цели и задачи, основные направления и ожидаемые результаты государственного воздействия на общество.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвер-

---

<sup>6</sup> См. об этом, напр.: Марченко М.Н., Дерябина Е.М. Правовая система Европейского союза. М.: Норма, Инфра-М, 2012; Сапун В.А. Теория правовых средств и механизм реализации права. Диссертация на соискание ученой степени д.ю.н. Нижний Новгород, 2002; Филиппова С.Ю. Инструментальный подход в науке частного права. М.: Статут, 2013.

<sup>7</sup> Кун Т. Структура научных революций. М.: Прогресс, 1977. С. 236–244.

<sup>8</sup> См., напр.: Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Концепции государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию» от 20.04.2014 № 259 // СЗ РФ. 28.04.2014. № 17. Ст. 2036; Концепция внешней политики Российской Федерации на период до 2025 года» утв. Президентом Российской Федерации. Документ опубликован не был // СПС КонсультантПлюс.



жденной в 2008 г.<sup>9</sup>, формирование инновационной экономики связывалось с развитием творческого потенциала человека. Закреплялась ценностная формула развития России: «демократия – человек – технологии». Во многих последующих документах, конкретизирующих программы социально-экономического развития, прослеживается иная, не гуманистическая, а технократическая направленность. Так, целями Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. провозглашены: «а) обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения Российской Федерации; б) стабилизация и увеличение численности постоянного населения Российской Федерации; в) содействие обеспечению потребности экономики Российской Федерации в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности ее отраслей»<sup>10</sup>. Таким образом, человек в указанных целях присутствует в качестве составляющей части понятий «население» и «рабочая сила». В Концепции государственной поддержки и продвижения русского языка за рубежом поставлены важные цели усиления роли, значения и конкурентоспособности русского языка в современном мире; поддержки изучения и преподавания русского языка; совершенствования инфраструктуры, используемой для развития международного культурно-гуманитарного и научно-образовательного сотрудничества<sup>11</sup>. И в этих глобальных целях человек оказался потерян. Подобные примеры можно было бы продолжить. К сожалению, они лишь подтверждают наметившуюся тенденцию технологизации целей общественного развития.

---

<sup>9</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» от 17.11.2008 № 1662-р // СЗ РФ. 24.11.2008. № 47. Ст. 5489.

<sup>10</sup> Утверждена Президентом Российской Федерации. Документ опубликован не был // СПС КонсультантПлюс

<sup>11</sup> Утверждена Президентом Российской Федерации 03.11.2015 № Пр-2283. Документ опубликован не был // СПС КонсультантПлюс.

Внедрение тех или иных технологий не может быть целью управления обществом, а является лишь его средством. Средства, бесспорно, значимы. Так, процессуальные административно-правовые нормы являются необходимым средством реализации материальных норм. Без четко определенных административных процедур закон обречен оставаться пустой декларацией. Неслучайно в англосаксонских странах, где исполнение любых государственных решений в настоящее время осуществляется и наиболее быстро, и наиболее эффективно, административное право развивается прежде всего как право процессуальное. Однако гипертрофия способов государственного управления ведет к подмене целей средствами, к фактической потере общественно значимых целей и ценностей. Формируется система, в которой значим сам процесс властного воздействия в его бюрократизированном варианте, когда главным становится обеспечение безопасности осуществления процесса государственного управления, а не достижение значимых для общества целей. Классическая триада методологии (цель – методы – результаты) в инструментальном подходе фактически представлена дихотомией «средства – результаты».

Выбор инструментального или аксиологического подхода с неизбежностью обуславливает использование определенных способов государственного управления.

Административное право в нашей стране в течение длительного времени рассматривалось как право властных предписаний, регулирующее властеотношения. К сожалению, предписания и санкции до сих пор преобладают в российском административном законодательстве. Законодатель старается определить до мельчайших подробностей, как следует вести себя в той или иной конкретной ситуации, предусматривая одновременно наказания за отклонение от заданного поведения. Желание все урегулировать и максимально строго наказать за неповиновение создает мультипликативный эффект в отношении принудительных мер, обратно пропорциональный их эффективности, приводит к дроблению деликтов по ведомственному признаку и замене законов ведомственными опусами.

Между тем в тех странах мира, где закон исполняют более строго, чем в России, административное законодательство строится иначе. Там предписания все чаще заменяются стимулами, а детально расписанные составы правонарушений – общими принципами защиты охраняемых государством ценностей. Так, в законодательстве Евросоюза наряду с установленным принципом свободы движения товаров, лиц, услуг и капиталов допускается возможность ограничений «по соображениям общественной морали, общественного порядка, общественной безопасности, охраны здоровья и жизни людей и животных или сохранения растений, защиты национальных сокровищ, имеющих художественную, историческую или археологическую ценность, или защиты промышленной или коммерческой собственности»<sup>12</sup>. При этом на соответствующих субъектов (физических лиц и их организации) возлагается риск за нанесение ущерба охраняемым ценностям.

В подавляющем большинстве стран мира в последние десятилетия наблюдается переход от государственных предписаний к общепризнанным стандартам, принимаемым добровольно и формируемым профессиональными сообществами на основе обобщения наилучшей практики производства товаров и услуг. В России также осуществлен переход от существовавших в СССР ГОСТов к стандартам. В соответствии с Федеральным законом «О стандартизации в Российской Федерации»<sup>13</sup> принимается и ведется Общероссийский классификатор – систематизированный перечень объектов, содержащий их наименования и коды. Так, приняты общероссийские классификаторы органов государственной власти и управления (ОКОГУ), объектов административно-территориального деления (ОКАТО), организационно-правовых форм (ОКОПФ), продукции по видам эконо-

---

<sup>12</sup> Ст. 16 Договора о функционировании Европейского Союза (Рим, 25 марта 1957 г.) // СПС КонсультантПлюс. См. об этом подр.: Разрешительная система в Европейском Союзе // Разрешительная система в Российской Федерации / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: ИНФРА-М, 2015. С. 777–783.

<sup>13</sup> Федеральный закон от 29.06.2015 № 162-ФЗ // СЗ РФ. 06.07.2015. № 27. Ст. 3953.

мической деятельности (ОКПД – 2). В настоящее время система КонсультантПлюс предоставляет более 4 900 документов российского законодательства, около 20 тыс. ведомственных документов, около 3 тыс. правовых актов по здравоохранению, содержащих либо понятие, либо сам стандарт<sup>14</sup>.

Наличие этих стандартов может быть оценено положительно – они реализуют как учетную, так и деятельностно-ориентирующую функции управления. Однако не может быть поддержана наметившаяся тенденция превращения стандартов в очередные государственно-властные предписания, за невыполнение которых устанавливается юридическая ответственность. При этом стандартизации стали подвергаться не только объекты, но и действия и деятельность государственных органов, должностных лиц, граждан, организаций. Так, на основе приказов Министерства здравоохранения Российской Федерации специалистами КонсультантПлюс подготовлен занимающий 137 страниц Перечень стандартов медицинской помощи при различных заболеваниях<sup>15</sup>, которые ограничивают профессиональную деятельность медиков.

Расширение предмета стандартизации, а также изменение назначения стандартов разрушают демократические принципы правотворчества. Демократическое государство, признавая неотъемлемые права и свободы невластных субъектов, должно регулировать их дееспособность по принципу «разрешено все, что не запрещено», т.е. использовать главным образом дозволения и только в исключительных случаях – запреты. Применительно к властным субъектам следует применять принцип «разрешено все, что прямо предписано», и основными способами правового регулирования должны быть властные предписания. Неоправданное смешение этих способов правового регулирования неизбежно приводит к сужению самостоятельной творческой деятельности человека и общества, размывает процессы построения правового социального государства.

---

<sup>14</sup> СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 15.07.2016).

<sup>15</sup> Исключительные права на указанный перечень принадлежат ЗАО «Юнико-94».

Методология целеполагания реализуется и в оценке государственного управления по его результатам. Помогают в этом во многих странах принципы права, выступающие в роли опорных конструкций целеполагания. Непосредственно связанные с целями, принципы конкретизируют их через прямые указания на ценности, к достижению которых стремится человеческая деятельность; в соответствии с принципами подбираются и допустимые средства управления, а результаты деятельности оцениваются с учетом достижения, сохранения или защиты заявленных ценностей.

Поскольку российская административно-правовая наука сейчас в большей степени увлечена изучением средств и процессов, принципы административного права не получили в России должного развития<sup>16</sup>, хотя в последние годы к проблеме принципов все же стали обращаться чаще. В готовящемся проекте нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях глава 2 обоснованно объединила материально-правовые и процессуальные принципы административной ответственности<sup>17</sup>. В Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации, вступившем в силу 15 сентября 2015 г.<sup>18</sup>, принципы административного судопроизводства также раскрываются. При этом наряду с традиционными выделен принцип законности и справедливости, что вызвало неоднозначные оценки. Ряд ученых заявили, что смешение моральных и правовых принципов недопустимо.

Однако следует учитывать, что в современную эпоху соотношение норм права и морали не остается неизменным. В сфере публичного управления государство теряет лидерские

---

<sup>16</sup> См. об этом: Калинина Л.А. К вопросу о принципах организации и функционирования исполнительной власти // Административное право и процесс. 2010. № 4. С. 12–14; Канунникова Н.Г. О понятии принципов государственного управления // Административное право и процесс. 2012. № 2. С. 8–11; Писенко К.А. Методологические проблемы исследования принципов административного права // Административное право и процесс. 2011. № 3. С. 12–15.

<sup>17</sup> Проект № 957581-6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // СПС КонсультантПлюс.

<sup>18</sup> ФЗ от 08.03.2015 № 22-ФЗ // СЗ РФ. 09.03.2015. № 10. Ст. 1391.

позиции, а право не является главным социальным регулятором. Чтобы государство сохранило ведущую роль в обществе, норма права должна приобретать «значение не только правила, но и признаваемой цели и ценности»<sup>19</sup>.

Российское общество всегда считало справедливость важнейшей ценностью. Это вынуждено признавать и государство. Принцип справедливости предусмотрен Уголовным и Уголовно-процессуальными кодексами Российской Федерации. Ратифицированная Россией Конвенция о защите прав человека и основных свобод<sup>20</sup> в ч. 1 ст. 6 закрепляет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона, и, следовательно, предполагает существование принципа справедливости судопроизводства. Неслучайно термин «юстиция», столь значимый для права и государственного управления, может быть переведен и словом «справедливость», а в понятии «правосудие» также изначально содержится ценностная нравственная, а не только организационно-правовая характеристика. Как указывал О.В. Мартышин, «справедливость – не только вечная, но и высшая ценность в праве. Все остальные соизмеряются с ней и действительны лишь при условии, что они не противоречат справедливости»<sup>21</sup>. Общество оценивает государство и право с точки зрения аксиологического подхода.

Если государство не учитывает общественных ценностей и ставит перед государственным управлением сугубо инструменталистские цели, то оно неизбежно приходит к бюрократическим методам и в качестве закономерного результата получает удовлетворение узкокорпоративных интересов.

В современных естественных науках и философии доказано, что при исследовании «человекообразных» комплексов поиск истины связан «с определением стратегии и направлений преобразования такого объекта, что непосредственно затраги-

---

<sup>19</sup> ФЗ от 08.03.2015 № 22-ФЗ // СЗ РФ. 09.03.2015. № 10. Ст. 1391.

<sup>20</sup> Заключена в Риме 04.11.1950 // СПС КонсультантПлюс.

<sup>21</sup> Мартышин О.В. Справедливость в праве // Право и политика. 2000. № 12.

вает гуманистические ценности»<sup>22</sup>. При этом ученые неизбежно должны решать проблемы этического характера, «определяя границы возможного вмешательства в объект»<sup>23</sup>, когда ценности выступают в качестве предельных нормативных оснований регулирования общественных отношений<sup>24</sup>.

Невозможно предугадать всех последствий современной научной революции. Но потеря нравственности и человечности под прикрытием необходимости модернизации, технологизации и результативности не снимает с ученых нравственной ответственности перед обществом за последствия внедрения в жизнь результатов их исследований. Соглашаясь с Т. Куном, подчеркнем, что в методологии научных исследований рациональность важна, но последнее слово в науке остается за иррациональными ценностными элементами. Сочувствие недаром нам дано!

**Дёмин Алексей Афанасьевич,**  
*кандидат юридических наук,  
доцент кафедры административного права  
МГУ им. М.В. Ломоносова,  
dyomin1940@mail.ru*

## **НИНА АНТОНОВНА КУФАКОВА: ЗАПОЗДАЛАЯ РЕЦЕНЗИЯ**

В статье приводятся воспоминания ученика Н.А.Куфаковой о её вкладе в преподавание административного права на начальном периоде существования РУДН.

*Ключевые слова:* административное право советское, буржуазных стран, развивающихся стран. Публичные лекции. Плагиат.

---

<sup>22</sup> Степин В.С., Порус В.Н. Научная революция. Гуманитарная энциклопедия (Электронный ресурс) // Центр гуманитарных технологий. URL: <http://gtmarket.ru/concepts/6961>

<sup>23</sup> Степин В.С., Порус В.Н. Указ.соч.

<sup>24</sup> Тарасов Н.Н. Истина в юридическом исследовании (Некоторые методологические проблемы) // Академический юридический журнал. 2000. № 1.

Имя Нины Антоновны Куфаковой в истории правовой науки связано неразрывно с развитием обучения праву студентов Университета дружбы народов имени Патриса Лумумбы, с советской формой интернационального образования. Как её студент, обучавшийся в УДН с 1962 года и работавший в нём по 2010, я провел с её педагогическим участием практически всё время её деятельности в Университете. Её судьбе выпало начать в университете один из важнейших курсов – дисциплины «Административное право», она инициативно начитала курсы, подготовила себе надлежащую смену, будучи цельным человеком она была верна Университету до конца своей жизни курировала содержание обучения. Это человек, который с самого основания университета формировал специфику в нем преподавания права, лепил студентов по образу своему и подобию. Не требуя чинов и повышения званий, вкладывала себя в оказавшихся таким благородным делом, хотя и не связанной с извлечением значительных материальных преимуществ лично для себя.

Административное право зарубежных стран в то время, время закладки Университета дружбы народов, не преподавали ни в каком советском вузе, кроме, пожалуй, МГИМО, но там такое преподавание было обусловлено спецификой штучной кадровой подготовки в этом славном вузе. УДН же требовал открытых оценок институтов и норм административного права зарубежных государств, широкой аудитории. В МГУ им. Ломоносова и до сих пор не читают студентам юристам административное право зарубежных стран, так что выпускники МГУ, включая М.С.Горбачева, перестройку на якобы Западный манер делали и делают, не имея научного образования в этой области. В то время как в УДН стараниями Н.А. Куфаковой студенты изучали даже все три курса административного права: советское административное право, административное право буржуазных стран и административное право развивающихся стран. И все эти разделы поначалу вела одна только Нина Антоновна.

Основными литературными источниками для преподавания административного права буржуазных стран на факультете



экономики и права УДН сначала являлись сочинения и методические разработки Н.А. Куфаковой на ротاپринтных листочках, а также (в большинстве случаев) – «горячие» конспекты лекций и других преподавателей кафедры, готовивших их оперативно, на злобу дня по совершенно свежим темам, например, помню тему «Идеология негритюда в трудах Леопольда С. Сенгора», читавшуюся Сергеем Александровичем Алексеевым. Позже появились переводные пособия по предмету административного права: Ролана Драго, труды Д. Гарнера по Англии, Жоржа Веделя и Ги де Брэбана по Франции, а также Геннадия Ивановича Никерова по США. В дальнейшем по поручению профессора О.А. Жидкова мне также выпало разрабатывать проблемы административной юстиции в зарубежных странах, эта наука основывалась на трудах Надежды Георгиевны Салищевой и Дмитрия Михайловича Чечота. А дальше надо было не забыть ещё и административное право стран, освободившихся от колониальной зависимости.

Сначала программы УДН требовали предоставить студентам УДН, приехавшим из стран с другими правовыми системами, преподавание по марксистским нормам логики и понимания сущности государства и права, дать осмысление и оценку иным правовым системам, наставить студентов на подлинно научный материалистический стиль мышления, привить им качество знания и умения применить их к странам своего происхождения. И такой студент Н.А. Куфаковой, как Софоклис Янис Софокли, получив образование в УДН, достиг уровня, когда смог самостоятельно написать, согласовать и добиться принятия в законодательной процедуре Конституции Экваториальной Гвинеи. Среди её выдающихся учеников находятся также и профессор Александр Борисович Зеленцов, профессор В.В. Еремян и многие другие. Вклад Н.А. Куфаковой трудно поддается персональному исчислению.

Неисчислимы методические материалы Н.А. Куфаковой для обучения административному праву: разработки семинарских занятий, планы, таблицы, пособия, наличие которых даже она сама с трудом контролировала по количеству. Администра-

ция факультета в лице декана Александра Филипповича Шеба-нова и заведующего кафедрой Николая Владимировича Черно-головкина их требовала для обеспечения учебного процесса бесконечно. И Н.А. Куфакова всё это выполняла. Я помню, как трудно было ей упомянуть и собрать методические материалы, когда надо было готовить их список для очередного переизбра-ния в должности или для присвоения звания.

Положение изменилось с появлением написанной Н.А. Куфаковой в сжатом и энциклопедичном виде главы XXXIV в одном из первых, по сути, академических учебных курсов, изданном под редакцией заведующего отделом админи-стративного права Института государства и права Академии наук СССР Александра Ефремовича Лунёва<sup>1</sup>.

Курс административного права, изложенный в главе Н.А. Куфаковой, построен по принятой в советской научной школе структуре: общая часть и Особенная, что в различных системах зарубежного права далеко не обязательно или даже редко проводится. Кроме того, особенная часть у Н.А. Куфако-вой построена по советскому образцу, где на первом месте управление экономикой, базисом общества, а административно-политическая функция государства с карательными, правоохрани-тельными органами – на последнем. В то же время при про-возглашении «свободного рынка», рыночной системы связей в экономике, управление экономикой не может изучаться на пер-вом месте в силу ослабленного государственного аппарата в этой области на благо провозглашаемой идее «государства ноч-ного сторожа» Л. Дюги с его аппаратом охраны свободы пред-принимательства и свободы экономической деятельности, про-возглашаемого невмешательства государства в эту сферу. На самом деле и буржуазные государства вовсе не демонстрируют ослабления государственного аппарата в области экономики, и следование неким воображаемым устоям свободного рынка в Российской Федерации привело к снижению уровня профес-

---

<sup>1</sup> Куфакова Н.А. Глава XXXIV. Об административном праве буржуазных госу-дарств // Административное право / под ред. проф. А.Е. Лунева. М.: Изд-во «Юридическая литература», 1967. С. 568–586.

сионализма именно в области управления экономикой, что и приводит к бесконечным кризисам и отсталости Российской Федерации. Материал и Особенной части в главе Н.А. Куфаковой отличается чёткостью. Ни одного лишнего слова. Это энциклопедический стиль изложения.

К сожалению, вышедший позднее учебник по административному праву зарубежных стран<sup>2</sup> не восприняло такое структурное деление. Это и понятно, объем знаний, необходимый для полного курса административного права зарубежных стран обязан включать и Особенную часть, владеть материалом которой не под силу даже и опытным коллективам исследователей. Становится понятной тяжесть ноши, которую выносила на своих плечах совсем тогда ещё не знаменитая Нина Антоновна Куфакова.

Учебник Н.А. Куфаковой настолько же профессионален, насколько с большим трудом проводили свои учебные дисциплины и другие преподаватели факультета права в УДН: В.И. Иванова, С.А. Алексеев, Г.И. Муромцев и др.

В те времена, я помню, заведующий кафедрой теории и истории государства и права, в рамках которой развивались направления науки административного права, возглавлял выдающийся учитель О.А. Жидков. А уж научный и преподавательский потенциал кафедры, возглавлявшейся Р.А. Жидковым, просто был из ряда вон потрясающим. Иногда на перерыве между парами занятий на кафедре одновременно находились и вели свои рассказы ведущие различные специальные курсы и дисциплины кафедры: Владимир Александрович Туманов, Альберт Семёнович Пиголкин, Николай Никанорович Разумович, Вениамин Евгеньевич Чиркин, сам О.А. Жидков, сконцентрировавший такую плеяду в рамках одной только кафедры Университета. Они вели не просто научные дисциплины, они обладали наивысшим уровнем профессиональных знаний каж-

---

<sup>2</sup> Административное право зарубежных стран: учебное пособие / под ред. А.Н. Козырина. М.: Изд-во «Спарк», 1996. 229 с.; Административное право зарубежных стран: учебник / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Шатиной. М.: Спарк, 2003. 462 с.

дый и в своей отрасли, и как люди широкой профессиональной осведомленности и влияния на общество. Я заслушивался рассказами этих ученых о малоизвестных научных проблемах права советского времени в неофициальной обстановке учебного перерыва. На кафедре был настолько высокий уровень требовательности и свободы научной дискуссии и творчества, что именно этой спецификой я могу объяснить и до сих пор сохраняющиеся на кафедре традиции широкого привлечения талантливой молодежи к преподаванию, стиль свободы и доброжелательной научной дискуссии, высокий уровень выхода кадров самой высокой квалификации, явно обусловленные именно правильно заложенными основами воспитания и обучения на кафедре теории и истории государства и права времён О.А. Жидкова. О том, что на кафедре чтут эти традиции, поддерживают их, говорят, в том числе и постоянно проводимые научные конференции и на факультете, и на кафедре, собирающие достаточное количество кадров совершенно разной представительности, посвященные истории кафедры: Жидковские чтения, высокий уровень диссертационных исследований кадров высшей юридической квалификации.

Исследователи биографии Н.А. Кафаковой отмечают чаще всего её труды в области финансового права<sup>3</sup>, но что касается административного права, то, пожалуй, самым ярким советским ученым в этой области явилась именно Нина Антоновна. При громадной педагогической нагрузке в Университете дружбы народов, которую выпало жертвенно переносить ей, совершенно с перегрузкой, она смогла опубликовать лишь некоторые свои лаконичные труды по административному праву<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Видные ученые-юристы России (вторая половина XX века): энциклопедический словарь биографий / под ред. В.М. Сырых. М.: Российская академия правосудия, 2006. С. 240.

<sup>4</sup> Куфакова Н.А. Правовое положение служащих государственного управления буржуазных стран: учебное пособие / отв. ред. В.А. Патюлин. М.: УДН, 1967. 97 с.; Куфакова Н.А. Организация и функция органов местного управления в Англии // Труды Университета дружбы народов им. П.Лумумбы. Экономика и право. Т. 36. Вып. 3. М.: УДН, 1966; Куфакова Н.А. Местное управление в бур-

Она вела административное право во всех его проявлениях в УДН в виде отдельных курсов: советское административное право, административное право буржуазных государств, административное право развивающихся стран, да ещё дисциплины финансового права, да ещё спецкурсы, да ещё курсовые работы, дипломные, аспиранты и т.д. – это была сплошная перегрузка, не оставлявшая времени по крайней мере на личную жизнь. Зато занятия она вело демократично, открыто, напористо и с заразительным интересом. В частности, на её лекциях в один из периодов присутствовал и А.А. Жданов, впоследствии выпустивший, пожалуй, первое в российской истории административного права учебное пособие по административному праву буржуазных государств. Естественно, под влиянием прослушанных лекций<sup>5</sup>. Представляется, этот факт оказал сильное деморализующее влияние на Нину Антоновну. Вероятно. Здесь имело значение не просто перегрузка двумя серьезными дисциплинами, но и чувство отторжения методов, всё же имеющихся в науке. И с 1980 года Нина Антоновна переключилась исключительно на финансовое право, административное право преподавать перестала. Продолжать её дело осталось её ученикам.

Можно сомневаться, можно ли назвать ситуацию плагиатом, и как вообще относиться к публичным лекциям в вузах страны. Не хотелось бы чтобы оставалось серое пятно недосказанности в таком серьезном для научного мира вопросе.

Я могу привести пример нормального, на мой взгляд, положения с использованием информации, почерпнутой из учебных лекций. В МГУ, когда я описывал на своей лекции, в частности, преимущества системы заслуг перед системой блага при комплектовании государственными служащими государственного аппарата, студент Т.Х. Тураханов живо воспринял эту идею. По окончании университета, он отправился в США, на родину настоящей революции в области смены системы блага

---

жуазных странах и странах, освободившихся от колониальной зависимости: учебное пособие. М.: УДН, 1969. 102 с.

<sup>5</sup> Жданов А.А. Административное право буржуазных государств: учебное пособие. М., 1979.

системой заслуг, ознакомился с законодательством, поучился годик в национальных университетах США, посетил Управление по защите системы заслуг, ознакомился с практикой этой структуры государственного аппарата США. И на этой основе под руководством Н.А. Крашенинниковой защитил аргументированную и поучительную диссертацию на соискание ученой степени к.ю.н.<sup>6</sup> Мы вполне лицемерно разговаривали с ним по поводу защиты его диссертации, и я даже выступал на его защите неофициальным оппонентом. Это правильное развитие событий.

Представляется, что всё же публичные лекции, для широкой публики, для желающих в рамках учебных заведений со всеми плюсами и минусами учебного процесса, разрешать не стоит. Тут могут быть индивидуальные педагогические приемы с учетом контингента студентов, которые невозможно именно во всех случаях выносить на реакцию публики. Правда, обеспечить такой подход всё труднее, когда у студентов масса носимых аппаратов записи.

Полная отдача со стороны Н.А. Куфаковой, конечно, отразилась и на личной жизни, до конца своих дней она не имела собственной семьи, на это не оставалось времени, да и зоркое око партийной организации очень дисциплинировало свободу действий в этой области. Всю себя без остатка она посвящала делу воспитания кадров, подготавливаемых в Университете дружбы народов. Мало кто знает, что в бытность и Жидкова, и Куфаковой в Томске, где оба они работали в Томском государственном университете по окончании аспирантуры, Олег Андреевич был замечен, когда он воспользовался окном для посещения квартиры Нины Антоновны, что вызывало потом шутки коллег! Не разрывались их научные и бытовые связи и в дальнейшем. Вместе они переехали и в Москву, закрывая в своей сфере кадровый вопрос открывавшегося и укреплявшегося Университета дружбы народов. При пуританских своих взглядах Н.А.Куфакова, когда бралась за дело освоения новой учеб-

---

<sup>6</sup> Тураханов Т.Х. Правовое регулирование федеральной гражданской службы в США (последняя треть XIX – начало XXI в.): автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2011.

ной дисциплины, работала с полной самоотдачей, занималась добросовестно и качественно. Как только ей это удавалось: ведь кроме всего прочего надо было знать и всю гамму основных иностранных языков и читать литературу, на русский язык не переводившуюся! Зарубежные аспиранты Н.А. Куфаковой пользовались такой степенью её опеки, которая граничила с соавторством, так как главной трудностью работы студентов над диссертацией являлись проблемы владения языком (диссертации защищались на русском языке), и Нина Антоновна, редактируя, проверяла каждое слово и в диссертации, и в автореферате, чтобы изложение материала шло на литературном языке.

И, наконец, последний эпизод жизни Куфаковой, который протекал на моих глазах. Это эпоха перестроек Горбачева и кардинальных реформ Ельцина. К власти пришли наглые, вульгарные люди, за деньги продававшие всё, включая Родину, а уж устройство среди себя подобных происходило и вовсе по бандитским законам улицы, про которую В.В. Путин в одном из интервью говорил, что его воспитала Ленинградская подворотня, в которой главным принципом был «Бей первым!». Разрушение страны с такими принципами врага в чужом логове коснулось и сферы образования. Подошло время, когда и Куфакова со всеми её заслугами, явными и мнимыми, была просто выброшена с кафедры. Поколение сменилось. Она уходила со слезами от обиды. От обиды и от того, что её не слушали, её опыт изучения административного права зарубежных стран не оказался нужным новым властями, от обиды за то, что её коммунистический принцип отдать себя на служение Родине своим беззаветным трудом оказался попраным, его сменили другие принципы паразитизма и приспособленчества. И драма изгнания, оказалась, стала похожей на судьбу Данко из рассказа М. Горького<sup>7</sup>. В том рассказе герой Данко спас племя людей, оказавшихся в темноте и тупике своей жизни, обреченных на гибель. Он спас их тем, что вырвал своё сердце и оно, горевшее как факел пламенем своей любви к людям, осветило мир и до-

---

<sup>7</sup> Горький М. Старуха Изергиль // Повести и рассказы. М.: Изд-во «Правда», 1954. С. 55–60.

рогу, camino luminoso, по которой он вывел их всех из тьмы к свету и жизни. Но по окончании той операции его сердце осталось никому не нужным лежать на земле, и, как пишет Горький, кто-то стыдливо отпихнул эту пададь подальше в кусты. А позже и того хуже, люди стали роптать, что всё стало всем видно, что свет надоел, что мешает личной жизни, и вместо прошлой благодарности настроение людей сменилось отвращением к жертвеннику, шахиду.

Я не имею сведений, что произошло со значительной библиотекой по вопросам административного и финансового права, которая образовалась за годы работы Нины Антоновны в РУДН в её личной просторной квартире, заваленной подарками иностранных студентов в виде книг с родины, так что библиотека Куфаковой была уникальным собранием профессиональных редкостей.

Представляется, администрация РУДН правильно учредила специальную научную конференцию памяти этого замечательного ученого, обладавшей ясным аналитическим умом, позволившим в условиях советской научной школы владеть и успешно обучать людей столь многогранной отрасли права как право административное.

**Батяева Альбина Рамазановна,**  
*кандидат юридических наук, доцент,  
зам. заведующего кафедрой административного  
и финансового права Юридического института  
Российского университета дружбы народов,  
bibigonya@yandex.ru*

## **ПЕРСПЕКТИВЫ ПРЕВРАЩЕНИЯ РУБЛЯ В МЕЖДУНАРОДНУЮ ВАЛЮТУ И МИРОВУЮ РЕЗЕРВНУЮ ВАЛЮТУ**

В статье анализируются перспективы превращения рубля в международную валюту и мировую резервную валюту. Выявлены тенденции и шаги направленные на достижения данной цели, а также отмечены ком-



плек мероприятий которые необходимо произвести государству для превращение рубля международную валюту и мировую резервную валюту.

*Ключевые слова:* валюта, российский рубль, перспектива, интеграция, государство, резервная валюта и инфляция перспективы превращение рубля в международную и мировую резервную валюту.

Динамичный рост экономики и расчетов в рублях, дает предпосылки становления российского рубля в качестве мировой резервной валюты. А также интеграция на пространстве СНГ является, положительным моментом в становлении регионально резервной валюты. Поэтому усиление международного статуса рубля должно стать одним из приоритетов российской внешнеэкономической политики.

Международные валюты представляют собой национальные валюты, которые выполняют отдельные денежные функции за пределами юрисдикции эмитирующего государства.<sup>1</sup> Резервная валюта является общепризнанной валютой, накапливаемая центральным банком той или иной страны предназначенная для осуществления международных платежей. Она выполняет функцию инвестиционного актива, служит способом определения валютного паритета, используется при необходимости как средство проведения валютных интервенций, а также для проведения центральными банками международных расчетов. В качестве резервной валюты выступает свободно конвертируемая валюта. Резервной валютой может стать только валюта, обслуживающая значительный по своему объёму международный торговый оборот, так называемая, торговая валюта. В последнее годы очень актуальным становится превращение рубля в мировую резервную валюту. Бывший Президент РФ Дмитрий Медведев в одном из своих выступлений отметил что: «Превращение Москвы в мощный мировой финансовый центр, а рубля в одну из ведущих региональных резервных валют является ключевой составляющей, призванные обеспечить конкурентоспособность финансовой системы РФ».

---

<sup>1</sup> Коростылёва В.В. Перспективы российского рубля как международной резервной валюты // Вопросы экономики. 2008. № 9.

Становление рубля региональной валютой весьма затруднительно, поскольку стран, для которых Россия является основным торговым партнером, не так много. Большую роль в данном вопросе играет размер национальной экономики. Доля национальной экономики в глобальном ВВП должна быть существенной, а сама экономика открытой и играть заметную роль в международной торговле. Американская экономика, на которую приходится около 20 % глобального ВВП, продолжает оставаться самой большой в мире. Россия входит в число стран с умеренной внешнеторговой открытостью.

Также рубль имеет дурной имидж в России и мире. И хотя в последние годы его имидж улучшился, но прошедшие полгода снова уронили его снова.

Также нам понятно, что, ценность валюты в ее признании. А рубль на сегодня имеет низкий уровень признания. Далеко не все граждане в мире видят в нем ценность, и даже российские граждане не достаточно доверяют национальной валюте. В результате даже легкий удар по имиджу начинает расшатывать рубль. А его мягкий дефолт в последние серьезные образом бьёт по имиджу рубля. Да, этот дефолт может быть по экономическим показателям выгоден России, но он нанес сильнейший удар по имиджу рубля, который был с большим трудом восстановлен в последние восемь лет. А ценность валюты все-таки в ее признании, а не экономических показателей

Одним из важных факторов является положение валюты на международном рынке ссудных капиталов. Например, швейцарский франк, не будучи «торговой валютой», выступает как резервная валюта, так как Швейцарские банки, обладающие высокой международной репутацией, имеют большие возможности быстрой мобилизации значительных денежных средств и вклады в этих банках считаются надёжным помещением капитала. Для придания рублю статуса резервной валюты необходимым условием является максимальное отстранение Банка России от хода торгов на валютном рынке. Экономическая стабильность страны-эмитента резервной валюты должна быть на высоком уровне, то есть нужно привести к идентичному свои

основные макроэкономические показатели. Одним из показателей стабильности может служить уровень инфляции. Инфляция в странах эмитентах резервных валют колеблется в диапазоне 0,8–2,5 %. Для того чтобы рубль мог получить статус резервной валюты, инфляция должна быть снижена до менее 5 %.

Немало важным условием для становления рубля резервной валютой, является уменьшение зависимости курса валюты от мировых финансово-экономических потрясений, в этом контексте следует рассмотреть и другие валюты. Доллар является мировым лидером в мировой торговле. Примерно 80% мировой торговли ведется в этой валюте. Вместе с тем японская иена, британский фунт, евро и доллар не являются сырьевой валютой. Другими словами, их стабильность не зависит от стоимости нефти на мировых рынках. Все мировые валюты опираются на диверсифицированную экономику. В свою очередь, зависимость российской экономики от сырьевого рынка (нефти и газа) не позволяет пока рассчитывать на то, что рубль в ближайшие годы станет резервной валютой. Падение цен на энергоносители на мировых рынках отразится на котировках рубля. Вместе с тем, рубль является конвертируемой валютой и входит в двадцатку конвертируемых валют в мире, что дает некий оптимизм. Согласно трехлетнему аналитическому обзору (2010–2015) Международного Банка Расчетов, российский рубль по торгуемости занимает 12 место, тогда как в 2001 г. занимал 19 место<sup>2</sup>. Данный успех, позволяет говорить о привлекательности и увеличении расчетов в рублях, что является одним из составляющих становления резервной валюты.

Исходя из вышеизложенного, для превращения рубля в мировую резервную валюту необходимо провести еще целый комплекс мер, как экономических, так и политических. Причем переход на рубль в торговле, процентные ставки, инфляция не самая большая проблема. Намного более сложным вопросом представляется преодоление конкуренции за статус резервной

---

<sup>2</sup> Publication bis.org – Triennial Central Bank Survey Foreign exchange turnover in April 2013: preliminary global results Monetary and Economic Department September 2013.

валюты<sup>3</sup>. Однако, можно отметить, у российской валюты есть все шансы на превращение в регионально резервную валюту, например на территории СНГ, поскольку влияние России в политике, культуре и экономике этих стран продолжает нарастать. Кроме того оно подкрепляется, и утвержденным Правительством РФ «Концепция долгосрочного социально-экономического развития до 2020 года» предусматривает «превращение российского рубля в ведущую региональную резервную валюту на пространстве Содружества Независимых Государств».<sup>4</sup> Экономическая интеграция стран СНГ ведет к финансовой интеграции. На сегодняшний день рубль становится достаточно удобным инструментом для заимствований. Белоруссия уже разместила рублевые облигации на российских биржах, и теперь на очереди другие страны СНГ. К тому же, в связи с созданием Таможенного союза Россия – Белоруссия – Казахстан появился устойчивый спрос на российские товары и необходимость обособления внутренне таможенных расчетов. Стоит также отметить возможность обмена рубля на национальные валюты Белоруссии и Казахстана, а также и некоторых других стран СНГ, что свидетельствует о том, что иностранные банки уже начинают накапливать российскую валюту. Для России, на ближайшую перспективу будет интересен статус своей валюты как региональной, придающая относительную устойчивость финансовым отношениям и взаимной торговле в рамках группы тесно связанных стран. В качестве рекомендации, РФ нужно финансово поддержать эти рынки, путем предоставления кредитов на развитие и финансирование банковских аспектов, в ответ ожидая поддержки статуса рубля в качестве резервной валюты.

Важную роль, в становлении рубля в качестве мировой резервной валюты играет государство, которое должно определить орган на которое будет возложена обязанность по продвижению рубля, также государство должно полностью отстранить

---

<sup>3</sup> ЦБ РФ: рубль уже становится резервной валютой. URL: <http://www.burocrats.ru/231/060615160328.html>

<sup>4</sup> Концепция долгосрочного социально-экономического развития до 2020 года. URL: <http://www.ifap.ru/ofdocs/rus/rus006.pdf>

Центральный Банк России от хода торгов на валютном рынке, так как ЦБ РФ участвует в процессе определении курса рубля что не устраивает мировых экономистов<sup>5</sup>. В России начались проводится все работы по превращению национальной валюты в резервную, что положительно воспринято рынком. Если начатые правительством меры по модернизации производства и развитию экономического спроса и предложения дадут эффект, то будут предпосылок для становления российской валюты как валюты международных резервов. Рубль будет считаться резервной валютой только тогда, когда он войдет в корзину SDR.

Мировая резервная валюта, должна находится на вершине международной иерархии валют<sup>6</sup>. Она должна быть в обороте за рубежом в больших объемах, чем на внутреннем рынке. В резервных валютах государство должно хранить свои международные резервы. Ближайшие перспективы становления рубля в качестве одной из региональных валют положительное, но превращение российского рубля в мировую валюту в ближайшем будущем выглядит маловероятной.

**Белов Валерий Алексеевич,**

*кандидат исторических наук, профессор кафедры  
административного и финансового права*

*Юридического института*

*Российского университета дружбы народов*

## **СПОРНЫЕ ВОПРОСЫ О СТРУКТУРЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ФИНАНСОВОГО ПРАВА**

Статья посвящена генезису развития понятия Международное финансовое право в РФ и его возможной структуре. Может быть полезной для студентов и специалистов экономических и юридических факультетов, а также интересующейся международными финансами публике.

---

<sup>5</sup> URL: [www.iformatsiya.ru / tab1 / 894-vvp-po-pps-paritetu-pokupatelnoy-sposobnosti-2011-goda.html](http://www.iformatsiya.ru/tab1/894-vvp-po-pps-paritetu-pokupatelnoy-sposobnosti-2011-goda.html)

<sup>6</sup> Рубль как резервная валюта: мнения экспертов [Электронный ресурс] // Новости экономики. URL: [Bank-RF.ru](http://Bank-RF.ru).

*Ключевые слова:* международное финансовое право, международные финансовые отношения, система международных финансов, налоги, ценные бумаги, контроль и надзор.

Еще 15 лет назад в 2000 г. В.М. Шумилов предполагал, что «вполне оправданно ожидать появления самостоятельных учебных курсов на базе отдельных отраслей, институтов международного экономического права или их составляющих с различным соотношением публично-правового и частного-правового элемента – таких, например, как международное торговое право, международное финансовое право, международное инвестиционное право, международное банковское право, международное страховое право»<sup>1</sup>. Не прошло и 10 лет как его предсказание сбылось и целая когорта институтов международного экономического права «практически все предложенные» появились на небосклоне финансового права России. Причем, сам же В.М.Шумилов уже в 2005 г. написал и опубликовал учебник «Международное финансовое право», где наметил его понятие и структуру. Давайте рассмотрим историю вопроса.

Понятие Международного финансового права логично происходит из сущности мировой финансовой системы, которая пока не имеет своего однозначного определения.

Одни авторы считают, что это система «национальных и международных регуляторов финансового оборота, формирования, распределения, использования финансовых средств на мировых финансовых и товарных рынках»<sup>2</sup>. Другие – как «явление, охватывающее различные группы взаимосвязанных общественных отношений по поводу трансграничного движения капиталов, возникающих в результате функционирования банковских систем и мирового финансового рынка, осуществления международных платежно-расчетных и валютных операций, реализации инвестиционных проектов, а также в рамках кре-

---

<sup>1</sup> Шумилов В.М. Международное экономическое право: учебно-методическое пособие. Изд. 2. М.: ООО ИКК «ДеКА», 2002. С. 42.

<sup>2</sup> Петрова Г.В. Международное финансовое право: учебник для вузов. М.: Юрайт, Высшее образование, 2009. С. 17.

дитных отношений и урегулирования суверенных долгов»<sup>3</sup>. А вот В.М.Шумилов считает, что «международная финансовая система сама по себе настолько сложное явление, что в ней можно выделить отдельные компоненты трансграничного движения финансовых средств: предметного, субъективного, регулятивного, функционального и идеологического»<sup>4</sup>.

Каждый из ученых прав, но разъяснить такие определения на шести страницах учебника, нам кажется не совсем верным, т.к. одни авторы отмечают глубокую связь международного финансового права с международным частным правом и публичным правом. Другие включают его в состав международного экономического права<sup>5</sup>, а третьи – порождением международного налогового или валютного права<sup>6</sup>.

Нам кажется, что наилучший критерий выделения международных финансовых отношений предложил Е.А. Ровинский, который в своих работах выделил следующие международные финансовые отношения:

- 1) наличие единого объекта для всех видов отношений – денег или денежных обязательств;
- 2) образование данных отношений в процессе внешней деятельности государства, при выполнении его внешних функций и задач, либо при возникновении денежных обязательств между гражданами или юридическими лицами различных государств;
- 3) межгосударственный характер отношений, обусловленный их реализацией в рамках компетенции внутригосудар-

---

<sup>3</sup> Международная финансовая система: вызовы XXI века: монография / ред., пер. М.А. Шаповалов. М.: Буки Веди, 2013. С.14.

<sup>4</sup> Шумилов В.М. Международное финансовое право: учебник. 2-е изд. М.: Международные отношения, 2011. С. 27.

<sup>5</sup> Вельяминов Г.М. Международное экономическое право и процесс (Академический курс): учебник. М.: Волгтерс Клувер, 2006; Шумилов В.М. Указ. сочинение; Попондопуло В.Ф. Международное коммерческое право. СПб., 2004 и др.

<sup>6</sup> Альтшулер А.Б. Международное валютное право. М: Международные отношения, 1984; Винницкий Д.В. Международное договорно-правовое регулирование и современное бюджетное право // Очерки бюджетно-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Грачевой Е.Ю. и Кучерявенко Н.П. М.; Харьков, 2009. С. 15–16.

ственных органов, связанных с финансовой деятельностью государства, с его финансовыми и кредитными институтами;

4) отражение финансовых обязательств, возникающих в межгосударственных финансовых отношениях, в национальных государственных бюджетах, платежных балансах государств и других государственных финансовых актах;

5) обусловленность этих отношений национальным доходом государства, прямым или косвенным воздействием на его распределение и перераспределение<sup>7</sup>.

В этих работах Е.А. Ровинский предлагал относить финансовые, кредитные, расчетные и валютные отношения к международным финансовым отношениям.

В статьях Е.А. Ровинский соглашается с мнением М. Веральского о необходимости структурирования международного финансового права (МФО) по аналогии с внутригосударственным финансовым правом, включив в его предмет международно-бюджетные, денежно-кредитные, международные налоговые и страховые отношения<sup>8</sup>.

Примерно в эти же семидесятые годы прошлого столетия предметом и источниками МФО занимается В.И. Лисовский (заведующий кафедрой права Международного финансового института в г. Москве). В своих статьях и учебниках он исследует соотношение МФО с национальным правом, его связь с международным публичным правом, и предлагает включить в его систему правовое положение международных финансовых организаций, международные валютные отношения, финансовые вопросы в международных договорах и соглашениях о помощи, правовые вопросы фондов международных организаций и финансового контроля за их деятельностью, и даже правовые

---

<sup>7</sup> Ровинский Е.А. Международные финансовые отношения и их правовое регулирование // Советское государство и право. 1965. №2. С. 60-68; Ровинский Е.А. К вопросу о предмете международного финансового права // ВЗЮИ. Труды. Т. 9. Вопросы советского финансового права. М., 1967. С. 3-33.

<sup>8</sup> Веральский М. Рецензия на книгу Г. Шпиллера «Валютная монополия и международные финансовые отношения» // Finance. 1963. № 3.



вопросы финансовой ответственности за неисполнение международных обязательств<sup>9</sup>.

В.И. Лисовский писал: «В отличие от внутригосударственного, международное финансовое право имеет координационный, а не субординационный характер, поскольку субъектами последнего в первую очередь являются государства, отношения между которыми должны строиться не на принципах подчинения, а на принципах равенства и взаимного согласования своих интересов»<sup>10</sup>.

По мнению В.И.Лисовского, международные финансовые отношения представляют собой разновидность международных экономических отношений. В качестве одной из главных особенностей международного финансового права ученый называл его тесную связь как с международным публичным правом, так и с международным частным правом, признавая межгосударственный характер международных финансовых отношений<sup>11</sup>.

Следует отметить, что до наступления XXI века советские и российские авторы уделяли достаточно мало внимания международному и сравнительному финансовому праву и только ученые МГИМО (Грачева Е.Ю., Толстопятенко Г.П. и Энтин М.Л.) и РУДН (Куфакова Н.А., Белов В.А.) посвящали свои статьи и учебники его исследованию.

Можно согласиться с Петровой Г.В., что «многие советские авторы сводили предмет финансового права к отношениям формирования и распределения государственных финансов и связанной с ними системе органов исполнительной власти»<sup>12</sup>. Но перестройка и развал СССР, вхождение России в международные финансовые организации, клубы и союзы обратили

---

<sup>9</sup> Лисовский В.И. Международное торговое и финансовое право. – М.: Высшая школа, 1974.

<sup>10</sup> Веральский М. Рецензия на книгу Г. Шпиллера «Валютная монополия и международные финансовые отношения» // Finance. 1963. № 3. С. 134–135.

<sup>11</sup> Лисовский В.И. Сущность и система международного финансового права // Советский ежегодник международного права (1964–1965). М.: Наука, 1966. С. 370.

<sup>12</sup> Шумилов В.М. Международное экономическое право: учебно-методическое пособие. Изд. 2. М.: ООО ИКК «ДеКА», 2002. С. 15–16.

внимание ученых на сравнительно-правовую составляющую финансового права и многие восприняли доктрину международного экономического, а затем и финансового права, отделяя его от МП, МЧП и МЭП.

Все их воззрения замечательно изложены в указанной работе Г.В. Петровой<sup>13</sup>.

Определяя МФП, Шумилов В.М. отталкивается от тех же международных финансовых отношений, что и Ровинский Е.А., но расширяет значение своим предупреждением, «что МФП – это:

– только часть международной финансовой системы (забывая о том, что единого русского или общемирового понятия этой системы еще не существует /прим. автора);

– подотрасль МЭП, которое является отраслью международного права;

– однако МФП имеет свой предмет регулирования и свои особенности;

– МФП тесно взаимодействует с другими нормативными комплексами, задействованными в регулировании внутригосударственных и международных финансовых отношениях, и, более того, переплетается с ним.

И в этом смысле МФП – часть международной нормативной системы и часть формирующегося глобального права<sup>14</sup>.

И здесь же критикует Альтшулера А.Б. за его доктрину о том, что МФП не может иметь смешанного характера предмета, а Петрову Г.В. – за предложение определить МФП как самостоятельную отрасль права. И что, если учебная дисциплина МФП строится по смешанному комплексному методу, то наука МФП – только публичная – это не значит, что в ней могут быть объединены предметы других наук<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Шумилов В.М. Международное экономическое право: учебно-методическое пособие. Изд. 2. М.: ООО ИКК «ДеКА», 2002. С. 27–33.

<sup>14</sup> Шумилов В.М. Международное финансовое право: учебник. М.: Международные отношения, 2005. С. 42–45.

<sup>15</sup> Лисовский В.И. Сущность и система международного финансового права // Советский ежегодник международного права (1964–1965). М.: Наука, 1966. С. 46.

У нас на глазах выросли как отрасли права – коммерческое и предпринимательское право. Все знают, что «ценные бумаги» – как вещи гражданского права переросли в «правовое регулирование РЦБ» – институт финансового права. Банковское и валютное право тоже выросли до подотраслей финансового права. За последние двадцать лет бухгалтерские стандарты отчетности, регулирование аудита и страхования через международное согласование и принятие международных норм вернулись во внутреннее национальное право через инкорпорации и стали обязательными для публичных и частных лиц.

А создание национальных платежных систем? В.М. Шумилов делает вид, буд-то не знает, что любой гражданин из любой развитой страны может проводить транзакции в любой валюте (Закон о национальной платежной системе РФ 2011 г.). Тоже – с покупкой и продажей ценных бумаг, игре на рынке ценных бумаг. Большинство IPO российских публичных корпораций проводится на Лондонской бирже, потому что публичное право России их не регулирует и не судит. Так что международное *финансовое право* может быть *смешанным и комплексным* до тех пор, пока российский законодатель не поймет, что его тоже надо преподавать, изучать и регулировать.

Сюда надо добавить и секьюритизацию, которая поглотила весь мир, а в Государственной Думе РФ закон о ней валяется третий год. Так что – российские частные лица и Правительство РФ ждет русского закона или пользуется стандартами «евробумаг», принятыми лондонским клубом? Вот оно международное «мягкое» финансовое право, о котором пишет и уважаемый В.М. Шумилов.

И теперь о системе МФП. Мы в статье уже показали некоторые предложения авторов советского периода. Сегодня и В.М. Шумилов, и Г.В. Петрова предлагают следующие варианты:

<i>Предложения Г.В. Петровой</i>	<i>Предложения В.М. Шумилова</i>
Система науки МФП должна по возможности включать соответствующие блоки учебных курсов междуна-	МФП можно разделить на <i>Общую</i> и <i>Особенную</i> части. В <i>Общую</i> часть входят нормы, институты и субин-

<p>родного частного права, налогового, банковского, страхового, валютного, инвестиционного права, международного экономического права:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– нормы и принципы международных финансовых отношений;</li> <li>– международные типовые финансовые контракты;</li> <li>✓ – международные финансовые операции;</li> <li>✓ – нормы и обычаи международных финансовых организаций;</li> <li>✓ – международные финансовые институты;</li> <li>✓ – международно-правовой режим оборота финансовых средств в банковской деятельности;</li> <li>– <u>международно-правовой режим оборота ценных бумаг</u>;</li> <li>✓ – международно-правовые валютные отношения;</li> <li>✓ – международно-правовой режим налогообложения;</li> <li>– <u>международно-правовой режим страхования</u>;</li> <li>– международно-правовой режим финансового контроля;</li> <li>✓ – международно-правовой режим учета финансовых обязательств;</li> <li>✓ – международно-правовой режим финансирования инвестиций;</li> <li>✓ – обязательства в международных платежных отношениях;</li> <li>– коллизионные нормы МФП;</li> <li>✓ – международно-правовые формы финансового мониторинга;</li> <li>– правовой режим международных налоговых проверок;</li> <li>– правовой режим международного банковского и страхового надзора;</li> </ul>	<p>ституты, которые охватывают, понижают своим регулированием все международные финансовые отношения, а в <i>Особенную</i> – нормы, институты и субинституты, которые регулируют лишь отдельные вопросы, «срезы», группы отношений. Следовательно, в <i>Общую</i> часть МФП можно включить нормы и институты, касающиеся «лиц и вещей», т.е. закрепляющие:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ – правовое положение субъектов МФП;</li> <li>✓ – статус операторов МФО (например, «международное банковское право»; имеется в виду «международное публичное банковское право»);</li> <li>– правовой режим финансовых ресурсов и некоторые другие.</li> </ul> <p>В <i>Особенную</i> часть МФП входят следующие, в частности, институты:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– <u>международное бюджетное право</u>;</li> <li>✓ – международное налоговое право;</li> <li>✓ – международное платежное право;</li> <li>✓ – международное валютное право;</li> <li>✓ – международное кредитное право;</li> <li>– международное долговое право;</li> <li>– <u>право международной финансовой помощи</u>;</li> <li>✓ – институт международных финансовых услуг;</li> <li>✓ – институт борьбы с легализацией незаконных доходов.</li> <li>✓ – МФП самым тесным образом соприкасается и даже пересекается</li> </ul>
--	---

– международно-правовой режим предотвращения коррупции в финансовой сфере <sup>16</sup> .	с международным <i>инвестиционным</i> правом (МИП) <sup>17</sup> .
---	--

Мы видим, что большинство блоков, предложенных авторами, совпадает, но В.М. Шумилов (а его учебник вышел в 2011 г., т.е. на 5 лет позже учебника Г.В. Петровой) не включил в институты МФП регулирования международного страхования и регулирования ценных бумаг. А ведь они уже есть в Европейском Сообществе и в международном «мягком праве» о евробумагах, регулируемых стандартами ISMA.

Зато Г.В.Петрова расширила институт борьбы с отмыванием (легализацией) незаконных денег до контроля за уплатой налогов, банковского и страхового надзора и предотвращения коррупции в финансовой сфере.

Очевидно, что это вопросы, которые развитые страны уже поставили на обсуждение или международное согласование. И правильно нас предупреждает В.М.Шумилов, что «наряду с МФП функционирует финансовое право ЕС; их нормы переплетаются, эти два нормативных блока наслаиваются друг на друга»<sup>18</sup>.

Приходится констатировать, что в спорах рождается истина, жизнь (особенно экономическая и финансовая) – не стоит на месте, и завтра мы увидим новый российский или иностранный учебник международного финансового права, который будет больше, полнее, но не всеобъемлющим мировую финансовую систему.

---

<sup>16</sup> Шумилов В.М. Международное экономическое право: учебно-методическое пособие. Изд. 2. М.: ООО ИКК «ДеКА», 2002. С. 39–40.

<sup>17</sup> Международная финансовая система: вызовы XXI века: монография / ред., пер. М.А. Шаповалов. М.: Буки Веди, 2013. С. 100–101.

<sup>18</sup> Там же. С. 100.

**Устюжанинова Екатерина Александровна,**  
*кандидат юридических наук,  
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин  
Волго-Вятского института (филиала)  
«Московского государственного юридического  
университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»,  
Kate.us@mail.ru*

## **ОБ ОСНОВНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЯХ СИСТЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ ВЕЛИКОБРИТАНИИ В СВЕТЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ 2005 ГОДА**

В статье суммируются преобразования, которые претерпела система административной юстиции Великобритании в рамках конституционной реформы 2005 г. В том числе, обращается внимание на создание Административного Суда Англии и Уэльса, что позволяет говорить об отходе Великобритании от традиционной англо-саксонской модели административной юстиции.

*Ключевые слова:* административная юстиция, трибуналы, Административный Суд Англии и Уэльса, Акт о конституционной реформе 2005 г., Акт о трибуналах, судах и исполнительном производстве 2007 г.

С момента появления в Великобритании в начале XX века квазисудебных органов для разрешения публично-правовых споров (административных трибуналов), которые создавались вне общих судов, часто внутри министерств и ведомств, начала формироваться ставшая впоследствии традиционной точка зрения, что именно они, а также статутные расследования (statutory inquiries) составляют систему административной юстиции данной страны<sup>1</sup>. В отличие от континентальной модели, специальных административных судов в Великобритании никогда не существовало, акты и действия органов управления подлежали контролю общих судов.

---

<sup>1</sup> Данная точка зрения нашла отражение в в докладах Комитета по министерским полномочиям лорда Дономора (Lord Donoughmore) (1932г.) и Комитета по административным трибуналам и расследованиям сэра Оливера Фрэнкса (Sir Oliver Franks) (1957 г.).

Однако, в конце XX – начале XXI в. термин «административная юстиция» стал трактоваться значительно шире. Представителем наиболее широкого подхода является М. Пардингтон, который в 1999 г. предложил включать в институциональную структуру административной юстиции в Великобритании такие структурные компоненты как: 1) суды; 2) трибуналы (административные трибуналы; трибуналы, замещающие суды; дисциплинарные трибуналы); 3) институты расследования; 4) институты пересмотра (формальные и неформальные); 5) институт омбудсмена; 6) институты рассмотрения претензий по «Хартии граждан»; 7) «коллективная административная юстиция»; 8) альтернативное разрешение споров (АРС): арбитраж, посредничество, согласительные процедуры<sup>2</sup>. Данная точка зрения впоследствии нашла отражение в ряде документов и законодательных актов, принятых в рамках начатой правительством Великобритании в 1998 г. программы по реформированию всех институтов государственной власти Соединенного Королевства.

Так, в «Белой книге», выпущенной Департаментом по конституционным делам (сейчас – Министерство юстиции) в июне 2004 г.<sup>3</sup> в качестве официального ответа на доклад сэра

---

<sup>2</sup> Зеленцов А.Б. Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права: учебное пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. С. 57 // В этой связи Зеленцов А.Б. указывает, что в этой концептуальной модели административной юстиции объединяются различные по своей сути, юридической природе и функциям органы, структуры и процедуры, из которых к юрисдикционным структурам относятся лишь суды и трибуналы, выступающие главной составляющей всей системы административной юстиции, и высказывает сомнения по поводу необходимости включения в понятие административной юстиции иных элементов. // Прим. автора.

<sup>3</sup> A White Paper issued by the Department for Constitutional Affairs: «Transforming Public Services: Complaints, Redress and Tribunals» (July 2004). URL: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dca.gov.uk/pubs/adminjust/transformfull.pdf>. См. также: Zander M. Cases and Materials on the English Legal System. Tenth Edition. Cambridge University Press, New York, 2007. P. 42–46; Elliott M., Beatson J., Matthews M. Administrative Law. Text and Materials. Third Edition. Oxford University Press Inc. New York, 2005. P. 689–690, 707–714.

Эндрю Легатта (Sir Andrew Leggatt) 2001 г.<sup>4</sup>, предлагался комплексный подход к системе административной юстиции и совершенствование процесса разрешения споров в целом (dispute resolution process) «не только в контексте трибуналов, но в более широком диапазоне административной юстиции, включая омбудсмена и суды»<sup>5</sup>.

В Правительственном консультативном документе<sup>6</sup>, опубликованном Министерством юстиции в 2007 г., административная юстиция рассматривалась как отдельная, самостоятельная часть системы правосудия, целостный механизм, посредством которого принимаются и, в случае необходимости, пересматриваются решения правительственных органов для достижения справедливого результата. Она не ограничивается только трибуналами как составной частью процесса, и включает лиц, принимающих первичные решения; тех, кто эти решения пересматривает; омбудсменов и других независимых лиц, имеющих дело с жалобами; трибуналы и суды; и представляет собой систему, которая создается в результате исполнения их индивидуальных ролевых функций.

Акт о конституционной реформе 2005 г. (Constitutional Reform Act 2005)<sup>7</sup> и затем Акт о трибуналах, судах и исполнительном производстве (Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007)<sup>8</sup> предусматривали поистине революционные меры, на-

---

<sup>4</sup> Трибуналы для потребителей, одна система – один сервис: доклад по результатам анализа системы трибуналов (Tribunals for Users, One System One Service: Report of the Review of Tribunals). В числе рекомендаций, изложенных в докладе Легатта, были: увеличение независимости трибуналов; учреждение единой Службы трибуналов, которая обеспечивала бы повышение статуса трибуналов и их эффективности; унификация порядка обжалования решений трибуналов; реорганизация системы трибуналов в единую структуру и др. URL: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.tribunals-review.org.uk/>.

<sup>5</sup> Zander M. Op. cit. P. 44.

<sup>6</sup> Transforming Tribunals: Implementing Part I of the Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007. Consultation Paper CP 30/07. Published on 28 November 2007. Ministry of Justice. P. 7. URL: [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20081230184812/http://www.justice.gov.uk/docs/tt\\_consultation\\_281107.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20081230184812/http://www.justice.gov.uk/docs/tt_consultation_281107.pdf).

<sup>7</sup> URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/4/contents>.

<sup>8</sup> URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/15/contents>.



правленные на максимально возможное сближение судебной системы и системы трибуналов с целью превращения их в единый действенный механизм защиты и восстановления нарушенных прав и свобод частных лиц. Безусловно, осознанию необходимости проведения реформ судебной системы и системы трибуналов в немалой степени способствовало внедрение в британское право Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., что было осуществлено путем принятия Акта о правах человека 1998 г. (Human Rights Act 1998)<sup>9</sup>.

Актом о конституционной реформе 2005 г. (далее – Акт 2005 г.) был осуществлен ряд мер, направленных на увеличение независимости судебной власти и степени разделения властей. В частности, был учрежден Верховный Суд Соединенного Королевства, первыми членами которого стали двенадцать судебных лордов (law lords), ранее заседавшие в Палате Лордов; была упразднена апелляционная юрисдикция Палаты Лордов; Акт 2005 г. содержит некоторые положения, касающиеся назначения судей и призванные уменьшить возможности для правительства влиять на этот процесс. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 61 Акта 2005 г. была учреждена Комиссия по назначению судей (Judicial Appointments Commission), деятельность которой регламентируется Приложением 12 к нему.

Акт о трибуналах, судах и исполнительном производстве 2007 г. (далее – Акт 2007 г.) призван был на законодательном уровне признать необходимость сохранения системы административной юстиции в качестве объединенной, интегрированной системы, которая гармонично связывает воедино первоначальный процесс принятия решения правительственными органами, а также судебные и внесудебные механизмы возмещения вреда; важность понимания и реагирования на нужды пользователей данной системы, а также потребность в надзорном механизме для отражения функционирования системы на всей территории Великобритании, с учетом отличительных особенно-

---

<sup>9</sup> URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/contents>.

стей ее в Шотландии и Уэльсе. Главные принципы системы административной юстиции, представляющие собой основу для ее дальнейшего совершенствования, были сформулированы Советом по административной юстиции и трибуналам<sup>10</sup>:

1. В центре системы должны стоять потребители и их интересы. В любое время к ним необходимо относиться справедливо и уважительно.

2. Система должна предоставлять людям возможность оспаривать решения и требовать возмещения вреда. Процедуры для этих целей должны быть независимыми, открытыми и соответствовать сущности дела.

3. Правительственные служащие должны предоставить людям возможность быть полностью информированными и через оспаривание добиваться такого быстрого и всестороннего разрешения дела, как только возможно.

4. Система должна вести к обоснованным, законным и своевременным результатам.

5. Система должна быть понятной и согласованной.

6. Она должна работать пропорционально и эффективно.

7. Правительственные служащие должны действовать в соответствии с самыми высокими стандартами поведения, стремиться к приобретению опыта и постоянному совершенствованию.

В целом, преобразования в сфере административной юстиции, предусмотренные указанными выше актами, сводятся к следующему.

В Акте 2007 г. было закреплено определение, отражающее широкий подход к системе административной юстиции (ст. 13 (4) Приложения 7 (Schedule 7) к Акту 2007 г.)<sup>11</sup>. В соответствии с ним, административная юстиция представляет собой всеобъемлющую систему, посредством которой принимаются решения административного или исполнительного характера в

---

<sup>10</sup> Future Oversight of Administrative Justice. The AJTC's Response to the Justice Committee Report. July, 2013. P. 6. URL: [http://ajtc.justice.gov.uk/docs/AJTC\\_Response\\_to\\_JCR\\_\(07.13\)\\_web.pdf](http://ajtc.justice.gov.uk/docs/AJTC_Response_to_JCR_(07.13)_web.pdf).

<sup>11</sup> URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/15/schedule/7>.

отношении отдельных лиц, включая – а) процедуры для принятия таких решений; б) право, в соответствии с которым такие решения принимаются, и с) системы для разрешения споров и публичных жалоб касательно таких решений.

Функции бывшего Совета по трибуналам передавались вновь созданному Совету по административной юстиции и трибуналам (The Administrative Justice and Tribunals Council) (ст. 44 Акта 2007 г.). Совет должен осуществлять контроль над системой административной юстиции; рассматривать способы, чтобы сделать ее доступной, справедливой и эффективной; давать рекомендации указанным в законе должностным лицам по совершенствованию данной системы и направлять им предложения по ее изменению, а также вносить предложения по ее анализу.

В 2000г. в рамках Отделения Королевской Скамьи (King's Bench Division) был создан Административный Суд (Administrative Court), юрисдикция которого распространяется на Англию и Уэльс<sup>12</sup>. Одной из причин создания специального суда для рассмотрения споров с органами публичной власти явилось увеличение исков в общие суды с требованиями об осуществлении судебного контроля (Judicial Review) за их действиями и решениями. Юрисдикция судебного контроля осуществляется в порядке, предусмотренном главой 54 Правил Гражданского Судопроизводства (Civil Procedure Rules)<sup>13</sup> и принятыми на ее основе Практическими указаниями (Practice Directions) 54А, 54С, 54D, 54Е. Кроме того, многие основополагающие принципы

---

<sup>12</sup> Отдел Центральной канцелярии Высокого суда (Crown Office List) был переименован в Административный Суд в соответствии с рекомендациями, изложенными в докладе Боумэна (Bowman Report 2000). См. также: Практические указания (Административный суд: Учреждение) 2000г. (Practice Direction (Administrative Court: Establishment)) [2000] 1 WLR 1654, 1654Н.

<sup>13</sup> Правила Гражданского Судопроизводства 1998 г. были приняты в результате полномасштабной реформы системы судопроизводства по гражданским делам, задачей которой было обеспечение равной доступности правосудия для граждан и организаций. Правила действуют с 26 апреля 1999 г. Глава 54 вступила в силу с 02 октября 2000 г. Последние изменения в главу 54 были внесены 06 апреля 2015 г. URL: <http://www.legislation.gov.uk/uksi/1998/3132/contents/made>.

судебного контроля были установлены прецедентной практикой.

Затем кардинальные реформы были предприняты в отношении системы трибуналов. 3 апреля 2006 г. была создана Служба Трибуналов, объединившая под своим управлением огромное количество отдельных трибуналов, в результате для пользователей стал возможен более общий и единообразный подход к этой системе. Актом 2007 г. была создана новая двух-уровневая система трибуналов: Трибунал Первого уровня (First-tier Tribunal) и Высший Трибунал (Upper Tribunal), оба трибунала разделены на палаты (Chambers)<sup>14</sup>. Каждая палата охватывает сходные юрисдикции или объединяет для слушания жалоб экспертов в родственных областях. Указанные новые сверх-трибуналы (super tribunals) вобрали в себя свыше двадцати существующих более мелких трибуналов<sup>15</sup>.

Была учреждена новая должность Главного президента трибуналов (Senior President of Tribunals) (ст. 2(1) Акта 2007 г.), который при выполнении своих должностных функций не может подлежать указаниями лица, занимающего какую-либо другую судебную должность. Главный президент трибуналов возглавляет систему трибуналов. Высшему Трибуналу было предоставлено право осуществления юрисдикции судебного контроля (ст. 15–21 Акта 2007 г.). Были приняты новые законодательные положения, регулирующие порядок обжалования решений трибуналов (ст. 9–14 Акта 2007 г.), членство в трибуналах, порядок создания процессуальных норм. С целью разработки новых правил производства в трибуналах в мае 2008 г. был образован специальный комитет (Tribunal Procedure Committee)<sup>16</sup>. В результате на сегодня единые правила производства, незначительно отличающиеся в связи с потребностями отдель-

---

<sup>14</sup> URL: <https://www.judiciary.gov.uk/about-the-judiciary/the-judiciary-the-government-and-the-constitution/constitutional-reform>.

<sup>15</sup> URL: <https://www.judiciary.gov.uk/about-the-judiciary/the-judiciary-the-government-and-the-constitution/constitutional-reform>.

<sup>16</sup> URL: <http://www.justice.gov.uk/about/moj/advisory-groups/tribunal-procedure-committee>.

ных юрисдикций, разработаны для всех палат Высшего Трибунала и Трибунала Первого уровня.

В 2006 г. было создано Судебное Управление (Judicial Office), деятельность которого направлена на обеспечение успешного функционирования и поддержку судебной системы и системы трибуналов в целом. Управление ответственно перед Лордом Главным судьей и перед Главным президентом трибуналов, его целью является содействие судебной власти в обеспечении верховенства права и отправлении беспристрастного, скорого и эффективного правосудия<sup>17</sup>. Действующая ранее Служба Трибуналов в 2011 г. была объединена со Службой Судов Ее Величества (Her Majesty's Courts Service), в результате чего была образована единая Служба Судов и Трибуналов Ее Величества (Her Majesty's Courts and Tribunals Service)<sup>18</sup>.

Стратегическая рабочая программа, разработанная Министерством юстиции Великобритании по вопросам административной юстиции и трибуналов на 2013–2016 гг.<sup>19</sup>, предусматривает, что основной акцент в настоящее время должен быть сделан не на структурные реформы, которые близки к завершению, а на то, чтобы независимая система административной юстиции и трибуналов работала для своих пользователей и налогоплательщиков более эффективно и оперативно. Данная всеобъемлющая цель включает в себя преобразования в ключевых сферах управления системой и финансирования трибуналов, находящихся под руководством Службы Судов и Трибуналов Ее Величества; предлагаются определенные меры в отношении трибуналов, находящихся за рамками унифицированной системы, а также новых прав по апелляциям; совершенствование процесса принятия первичных решений и усиление пропорциональности, а также концентрация внимания на потребителях

---

<sup>17</sup> URL: <https://www.judiciary.gov.uk/about-the-judiciary/training-support/jo-index>.

<sup>18</sup> URL: <http://www.justice.gov.uk/about/hmcts>.

<sup>19</sup> Administrative Justice and Tribunals: A Strategic Work Programme 2013-16. Ministry of Justice. December, 2012. P. 5–6. URL: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/217315/admin-justice-tribs-strategic-work-programme.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/217315/admin-justice-tribs-strategic-work-programme.pdf).

предоставляемых услуг. Министерство юстиции обращает внимание на необходимость усиления взаимодействия между департаментами и публичными органами для наблюдения за развитием и осуществлением политики в отношении административной юстиции и трибуналов. Учитывая, что некоторые юрисдикции переданы в результате деволюции Шотландии, Уэльсу и Северной Ирландии (например, в Шотландии имеется собственный трибунал для разрешения споров в сфере здравоохранения), Министерство юстиции намерено тесно сотрудничать с каждой из администраций с тем, чтобы выработать наилучший и согласованный подход. Так, Шотландское правительство должно реформировать систему трибуналов Шотландии, чтобы уменьшить ее сложность для потребителей, увеличить судебскую независимость, усилить эффективность и меры экономии. Необходимо наблюдать за осуществлением своих функций трибуналами, все еще остающимися за рамками единой унифицированной структуры, с точки зрения соблюдения ими принципов справедливости, эффективности и доступности, а также исследовать и рассматривать в качестве первостепенного вопрос об издержках/выгодах от включения данных трибуналов в единую структуру. Одной из задач является оценка, развитие и внедрение прозрачных и обоснованных моделей финансирования и денежного вознаграждения, чтобы снизить расходы на систему трибуналов; требуется работа с принимающими решения органами, со Службой Судов и Трибуналов Ее Величества и судебной властью для определения направлений инвестирования с целью улучшения системы, а также для совершенствования механизмов обратной связи. Необходимо сводить воедино существующую информацию о пропорциональных способах разрешения споров, на основе поступающей от указанных выше органов информации тестировать и применять пилотные проекты по внедрению в систему новых моделей разрешения споров; следить за информацией, предоставляемой пользователям системы административной юстиции и трибуналов, своевременно вносить в нее изменения и улучшать ее совместно с другими департаментами и т.д.

Таким образом, в настоящее время государство предпринимает значительные усилия с тем, чтобы сделать систему административной юстиции независимой, доступной и эффективной. Широкий подход к определению системы административной юстиции в целом сейчас является преобладающим. Если ранее в качестве органов административной юстиции в Великобритании выступали в основном трибуналы, то сейчас можно говорить о существовании новых способов разрешения административно-правовых споров. Деятельность Административного Суда Англии и Уэльса при осуществлении им юрисдикции судебного контроля, посредством которой решения, действия или бездействие органов публичного управления могут быть признаны незаконными, выступает в качестве новой формы административной юстиции в Великобритании, и это позволяет говорить о том, что в условиях глобализации наблюдается сближение различных правовых систем, а также прослеживается тенденция к унификации способов защиты частных лиц от органов публичной власти.

**Беседина Анна Станиславовна,**  
*кандидат юридических наук, доцент,  
Член общественной палаты  
Люберецкого муниципального района  
Московской области*

## **АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНЫХ АКТОВ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ В СФЕРЕ СТРОИТЕЛЬСТВА И ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ**

В период с 2014 г. по настоящее время произошли глобальные изменения в сфере градостроительного и землепользования на территории Московской области. Приняты новые нормативные акты, которые изменили полностью процедуру, сроки согласования документации в данных сферах. На наш взгляд данные документы не прошли антикоррупционную экспертизу, так как породили множество судебных тяжб и фактов,

связанных с коррупцией в данной сфере. Более того, власти Московской области активно задействуют многофункциональные центры для принятия и выдачи документов, а так же систему он-лайн обращений, но в связи с тем, что уровень подготовки государственных служащих низкий и к рассмотрению документации подходят формально, это породило массу незаконных решений, при предоставлении государственных услуг.

В основную базу законодательства РФ в сфере градостроительства и землепользования, землеотведения входят Градостроительный кодекс и Земельный кодекс РФ. К дополнительным документам можно отнести нормы Жилищного кодекса РФ, Воздушного кодекса РФ, ФЗ «О государственном кадастровом учете» и ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Московская областная база нормативных актов состоит из:

Распоряжения № 12ВР-1305 от 25.11.2014 г. «Об утверждении Порядка и сроков направления на согласование в Министерство имущественных отношений Московской области проектов решений по распоряжению земельными участками, проектов решений об изменении видов разрешенного использования и категории земельных участков, проектов договоров купли-продажи (аренды) земельных участков (и соглашений к ним).

Постановления Правительства Московской области от 30.12.2014 г. № 1197/52 «Об утверждении Положения о составе, порядке получения разрешения о подготовке, согласования и утверждения документации по планировке территории в Московской области, разработка которой осуществляется по заявлениям физических и юридических лиц»

Постановления № 269/15 от 22.04.2015 г. «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги «Подготовка, утверждение и выдача градостроительных планов земельных участков в виде отдельного документа (за исключением объектов индивидуального жилищного строительства) в Московской области.



Постановлением Правительства Московской области от 30 декабря 2014 г. № 1188/52 «Об утверждении Положения о рассмотрении архитектурно-градостроительного облика объекта капитального строительства и выдаче свидетельства о согласовании архитектурно-градостроительного облика объекта капитального строительства на территории Московской области и внесении изменений в Положение о Главном управлении архитектуры и градостроительства Московской области».

Регламента, который утвержден Распоряжением Министерства строительного комплекса Московской области от 19 декабря 2014 г. № 211 «Об утверждении административного регламента о предоставлении государственной услуги по выдаче (продлению) разрешений на строительство при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории городских округов, городских поселений, сельских поселений, а также в случае, если строительство объекта капитального строительства планируется осуществлять на территориях двух и более поселений или двух и более муниципальных образований (муниципальных районов, городских округов), и выдаче разрешений на ввод указанных объектов в эксплуатацию (за исключением объектов индивидуального жилищного строительства).

Анализ данных документов позволил сделать однозначный вывод, о том, что при принятии решений государственный служащий имеет право применять нормативный акт в сторону ухудшения положения заявителей.

Первое на что мы обратили внимание, это сроки предоставления государственных услуг и увеличение объема документации, которую необходимо заявителю предоставить для предоставления услуги. Вторично, но, безусловно, важно, это формулировки в нормативных актах связанные с самой процедурой рассмотрения поданной заявителем документации. Приостановка предоставления услуги, дополнительный срок на рассмотрения заявок, отсутствие четкого описания промежуточных сроков внутри министерств субъекта, запрос дополнительных документов, отсутствие ответственности за незаконно при-

нятые решения и затягивание сроков дало, узаконило коррупцию и недовольство наделения и представителей бизнеса в Московской области.

Практическое применение данных нормативных актов показало, что при изготовлении их не были учтены основные нормы кодифицированных актов и федеральных законов, а также имеют место случаи нарушения государственными служащими этих же актов.

Градостроительство и сельское хозяйство не может развиваться без процедуры и порядка оформления землеустроительной документации. Так в Распоряжении № 12ВР-1305 от 25.11.2014 г. «Об утверждении Порядка и сроков направления на согласование в Министерство имущественных отношений Московской области проектов решений по распоряжению земельными участками, проектов решений об изменении видов разрешенного использования и категории земельных участков, проектов договоров купли-продажи (аренды) земельных участков (и соглашений к ним) описана процедура согласования документов по предоставлению земельных участков и изменению категории и вида разрешенного использования земли. Срок предоставления услуги составляет 90 рабочих дней. Согласованию с министерством имущественных отношений Московской области подлежат так же документы по переуступке прав на земельные участки. Схем расположения земельных участков, объединения и разделения земельных участков при заключении договоров аренды или купли-продажи земель находящихся в государственной или муниципальной собственности. Разрабатывая данный нормативный акт, Московская областная дума не учла положения норм ФЗ «О государственном кадастровом учете», ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и нормы жилищного кодекса, а так же Гражданского кодекса РФ. Среди отказных материалов можно найти решения Межведомственной комиссии, которой отказано в согласовании документации заявителям по вопросам предоставления земельных участков в аренду или собственность, если имеются в жилом доме, который разделен на квар-

тиры и часть земли ранее была предоставлена местными органами власти домовладельцам, которые имеют долю в доме, считая, что участок должен быть предоставлен в общую долевую собственность. Отказы получают граждане и юридические лица, которые формируют земельный участок под строительства из нескольких земельных участков. Совершенно обосновательно, на комиссии не подлежат рассмотрению заявки, к которым не приложены ситуационные планы, изготовленные кадастровым инженером или фотографии земельного участка, хотя документом этот план не является. В Проколах имеется ссылка на то, что с граждан и юридических лиц необходимо взыскать сумму неосновательного обогащения за время пользования земельным участком с момента регистрации права собственности на здания, строения находящиеся на нем. Основанием для расчета является ФЗ № 23/96-оз «О регулировании земельных отношений в Мо, а именно ч. 3. п. 1 ст. 14, которая не регламентирует взыскание неосновательного обогащения.

Под неосновательным обогащением понимается приобретение или сбережение имущества за счет другого лица (обогащение) без каких-либо правовых оснований на это.

– происходит приобретение или сбережение имущества в смысле увеличения стоимости собственного имущества приобретателя, присоединения к нему новых ценностей или сохранения имущества, которое по установленным законом основаниям должно было выйти из состава его имущества (так раскрывается смысл обогащения);

- отсутствие правовых оснований для получения спорного имущества;

- приобретение или сбережение имущества за счет другого лица.

В связи с этим гражданские права и обязанности возникают:

- из договоров и иных сделок, предусмотренных законом, а также из договоров и иных сделок, хотя и не предусмотренных законом, но не противоречащих ему;

- из актов государственных органов и органов местного самоуправления, которые предусмотрены законом в качестве основания возникновения гражданских прав и обязанностей;

- в результате приобретения имущества по основаниям, допускаемым законом.

П. 2 ст. 552 ГК РФ **гласит, что в** случае, когда продавец является собственником земельного участка, на котором находится продаваемая недвижимость, покупателю передается право собственности на земельный участок, занятый такой недвижимостью и необходимый для ее использования, если иное не предусмотрено законом. Так же данная норма дублируется в ЗК РФ и обязывает орган власти передать владельцу недвижимости земельный участок на основании его заявления в собственность.

При издании Распоряжения Министерства имущественных отношений законодатель не подумал о последствиях принятия такого акта связанных со сроками оформления документации. Так исходя из текста данного документа застройщик, выполняющий инвестиционный контракт или договор о развитии застроенной территории производит формирование земельных участков под строительство социальных объектов или многоэтажное жилое строительство из земельных участков, приобретенных у третьих лиц с видом разрешенного использования не соответствующим поставленной задаче. Для получения единого сформированного земельного участка заявитель вынужден пройти процедуру изменения вида разрешенного использования, зарегистрировать права в ЕГРП, затем объединить земельный участок в ГКН и пройти заново процедуру согласования документации в министерстве имущества, расторгнуть предыдущие соглашения на земельные участки и зарегистрировать вновь право в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество. Срок такой процедуры, с учетом приостановок в процессе согласования может достигать 300 календарных дней. Таким образом, появилось массовые споры по срокам выполнения инвестиционных контрактов и договоров о развитии

застроенной территории, а объем строительства социально значимых объектов упал.

Так же в Распоряжении отсутствует приложение регулирующее процедуру и порядок оформления документации для Застройщиков. Документация рассматривается в общей массе заявителей, без учета сроков указанных в договорах об инвестировании и развитии застроенной территории. В данной области оказания услуги присутствует коррупционный фактор.

Заявитель вынужден искать точки соприкосновения с государственным служащим, так как просрочка исполнения договорных обязательств пагубно сказывается на инвестиционной деятельности. Законодателю необходимо было учесть и рынок кредитования и привлечение средств от долевого строительства и порядок постановки и снятия земельных участков на ГКН, а также процедуру регистрации прав в ЕГРП. ФЗ «О государственном кадастровом учете гласит... Объединение, разделение земельных участков может, производится только по ранее учтенным участкам земли, то есть зарегистрированным в ЕГРП.

При развитии застроенной территории или инвестировании, а так же освоении территории, которая находится в частной собственности застройщик готовит проект планировки территории и проект межевания. Процедура согласования данных документов описана в Постановления Правительства Московской области от 30.12.2014 г. № 1197/52 «Об утверждении Положения о составе, порядке получения разрешения о подготовке, согласования и утверждения документации по планировке территории в Московской области, разработка которой осуществляется по заявлениям физических и юридических лиц»

Положения вышеуказанного Постановления Правительства по описывает четкую процедуру согласования проектов.

П. 6.3. Главное управление:

6.3.7. Направляет в Министерство информацию о соблюдении органами местного самоуправления процедуры проведения публичных слушаний, копии заключения о результатах публичных слушаний, протокола публичных слушаний, правовых актов, официальных публикаций в средствах массовой ин-

формации, а также иную информацию, касающуюся проведения публичных слушаний, **в срок не более 15 (пятнадцати) дней со дня проведения публичных слушаний** (официальной публикации заключения о результатах публичных слушаний). **Публичные слушания утверждены 03.11.2015 г.**

6.6. Министерство:

6.6.2. С учетом рекомендаций Градостроительного совета принимает решение об утверждении документации по планировке территории, обеспечивает выпуск правового акта Министерства об утверждении документации по планировке территории **в срок не более 14 (четырнадцати) дней** со дня поступления в Министерство документации, указанной в п. 6.3.7 настоящего Порядка.

6.6.3. **В течение 7 (семи) дней** со дня утверждения документации по планировке территории:

направляет уведомление о принятом решении, об утверждении документации по планировке территории в органы местного самоуправления, применительно к территории, которого принято такое решение;

обеспечивает опубликование (размещение) правового акта Министерства об утверждении документации по планировке территории, в том числе на официальном сайте Министерства в сети Интернет в порядке, установленном для официального опубликования правовых актов исполнительных органов государственной власти Московской области;

6.6.4. Осуществляет выдачу подготовленного документа:

1) заверенную копию правового акта Министерства об утверждении документации по планировке территории.

Данные сроки регулярно не соблюдаются. Возможности воздействия на государственного служащего не имеется, так как отсутствует ответственность. Сроки направлений уведомлений или поступления документации из одного органа в другой не указаны. На лицо коррупционная составляющая, затягивание сроков приводит к тому, что заявитель вынужден находить контакт с органом государственной власти субъекта и фи-

нансировать ускорение процессов и сокращение процедур внутриведомственных согласований.

ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Закона Московской области от 24.07.2014 № 106/2014-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области», Закона Московской области от 24.07.2014 № 107/2014-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области отдельными государственными полномочиями Московской области» переданы полномочия в области градостроительства и землепользования. Это означает, что Министерство строительного комплекса МО и Министерство имущественных отношений МО обязаны выполнять обязательства по ранее заключенным инвестиционным договорам и договорам о развитии застроенной территории. В подтверждении этого Верховный Суд РФ указал, что подготовка документации по планировке и межеванию территорий является одним из этапов получения разрешения на строительство и осуществления такого строительства. При выполнении обязательств государственные и муниципальные органы по своим функциям, имеют правопреемство.

Что касается Постановления № 269/15 от 22.04.2015 г. «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги «Подготовка, утверждение и выдача градостроительных планов земельных участков в виде отдельного документа (за исключением объектов индивидуального жилищного строительства) в Московской области, необходимо отметить, что Градостроительный кодекс РФ запрещает отказывать заявителю в предоставлении градостроительных планов и требовать при этом дополнительную документацию. Письмо Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 5 июня 2015 г. № 17433-ЮР/09 «О неправомерных требованиях, о предоставлении различных документов для целей выдачи градостроительных планов зе-

мельных участков» показывает, что поступают многочисленные жалобы, касающиеся неправомерных требований о предоставлении различных документов. Приводится судебная практика, Определение Верховного Суда Российской Федерации от 10 сентября 2014 г. N 18-КГ14-96, Определение Верховного Суда Российской Федерации от 27 марта 2013 г. N 6-КГ12-11 из которой явно в данном документе имеется нарушение прав заявителей. Помимо чрезмерных требований по предоставлению документации регулярно нарушается п. 9 Постановления Правительства Московской области от 30 декабря 2014 г. № 1188/52 «Об утверждении Положения о рассмотрении архитектурно-градостроительного облика объекта капитального строительства и выдаче свидетельства о согласовании архитектурно-градостроительного облика объекта капитального строительства на территории Московской области и внесении изменений в Положение о Главном управлении архитектуры и градостроительства Московской области». П. 9. Положения гласит, что Уполномоченный орган осуществляет рассмотрение архитектурно-градостроительного облика объекта капитального строительства общей площадью более 1 500 кв. м, а также объекта капитального строительства, расположенного в границах зон с особыми условиями использования территории, за исключением зон с особыми условиями, установленных для линейных объектов инженерной инфраструктуры.

В нарушение данного постановления во все ГПЗУ, выдаваемые на территории Московской области, где объект менее 1500 кв. м. и даже линейные объекты и объекты энергоснабжения, и котельные вносят сведения о согласовании фасадов зданий с Главархитектурой МО и получении свидетельств. В связи с этим экспертные учреждения при прохождении экспертизы требуют данные свидетельства и отказывают в выдаче заключений. В результате этого заявитель не имеет возможности получить разрешение на строительство объекта.

В нарушение Воздушного кодекса РФ градостроительные планы, выдаваемые Главархитектурой Московской области в ГПЗУ указывается требование о согласовании проекта строи-



тельства с владельцами аэродромов. В соответствии со статусом собственника аэродрома и на основании требований Воздушного кодекса Российской Федерации (ст. 46,47) и Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации (ст. 59-60) проводится обязательная для проектировщиков и застройщиков процедура согласования проектирования, строительства и реконструкции объектов на приаэродромной территории в радиусе 30 км. При направлении заявителя на согласование, необходимо учитывать и высотность здания. Не получив согласования заявитель не сможет получить разрешение на строительство объекта. В свою очередь цена за согласование документации устанавливается владельцем аэропорта и аэродрома самостоятельно. Таким образом, может возникнуть коррупционная составляющая между органом власти и согласующей организацией.

Регламент, который утвержден Распоряжением Министерства строительного комплекса Московской области от 19 декабря 2014 г. № 211 «Об утверждении административного регламента о предоставлении государственной услуги по выдаче (продлению) разрешений на строительство при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории городских округов, городских поселений, сельских поселений, а также в случае, если строительство объекта капитального строительства планируется осуществлять на территориях двух и более поселений или двух и более муниципальных образований (муниципальных районов, городских округов), и выдаче разрешений на ввод указанных объектов в эксплуатацию (за исключением объектов индивидуального жилищного строительства) не содержит ссылку на Постановление правительства РФ о предоставлении технического плана здания, в пакет документов поданных на оказание услуги. Для получения акта ввода в эксплуатацию объекта застройщик проходит дополнительную проверку Министерства строительного комплекса Московской области, и в дополнение к ЗОС выданного Управлением Государственного строительного надзора заявитель должен получить еще один

ЗООС, что противоречит частью 7 статьи 54 и пункт 9 части 3 статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации и Приказу Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 26 декабря 2006 г. № 1129 «Об утверждении и введении в действие Порядка проведения проверок при осуществлении государственного строительного надзора и выдачи заключений о соответствии построенных, реконструированных, отремонтированных объектов капитального строительства требованиям технических регламентов (норм и правил), иных нормативных правовых актов, проектной документации» (с изменениями и дополнениями)

25.09.2014 издано Постановление Московской областной Думы № 15/99-п «О Законе Московской области «Об установлении случаев, при которых не требуется получение разрешения на строительство на территории Московской области». В ст. 2 указаны случаи, при которых не требуется получение разрешения на строительство.

1) строительства объектов электросетевого хозяйства классом напряжения до 20 киловольт включительно;

2) реконструкции объектов электросетевого хозяйства, не являющихся линейными объектами, классом напряжения до 20 киловольт включительно;

3) строительства и (или) реконструкции линейно-кабельных сооружений связи и кабельных линий электросвязи;

4) строительства и (или) реконструкции объектов сети газораспределения и (или) газопотребления с давлением до 0,6 МПа включительно, в том числе газопроводов-вводов, и сооружений на них;

5) реконструкции линий электропередачи, линий связи, газопроводов, водопроводов, канализационных сетей, не указанных в пунктах 3 и 4 настоящей части, не требующей увеличения размеров охранных зон таких объектов.

Данный закон позволил заявителям не проходить процедуры связанные с получением разрешения на строительство и как следствие вводом объекта в эксплуатацию, но возникли проблемы при постановке объектов на государственную када-

стровый учет и регистрации права собственности на объект при внесении записи в единый государственный реестр прав на недвижимость. Данные органы регулярно отказывают в предоставлении услуг, в связи с отсутствием акта ввода в эксплуатацию, если разрешение на строительство выдано до вступления в действие вышеупомянутого закона. И это дополнительный фактор для развития коррупции в сфере предоставления государственных услуг.

В заключении хотим отметить, что во всех вышеперечисленных актах в качестве дополнительной информации требуются презентационные материалы, которые должен оплачивать заявитель. При отсутствии презентаций заявка не рассматривается. Государственными органами не исполняется требование федерального законодательства, в части запроса документации по межведомственному взаимодействию: выписки ЕГРП, кадастровые паспорта, договоры, заключенные с администрациями поселений и районов иные документы, которые хранятся в архивах или в открытом доступе на сайтах государственных и муниципальных органов. Выставляются требования о предоставлении дополнительных заключений от владельцев земель гослесфонда, водных ресурсов, в то время как рядом с земельным участком уступают земли гослесфона и водные объекты, что явно публичной кадастровой карты. Ни одним из регламентов не предусмотрена дополнительная подача документов, что значительно ухудшает права заявителей, отсутствует право на подачу письменных заявлений о приостановке и приобщении документов, так как это предусмотрено регламентами Росреестра и Кадастровой палатой. В связи с этим заявитель вынужден ожидать срок окончания предоставления услуги, получить отказ и подать документы заново. Не регламентирован срок изготовления промежуточных и окончательных протоколов заседаний комиссий и порядок выдачи их заявителю. Отсутствуют в открытом доступе регламенты проведения заседания комиссий внутри ведомств и министерств.

Выявленные нами в процессе применения нормативных актов субъекта недоработки и упущения, негативно отразились

на качестве предоставления государственных услуг в сфере строительства и землепользования, повлекли за собой массу спорных ситуаций и коррупционную составляющую в данной области. Просим расценивать данную статью, как руководство к доработке принятых решений в Московской области.

**Нормативные акты:**

1. Распоряжение № 12ВР-1305 от 25.11.2014 года «Об утверждении Порядка и сроков направления на согласование в Министерство имущественных отношений Московской области проектов решений по распоряжению земельными участками, проектов решений об изменении видов разрешенного использования и категории земельных участков, проектов договоров купли-продажи (аренды) земельных участков (и соглашений к ним).

2. Постановление Правительства Московской области от 30.12.2014 г. № 1197/52 «Об утверждении Положения о составе, порядке получения разрешения о подготовке, согласования и утверждения документации по планировке территории в Московской области, разработка которой осуществляется по заявлениям физических и юридических лиц»;

3. Постановление № 269/15 от 22.04.2015 г. «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги «Подготовка, утверждение и выдача градостроительных планов земельных участков в виде отдельного документа (за исключением объектов индивидуального жилищного строительства) в Московской области.

4. Постановление Правительства Московской области от 30 декабря 2014 г. № 1188/52 «Об утверждении Положения о рассмотрении архитектурно-градостроительного облика объекта капитального строительства и выдаче свидетельства о согласовании архитектурно-градостроительного облика объекта капитального строительства на территории Московской области и внесении изменений в Положение о Главном управлении архитектуры и градостроительства Московской области».

5. Распоряжение Министерства строительного комплекса Московской области от 19 декабря 2014 г. № 211 «Об утверждении административного регламента о предоставлении госу-

дарственной услуги по выдаче (продлению) разрешений на строительство при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории городских округов, городских поселений, сельских поселений, а также в случае, если строительство объекта капитального строительства планируется осуществлять на территориях двух и более поселений или двух и более муниципальных образований (муниципальных районов, городских округов), и выдаче разрешений на ввод указанных объектов в эксплуатацию (за исключением объектов индивидуального жилищного строительства).

6. Постановление Московской областной Думы от 25.09.2014 г. № 15/99-п «О Законе Московской области «Об установлении случаев, при которых не требуется получение разрешения на строительство на территории Московской области».

**Гацולהва Алефтина Хадзибекировна,**

*кандидат юридических наук, доцент,  
зав. кафедрой государственного права  
юридического факультета*

*ФГБОУ ВО «Северо-Осетинский государственный  
университет имени Коста Левановича Хетагурова»,  
aleftina.57@mail.ru;*

**Харемов Юрий Георгиевич,**

*магистрант 2 курса юридического факультета ФГБОУ ВО  
«Северо-Осетинский государственный университет  
имени Коста Левановича Хетагурова»,*

*Harebov424@mail.ru*

## **ВОПРОСЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ МЕСТА ОРГАНОВ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ В НАЦИОНАЛЬНЫХ СИСТЕМАХ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА НЕКОТОРЫХ СТРАН ЕВРОПЫ**

В статье предпринята попытка определить место органов конституционного контроля в национальных системах защиты прав и свобод

человека и гражданина некоторых стран Европы, в частности, в таких странах постсоциалистического пространства, как Россия, Чешская Республика и Венгрия.

*Ключевые слова:* Конституция, конституционные суды, конституционный контроль, защита прав и свобод человека и гражданина.

Конституционные суды, осуществляя деятельность по защите прав и свобод человека и граждан, исходят из общепризнанных принципов международного права, которые гарантируют права на судебную и иную правовую защиту и закреплены в Международном пакте о гражданских и политических правах 1996 г. в (ч. 3 ст. 2), Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ст. ст. 6 и 13).

Несмотря на столь большое значение конституционных судов в деле защиты прав и свобод граждан конституции не всех стран Европы закрепляют правовой статус конституционных судов в специальных главах или разделах конституций. Рассмотрим Конституцию (Основной закон) Венгрии от 25 апреля 2011 г. – Конституционный Суд не включен в структуру органов судебной власти<sup>1</sup>. Конституционный Суд Российской Федерации, в противоположность этому, Конституцией России отнесен к органам судебной власти, а именно статья 125 Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.<sup>2</sup>, входящая в главу 7 «Судебная власть и прокуратура» устанавливает деятельность Конституционного Суда РФ. В свою очередь Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» определяет Конституционный Суд как «судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства».

---

<sup>1</sup> Конституция (Основной закон) Венгерской Республики от 25 апреля 2011 г. // Интернет-сайт «Конституции государств (стран) мира. Интернет-библиотека конституций Романа Пашкова». URL: <http://worldconstitutions.ru>.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ). URL: <http://base.consultant.ru/>

ва»<sup>3</sup>. Аналогично вопрос решается и в Конституции Чешской Республики от 16 декабря 1992 г.: «Конституционный суд является судебным органом защиты конституционности» (ст. 83 Конституции Чешской Республики)<sup>4</sup>.

Несмотря на то, что в России, Венгрии Чехии реализуется собственная модель конституционного контроля с учетом некоторых особенностей, тем не менее возможно построение общей модели судебного конституционного контроля. Предлагаемую модель можно описать следующим образом: это конституционный контроль, осуществляемый судом специальной юрисдикции, состоящим из судей, назначенных на определенный срок органами политической публичной власти, при этом осуществляется абстрактный последующий и окончательный контроль конституционности законов и других актов, принятых высшими органами государственной власти в пределах их конституционных полномочий. Следует иметь в виду, что государстве может быть учрежден только один подобный институт, учрежденный вне системы судов общей юрисдикции.

Основным видом деятельности, осуществляемой конституционными судами, является судебный конституционный контроль. Для данного понятия в российской и зарубежной юридической науке выработано несколько определений. Как «специфическую функцию компетентных государственных органов по обеспечению верховенства конституции в системе нормативных актов, ее прямого, непосредственного действия в деятельности субъект общественных отношений» рассматривает конституционный контроль Н.В. Витрук<sup>5</sup>.

Другие авторы считают конституционный контроль как проверку и оценку «правовых актов и действий в целях устранения их несоответствия конституции, с точки зрения сущно-

---

<sup>3</sup> Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 14.12.2015 N 7-ФКЗ) «О Конституционном Суде Российской Федерации». URL: <http://base.consultant.ru/>

<sup>4</sup> Конституция Чешской Республики от 16 декабря 1992 г. URL: <http://www.czinvest.ru/o-chehii /constitution.html#glava4>

<sup>5</sup> Витрук Н.В. Конституционное правосудие. М., 2011. С. 25.

сти – это обеспечение верховенства и прямого действия конституции, ограничение власти государства и защита прав и свобод личности»<sup>6</sup>. По мнению С.А. Авакьяна, конституционный контроль является осуществляемой государственными органами деятельностью, направленной на обеспечение соответствия конституции государства законов и иных подзаконных нормативных правовых актов»<sup>7</sup>. Подобные определения понятия конституционного контроля были даны разными авторами в разное время. Следует отметить, что при том, что они отличаются друг от друга, все они справедливы, так как связаны общим видением конституционного контроля – института, обеспечивающего главенство права и гарантирующего права и свободы человека, выполняющего умиротворяющую функцию в политической жизни, «направляя ее в русло, предусмотренное Основным законом»<sup>8</sup>.

Конституция, провозглашая равенство граждан перед законом, свободу мнения, неприкосновенность частной собственности в форме гарантий субъективного права на равенство, на свободу, на собственность и т.д., предполагает, что законы должны быть разработаны не только в соответствии с ее предписаниями, но также не должны противоречить положениям, закрепляющим равенство, свободу, собственность. «Конституция, таким образом, является нормой, определяющей не только процедуру, но также и нормой, определяющей содержание, что влечет за собой то, что неконституционность закона может быть установлена в силу неправомерности процедуры при его создании либо при противоречии его содержания принципам, установленным конституцией»<sup>9</sup>.

Как известно, в континентальной Европе превалирует «континентальная» модель юстиции. Эта модель предполагает

---

<sup>6</sup> Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации. М., 1998. С. 11.

<sup>7</sup> Конституционное право. Энциклопедический словарь / под ред. С.А. Авакьян. М., 2001. С. 309.

<sup>8</sup> Щульженко Ю.Л. Конституционный контроль в России. М., 1995. С. 6.

<sup>9</sup> Кельзен Г. Судебная гарантия Конституции (Конституционная юстиция) / пер. с англ. Д.В. Даниленко // Право и политика. 2006. № 6. С. 10.



так называемое разделение труда между судами: суды общей юрисдикции обнаружив при применении закона его несоответствие Основному закону государства, обязаны направить запрос в Конституционный суд относительно конституционности закона. Подобное разделение бесспорно только для юридической науки. Для самих же судов (включая и Верховные Суды), роль просителей создает проблемы во взаимоотношениях между этими разновидностями судебной власти. Кроме того, поднимает такие проблемы как профессиональная гордость, чувство достоинства и, не в последнюю очередь, компетентность судей. При этом приводятся аргументы в подкрепление идеи передачи судам общей юрисдикции полномочий конституционного контроля. В целом предлагается такой путь разрешения этой проблемы, при котором возможно ограничение установившейся монополии конституционных судов предоставлением судам общей юрисдикции права не применения законов, представляющихся неконституционными.

Фиксация прав в области конституционного контроля на практике влечет за собой стимул для конституционных судов к провозглашению своего исключительного характера. Но у этой проблемы есть и обратная сторона: это может повлечь за собой отрицание судами общей юрисдикции полномочия не применять законы, являющиеся, по их мнению, неконституционными, при том даже условии, что как предполагается, суды общей юрисдикции непосредственно применяют конституцию. В подобной ситуации необходимо найти ответ на вопрос как можно совместить обязанность судов (всех судов) непосредственно применять конституцию и монополию конституционного суда по установлению неконституционности нормативных правовых актов. Ответ можно найти в праве применять конституцию в единстве с принципом верховенства конституции по отношению к обычным законам.

В качестве примера разрешения этих разногласий можно привести опыт Конституционного Суда РФ, который боролся против предоставления судам общей юрисдикции полномочий выносить собственные решения о признании законов неконсти-

туционными. По утверждению Конституционного Суда, единственное полномочие, которое может иметь суд общей юрисдикции – это направление запроса в Конституционный Суд в порядке конкретного конституционного контроля. Данное мнение было высказано Конституционным Судом в ответ на постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. от 31 октября 1995 г. № 8 (в ред. от 16 апреля 2013 г.) «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия», в соответствии с которым, «Суд, разрешая дело, применяет непосредственно Конституцию, в частности:... когда... придет к убеждению, что федеральный закон, принятый после вступления в силу Конституции Российской Федерации, находится в противоречии с соответствующими положениями Конституции»<sup>10</sup>. Разъяснения Пленума Верховного Суда РФ сводились к тому, что суд общей юрисдикции в случае сомнения в конституционности закона должен направить запрос в Конституционный Суд, в то же время суд наделяется правом игнорировать закон и применить непосредственно Конституцию, если же убежден в несоответствии закона Конституции РФ. В ответ Конституционный суд РФ в постановлении от 16 июня 1998 года № 19-П по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации напомнил судам, что он единственный орган, который имеет право решать вопрос о конституционности нормативных правовых актов<sup>11</sup>. Как отмечала проф. Т.Г. Морщакова, что в обязанность суда общей юрисдикции входит направление запроса в Конституционный Суд, даже если он убежден в неконституционности закона<sup>12</sup>. Другой автор, проф.

---

<sup>10</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 (в ред. от 16 апреля 2013 г.) «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия». URL: <http://base.consultant.ru/>.

<sup>11</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 г. № 19-П по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1998. № 25. Ст. 3004.

<sup>12</sup> Морщакова Т.Г. О компетенции судов // *Законодательство*. 1998. № 9. С. 79-81.

Б.А. Страшун? придерживаясь такого же мнения, отметил, что суд общей юрисдикции наделен правом непосредственного применения Конституции только по отношению к подзаконным актам<sup>13</sup>.

Но среди судей были и такие, которые думали совсем иначе. Так, определенный, представляет интерес правовая позиция судьи Конституционного Суда России Г.А. Гаджиева, выраженная в Особом мнении к Постановлению Конституционного суда от 16 июня 1998 г. № 19-П: «Выводы судов (в особенности, высших судов) о противоречии нормы закона Конституции Российской Федерации не означают признание ее утратившей силу. Однако такие решения судов представляют собой появление судебного права, развитие которого крайне необходимо для российской правовой; системы в целях преодоления позитивистских подходов»<sup>14</sup>.

Весьма красноречивой в этом аспекте представляется «война судов» в Чехии, возникшей из-за ярко выраженного политического характера: судьи Конституционного Суда Чехии, осознавшие свою принадлежность к относительно целостному демократическому блоку, рассматривали Верховный Суд как принадлежность аппарата авторитарного режима<sup>15</sup>. Обязательный характер решений Конституционного Суда, вступает в противоречие с мнением Верховного Суда Чехии, не желающего признавать обязательность решения для судов общей юрисдикции (включая Верховный Суд) при принятии решений в будущем. Данное мнение обосновывалось тем, что суды общей юрисдикции не входят в систему согласно Конституции, в систему органов «публичной власти», связанных решениями Конституционного Суда. В свою очередь, последний указывал на полномочия при рассмотрении жалобы проверять решения всех

---

<sup>13</sup> Страшун Б.А. К понятию конституционной ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. М., 2001. С. 71–76.

<sup>14</sup> Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Г.А. Гаджиева // Российская газета. 1998. 30 июня.

<sup>15</sup> URL: [http://www.czech.russian-club.net/spravka\\_court.html](http://www.czech.russian-club.net/spravka_court.html)

органов государственной власти, включая суды, которые могут нарушать конституционные права граждан.

Следует заметить, что, дав возможность Конституционному Суду проверять конституционность применения положений нормативного правового акта судами, не учли потенциального риска, приобретения им статуса «наивысшей судебной инстанции», посягнет не только вопросы права, но и факта. В такой ситуации ст. 74 (ч. 2) Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» выступает в качестве компромиссного решения между полномочиями конституционных судов и судов общей юрисдикции в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина. Указанная статья предусматривает, что Конституционный Суд, «принимает решение по делу, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых актов».

Решение Конституционного суда о неконституционности нормативного правового акта (а точнее, его отдельной статьи) распространяется на все правоотношения, урегулированные данным нормативным правовым актом. Таким образом, решение Конституционного суда, которым нормативный правовой акт, нарушающий конституционные права и свободы человека и гражданина, признан не действительным, создает условия для восстановления субъективных прав и законных интересов индивидов, ущемленные правоприменительными актами, принятыми на основании неконституционного закона.

Таким образом, место, которое занимают судебные органы конституционного контроля в национальных системах защиты прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации, Чехии и Венгрии, обусловливается спецификой положения, занимаемой ими в системах органов государственной власти.

**Дзбова Радмила Борисовна**  
*кандидат юридических наук, доцент*  
*кафедры административного и финансового права*  
*Юридического института*  
*Российского университета дружбы народов*  
*r.pozdniakova@gmail.com*

## **ФЕДЕРАЛЬНАЯ ЦЕЛЕВАЯ ПРОГРАММА «ЖИЛИЩЕ»: НОВОЕ О СТАРОМ<sup>1</sup>**

Настоящая статья посвящена некоторым вопросам реализации жилищной политики Российской Федерации.

*Ключевые слова:* право на жилище, программа «Жилище», доступное и комфортное жилье, ветхий и аварийный фонд.

Государственная программа РФ «Обеспечение доступным жильем и коммунальными услугами граждан РФ», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 323, рассчитана на период 2015–2020 гг. В рамках указанной программы реализуется (на тот же период) федеральная целевая программа «Жилище» (далее Программа)<sup>2</sup>.

Следует отметить, что Программа в нашей стране не новая, но, безусловно, дорабатываемая с учетом экономических и политических реалий. Более того, на наш взгляд, ни ее (Программы) «новшества», ни различная периодизация, ни утверждение новыми постановлениями не могут оспорить факт некой невыполнимости (реализуется она как минимум с 2002 г.).

Нынешняя Программа включает в себя мероприятия по двум направлениям:

– оказание государственной поддержки гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий, обеспечению жильем молодых семей и обеспечению жильем отдельных категорий граждан на основании решений Президента Российской Федерации и решений Правительства Российской Федерации;

---

<sup>1</sup> При информационной поддержке СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> О федеральной целевой программе «Жилище» на 2015-2020 годы. – Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2010 № 1050 (ред. от 25.08.2015) {КонсультантПлюс}.

– создание условий для развития рынка доступного и комфортного жилья экономкласса, сдерживания роста цен на жилье, увеличения объемов ввода жилья и развития строительной отрасли в рамках мероприятий по поддержке программ развития жилищного строительства субъектов Российской Федерации.

В отношении первого направления спорить не приходится, поскольку в нем заключены положения Конституции РФ. Это вовсе не означает, что автор считает второе направление не конституционным, но уж очень эфирное. Условия пытаются создать давно, но безрезультатно. В тоже время, если обратиться к статистическим данным, мы просто обязаны отметить, что на 1 января 2015 г. главная цель, например, программы «Доступное жилье» – увеличение строительства жилья экономкласса и повышение доступности ипотечного кредитования в России – достигнута. Но это, если обращаться к статистике, которая, безусловно, фиксирует некий положительный результат. А если обратиться к общественному сознанию?! Ответ предельно прост – жилищная проблема далека от своего решения.

Как содержание, так и ход выполнения госпрограммы и ее программ неоднократно подвергались критике по разным основаниям. Мы не ставим цель назвать причины критики, а предлагаем обратиться к более пристальному анализу жилищной проблемы с точки зрения реализации госпрограммы и ее программ. И, прежде всего, хотим обратить внимание на отсутствие понятийного аппарата. Что значит жилье доступное<sup>3</sup>? Какое жилье считать комфортным? Жилье экономкласса...какое оно? Эти и многие другие понятия не раскрываются в законодательных актах России. В жилищной политике нашего государства вообще отсутствует юридическое понятие «комфортное жилье»<sup>4</sup>. Есть только федеральная социальная норма. Также отсутствуют четкие критерии использования таких терминов, как «ветхое жи-

---

<sup>3</sup> Куца С. Новый этап в обеспечении доступным жильем // ЭЖ – Юрист. 2015. № 14 {КонсультантПлюс}.

<sup>4</sup> Головичев Ю.И. Юридический аспект проблемы доступного и комфортного жилья в России // Социальное и пенсионное право. 2015. № 2 {КонсультантПлюс}.

лье», «аварийное жилье», несмотря, на то, что в госпрограмме эти термины активно используются.

**Долинская Владимира Владимировна,**  
*доктор юридических наук, профессор,  
профессор кафедры гражданского права  
Московского государственного юридического университета  
имени О.Е. Кутафина (МГЮА),  
член Научно-консультативного совета при Верховном Суде РФ,  
civil-VVD@yandex.ru*

## **ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ ЛИЦ С ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ**

Раскрыта специфика государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования лиц с ограниченными возможностями здоровья. Выявлены основные направления государственной политики и проблемы её реализации.

*Ключевые слова:* инвалид; лицо с ограниченными возможностями здоровья; образование.

В ст. 43 Конституции РФ закреплено право каждого на образование. В подп. 2 п. 1 ст. 3 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>1</sup> в один ряд поставлены такие принципы государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования как обеспечение права каждого человека на образование, недопустимость дискриминации в сфере образования. Последний нашел реализацию в ст. 79 закона «Организация получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья», отражающей обязательства Российской Федерации, принятые ею в результате ратификации в 2012 г. Кон-

---

<sup>1</sup> URL: <http://www.pravo.gov.ru>; СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598 (с изм.).

венции о правах инвалидов (принята в соответствии с резолюцией 61/106 ГА ООН от 13 декабря 2006 г.)<sup>2</sup>.

По различным статистическим данным в мире зафиксировано от 670 до 800 млн. инвалидов (10-12% от общей численности населения планеты)<sup>3</sup>. В странах СНГ инвалидов насчитывается около 17,6 млн человек. В России – около 13 млн, что составляет приблизительно 8,8% населения страны. В общей численности инвалидов в Российской Федерации люди пенсионного возраста составляют большую часть – 65,2%, инвалиды трудоспособного возраста – 30,5%, дети – 4,3%.

В ст. 24 Конвенции о правах инвалидов «государства-участники признают право инвалидов на образование. В целях реализации этого права без дискриминации и на основе равенства возможностей государства-участники обеспечивают инклюзивное образование на всех уровнях и обучение в течение всей жизни...» (п. 1). При реализации этого права государства-участники обеспечивают, чтобы инвалиды не исключались по причине инвалидности из системы общего образования, а дети-инвалиды – из системы бесплатного и обязательного начального образования или среднего образования; инвалиды имели наравне с другими доступ к инклюзивному, качественному и бесплатному начальному образованию и среднему образованию в местах своего проживания (подп. а) и б) п. 2 ст. 24 Конвенции о правах инвалидов).

По данным статистического наблюдения, в 2014/15 учебном году количество детей-инвалидов в образовательных организациях России составило 299 323 человека и инвалидов – 24 346 человек.

---

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2013. № 6. Ст. 468. Её подписали большинство стран-участниц СНГ.

<sup>3</sup> С учетом членов их семей проблема инвалидности напрямую касается 1/4 населения мира.



	Дети-инвалиды	Инвалиды	Обучающиеся с ОВЗ
Дошкольное образование:			
детей-инвалидов в возрасте до 3 лет	3 449		
детей-инвалидов в возрасте от 3 лет до 7 лет	46 388		
общее образование	234 772	746	481587
программы подготовки квалифицированных рабочих, служащих	4 316	4 861	
программы подготовки специалистов среднего звена	6014	6355	
высшее образование	4 384	12384	

Общее количество студентов-инвалидов, обучающихся по образовательным программам высшего образования, по данным 2015 г., составляет 10 325 человек (специалитет – 52%, бакалавриат – 46%, магистратура – 2%).

В ведущих образовательных организациях высшего образования проходит обучение 2396 студентов-инвалидов.

Значительное большинство студентов-инвалидов обучается по очной форме – 83%. По заочной форме обучается 10% студентов-инвалидов. По очно-заочной форме обучения учится небольшое количество студентов-инвалидов – около 0,8%.

На фоне этих более чем скромных цифр напомним имена не просто инвалидов, получивших высшее юридическое образование, но возглавивших научные школы (например, д.ю.н., проф. В.П. Грибанов), внесших значительный вклад в развитие отечественного права (например, д.ю.н., проф. П.В. Логинов, д.ю.н., проф. В.А. Кабатов, д.ю.н., проф. С.М. Корнеев).

Еще один пример – статистика специальной (коррекционной) общеобразовательной школы-интерната №1 для слепых и слабовидящих детей г. Москвы, опубликованная несколько лет назад в открытом письме при попытке её репрофилирования, закрытия: за 130 лет существования школы-интерната из его стен вышли: 2 академика; 2 доктора филологических наук; 2 доктора юридических наук; 1 доктор физико-математических наук; 8 кандидатов физико-математических наук; 4 кандидата исторических наук; 5 кандидатов экономических наук; 5 канди-

датов философских наук; 4 кандидата педагогических наук; 4 кандидата филологических наук; 3 кандидата юридических наук и т.д.

Право на образование лиц с ограниченными возможностями здоровья (далее – ОВЗ) реализуется как в рамках общей политики государства в сфере образования, так и специальными мерами.

Реализация государственной политики России в сфере образования осуществляется в соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утв. Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р<sup>4</sup> и Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 г., утв. Правительством РФ 14 мая 2015 г.<sup>5</sup>, указами Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»<sup>6</sup> и № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»<sup>7</sup>, государственной программой Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы, утв. Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 295<sup>8</sup>, Федеральной целевой программой развития образования на 2016–2020 г.г., утв. постановлением Правительства РФ от 23 мая 2015 г. №497<sup>9</sup>, Планом деятельности Минобрнауки РФ на 2013–2018 гг.<sup>10</sup>

В рамках общей государственной политики России в сфере образования продолжается работа по таким приоритетным направлениям как создание условий для получения образования инвалидами и лицами с ОВЗ; увеличение числа образовательных организаций, здания которых приспособлены для данной категории обучающихся.

---

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489 (с изм.).

<sup>5</sup> URL: <http://government.ru>

<sup>6</sup> URL: <http://www.pravo.gov.ru>; СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2334.

<sup>7</sup> URL: <http://www.pravo.gov.ru>; СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2336.

<sup>8</sup> URL: <http://www.pravo.gov.ru>; СЗ РФ. 2014. № 17. Ст. 2058 (с изм.).

<sup>9</sup> URL: <http://www.pravo.gov.ru>; СЗ РФ. 2015. № 22. Ст. 3232.

<sup>10</sup> СПС Консультант Плюс.

Особенностям организации образовательной деятельности для лиц с ОВЗ посвящены:

Р.Ш Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам – образовательным программам дошкольного образования, утв. Приказом Минобрнауки России от 30 августа 2013 г. № 1014<sup>11</sup>,

П.п. 18-22 Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным общеобразовательным программам, утв. Приказом Минобрнауки России от 29 августа 2013 г. № 1008<sup>12</sup>,

Р.Ш Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам – образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования, утв. Приказом Минобрнауки России от 30 августа 2013 г. № 1015<sup>13</sup>,

федеральный государственный образовательный стандарт начального общего образования обучающихся с ограниченными возможностями здоровья, утв. Приказом Минобрнауки России от 19 декабря 2014 г. № 1598<sup>14</sup>,

Р.Ш Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам среднего профессионального образования, утв. Приказом Минобрнауки России от 14 июня 2013 г. № 464<sup>15</sup>,

Р.ИВ Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам высшего образования – программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры, утв. Приказом Минобрнауки России от 19 декабря 2013 г. № 1367<sup>16</sup>,

---

<sup>11</sup> Российская газета. 2013 г., 23 октября (№ 238).

<sup>12</sup> Российская газета. 2013 г., 11 декабря (№ 279).

<sup>13</sup> Российская газета. 2013 г., 16 октября (№ 232) (с изм.).

<sup>14</sup> URL: <http://www.pravo.gov.ru>

<sup>15</sup> Российская газета. 2013 г., 7 августа (№ 172) (с изм.).

<sup>16</sup> Российская газета. 2014 г., 12 марта (№ 56) (с изм.).

Р.ИV Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам высшего образования – программам ординатуры, утв. Приказом Минобрнауки России от 19 ноября 2013 г. № 1258<sup>17</sup>,

Р.ИV Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам высшего образования – программам подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), утв. Приказом Минобрнауки России от 19 ноября 2013 г. № 1259<sup>18</sup>.

Разработаны и направлены в образовательные организации высшего образования Методические рекомендации об организации приема инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья в образовательные организации высшего образования, утв. Минобрнауки России 29 июня 2015 г. № АК-1782/05<sup>19</sup>.

Ведется работа по разработке специальных требований для реализации ФГОС основного общего и среднего общего образования для обучающихся с особыми образовательными потребностями. Началась апробация проектов стандартов для обучающихся с ОВЗ в более чем 100 образовательных организациях из 24 субъектов Российской Федерации.

Для лиц с ОВЗ и инвалидов предусмотрена возможность получения профессионального образования в профессиональной образовательной организации на общих основаниях по конкурсу аттестатов без учета формы сдачи государственной итоговой аттестации.

Предусмотрена возможность продления сроков получения профессионального образования названной категорией обучающихся, разработки образовательных программ, адаптированных при необходимости для их обучения, обеспечения обучения в дистанционном режиме в удобной для инвалида или лица с ОВЗ форме.

---

<sup>17</sup> Российская газета. 2014 г., 12 февраля (№ 31).

<sup>18</sup> Там же.

<sup>19</sup> Администратор образования. 2016. № 2.

Для инвалидов, поступающих в образовательные организации высшего образования, предусмотрены квоты, которые устанавливаются ежегодно образовательной организацией в размере не менее чем 10% общего объема контрольных цифр приема граждан, обучающихся за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, выделенных такой образовательной организации на очередной год, по специальностям и (или) направлениям подготовки.

Разработаны и направлены в образовательные организации высшего образования Методические рекомендации по организации образовательного процесса для обучения инвалидов и лиц с ОВЗ в образовательных организациях высшего образования, в том числе по оснащенности образовательного процесса, утв. Минобрнауки России 8 апреля 2014 г. №АК-44/05вн<sup>20</sup>.

Приказом Минобрнауки России от 9 ноября 2015 г. №1309 утвержден Порядок обеспечения условий доступности для инвалидов объектов и предоставляемых услуг в сфере образования, а также оказания им при этом необходимой помощи<sup>21</sup>.

Бытующее в публицистических кругах мнение о недостаточности мер государственной поддержки лиц с ОВЗ в сфере образования на этом фоне представляется необоснованным.

На взгляд автора, основные проблемы сконцентрированы на этапе реализации государственной политики.

Например, преподаватели, государственные и муниципальные служащие слабо различают инклюзивное, адаптивное и специальное (или в специальных условиях, коррекционное) образование. Специалистами не всегда корректно определяются ограничения способности к обучению. В отсутствие специалистов, навыков в альтернативных методах, способах и форматах общения (азбука Брайля, язык жестов и т.п.), специальных учебных изданий, специального оборудования, в т.ч. учебного, реабилитационного, компьютерного, автотранспорта затрудни-

---

<sup>20</sup> СПС Консультант Плюс.

<sup>21</sup> URL: <http://www.pravo.gov.ru>; Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 4.

тельна реализация задачи обеспечения права на адаптивное и инклюзивное образование по месту проживания (ст. 24 Конвенции ООН о правах инвалидов, Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 годы, утв. Указом Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761<sup>22</sup>). При развитии нормативно-правового регулирования порядка финансирования расходов, необходимых для адресной поддержки инклюзивного обучения и социального обеспечения детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья оставляют желать лучшего размеры, оперативность и адресность как субсидий из федерального бюджета в бюджеты субъектов Российской Федерации, так и иных потоков финансирования. В вузах не предусмотрены ни дополнительные часы при учете нагрузки, ни дополнительная оплата преподавателям, осуществляющим обучение лиц с ОВЗ. Практически отсутствуют контакты с ресурсными центрами, обеспечивающими учебно-методическую, информационную и технико-технологическую поддержку инклюзивного высшего образования. Индивидуальные учебные планы в подавляющем числе вузов остаются декларацией.

На сегодняшний день лучше развита даже психолого-педагогическая помощь несовершеннолетним обучающимся, признанным в случаях и в порядке, которые предусмотрены уголовно-процессуальным законодательством, подозреваемыми, обвиняемыми или подсудимыми по уголовному делу.

Представляется, что наряду с решением экономических и социально-психологических задач необходимо в программы повышения квалификации педагогических работников, профессорско-преподавательского состава и учебно-вспомогательного персонала включать разделы (часы) по вопросам организации инклюзивного образования детей-инвалидов, инвалидов (государственная программа Российской Федерации «Доступная среда» на 2011–2020 годы, утв. Постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2015 г. № 1297<sup>23</sup>, Р.4 Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы); пересмотреть

---

<sup>22</sup> URL: <http://www.pravo.gov.ru>; СЗ РФ. 2012. № 23. Ст. 2994.

<sup>23</sup> URL: <http://www.pravo.gov.ru>; СЗ РФ. 2015. № 49. Ст. 6987.

подходы к определению численности профессорско-преподавательского состава, их часовой нагрузки (как аудиторской, так и внеаудиторской).

Безусловно, мы делаем только первые шаги, но шаги к социальному государству, «политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» и каковым мы провозгласили себя в ст. 7 Конституции РФ.

*Долинская Людмила Михайловна,  
Врач ФГБУ «Федеральный научно-клинический центр  
спортивной медицины и реабилитации  
Федерального медико-биологического агентства»,  
Эксперт журнала «Законы России: опыт, анализ, практика»,  
LMDML@yandex.ru*

## **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА ПРИ ЗАЩИТЕ ПРАВ ПАЦИЕНТОВ**

В статье систематизированы способы защиты прав пациентов. На основе анализа правовых актов и с использованием статистических данных показаны достоинства и недостатки способов, задействующих вмешательство государства и основанных на воздействии общества.

*Ключевые слова:* жизнь; здоровье; общественный совет по защите прав пациентов при Росздравнадзоре РФ; общественные объединения потребителей; общественный Совет по защите прав пациентов при Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения и социального развития; Росздравнадзор; Роспотребнадзор; Совет общественных организаций по защите прав пациентов при Минздраве РФ; третейские суды; Уполномоченный по правам человека.

Жизнь и здоровье являются нематериальными благами, охраняемыми различными правовыми средствами, различными отраслями права: например, ст.ст. 20, 41, 42 Конституции РФ, ст. 150, §§ 2 и 3 гл. 59 ГК, гл. 16 УК, ст.ст. 69, 183–186, Раздел X ТК.

Однако, по данным ФОМС, примерно 10% всей медицинской помощи в России оказывается с дефектами.

Для защиты прав пациентов используются средства разных отраслей права, частно- и публично-правовые механизмы. При этом происходит взаимодействие государства и общества.

Характер защиты зависит от лица, чье субъективное право, законный интерес, благо нарушено, от сути нарушенного блага, интереса, от характера правоотношения, правонарушения и последствий этого нарушения, от лица или органа, осуществляющего защиту права.

В случае нарушения прав пациента (отказ в получении медицинской помощи, некачественное оказание медицинской помощи и т.д.) гражданин может урегулировать конфликт непосредственно с услугодателем или использовать административные и судебные способы защиты своих прав и свобод. Обращение к должностным лицам медицинских организаций (зав.отделением, глав.врачу и т.п.) для нашей темы не актуально.

Административные способы включают в себя:

а) обращение к должностным лицам медицинских организаций (спорно);

б) обращение в органы управления сферы здравоохранения, в органы, осуществляющие федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей;

в) обращение в правоохранительные органы;

г) обращение в общественные организации и иные негосударственные институты (в т.ч. соответствующие профессиональные медицинские ассоциации);

д) обращения в третейские суды.

Судебные способы -

а) жалобы в суд;

б) исковое заявление в суд.



В перечень не включается рассмотренное нами ранее (в 2009–2010 гг.) обращение застрахованных в организации системы ОМС<sup>1</sup>.

Обращение в профильные государственные органы, как правило, влечет за собой административную ответственность нарушителя прав пациента.

На первом месте среди таких органов стоит Роспотребнадзор.

Роспотребнадзор, в соответствии с гл. IV Закона РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей»<sup>2</sup>, Положением о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, утв. Постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 г. № 322<sup>3</sup> и п.33 Правил предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг, утв. Постановлением Правительства РФ от 4 октября 2012 г. № 1006<sup>4</sup>, осуществляет контроль за соблюдением правил предоставления медицинских услуг; применяет в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, меры пресечения нарушений обязательных требований; выдает предписания о прекращении нарушений прав потребителей, о прекращении нарушений обязательных требований, об устранении выявленных нарушений обязательных требований; привлекает к ответственности лиц, совершивших такие нарушения.

За 2014 г. от общего числа письменных обращений граждан жалобы на медицинские услуги составили 2%. Среди выявленных случаев причинения вреда жизни и здоровью потребителей в 2014 г. сфера медицинских услуг оказалась на 3-ем месте (после оказания услуг общественного питания и розничной торговли). В разрезе сегментов потребительского рынка (видов деятельности) выявленные в 2014 г. по случаям причинения

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Долинская Л.М. Права пациентов и их охрана // Цивилист. 2009. № 3; Она же. Права пациентов как потребителей в сфере здравоохранения // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 5.

<sup>2</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 09.04.1992. № 15. Ст. 766 (с изм.).

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2899.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2012. № 41. Ст. 5628.

вреда имуществу потребителей медицинские услуги заняли 13-е место из 16<sup>5</sup>.

Анализ материалов региональных Управлений Роспотребнадзора показывает при проверке медицинских организаций свыше 70% нарушений законодательства по защите прав потребителей. Самым распространенным нарушением является отсутствие в лечебно-профилактических организациях подробной информации для пациентов об оказываемых услугах. Факты незаключения договоров с населением на оказание платных медицинских услуг выявляются почти в 30 субъектах РФ; в 50 с лишним регионах имеются нарушения в оформлении подобных договоров.

Так как административная ответственность подразумевает санкции в пользу государства, то для пациентов-потребителей имеет значение еще такое полномочие Роспотребнадзора как право обращаться в суд с заявлениями в защиту прав потребителей, законных интересов неопределенного круга потребителей, а также с заявлениями о ликвидации исполнителя либо о прекращении деятельности индивидуального предпринимателя за неоднократное (два и более раза в течение одного календарного года) или грубое (повлекшее смерть или массовые заболевания, отравления людей) нарушение прав потребителей.

Специальным государственным органом является Росздравнадзор. Он осуществляет государственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности, в том числе:

- принимает и рассматривает обращения граждан по вопросам качества и безопасности медицинской деятельности;
- проводит внеплановые выездные проверки качества и безопасности медицинской деятельности на основании анализа обращений граждан;
- проводит внеплановые документарные проверки качества и безопасности медицинской деятельности на основании анализа обращений граждан;

---

<sup>5</sup> Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2014 году: Государственный доклад. М.: Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, 2015.

– рассматривает заявления, предложения и жалобы граждан, учреждений и организаций, осуществляет подготовку ответов юридическим и физическим лицам на запросы, проводит личный приём по вопросам, относящимся к соблюдению прав граждан в сфере охраны здоровья.

По материалам Росздравнадзора, в структуре обращений граждан по вопросам оказания медицинской помощи свыше 40% связано с ненадлежащим ее качеством, свыше 25% – с дефектами организации, почти 20% – с недостаточной полнотой получаемой гражданами информации о правах при получении медицинской помощи, в том числе на бесплатное ее оказание<sup>6</sup>.

Следующая фигура – Уполномоченный по правам человека.

Из 59 100 обращений граждан, государственных и общественных организаций, поступивших к Уполномоченному по правам человека в 2014 г., жалобы по вопросам социальной защиты и здравоохранения составили 6,9% и занимают 4-е место среди всех обращений.

Согласно п. 1 ст. 16 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 г. №1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», уполномоченный рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе.

С 2008 г. в России активно обсуждается идея создания специального института Уполномоченного по правам пациента. В феврале 2008 г. за создание такого института выступила Межрегиональная общественная благотворительная правозащитная организация «Комитет за гражданские права»<sup>7</sup>. В наиболее развернутом виде идея получила воплощение в решении

---

<sup>6</sup> URL: [www.roszdravnadzor.ru](http://www.roszdravnadzor.ru)

<sup>7</sup> О защите прав пациентов медицинских учреждений России. 03.02.2008 // сайт Комитета «За гражданские права». URL: <http://www.zagr.org/136.html>

Общественного совета по защите прав пациентов при Росздравнадзоре РФ от 27 апреля 2009 г.<sup>8</sup>

В Прокуратуре РФ дела по защите прав пациентов не выделяются в самостоятельную категорию, что не позволяет судить об эффективности обращений туда. Следственные органы, деятельность которых предваряет судебное рассмотрение, занимаются уголовными делами выделенной нами в начале статьи категории.

В последние годы появился симбиоз деятельности государственных органов и общественных организаций по охране прав пациентов.

В 2011 г. при Минздраве РФ создан Совет общественных организаций по защите прав пациентов<sup>9</sup>, функциями которого являются обсуждение нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере защиты прав пациентов, а также подготовка предложений и рекомендаций по вопросам организации и оказания медицинской и социальной помощи, включая лекарственное обеспечение, повышения эффективности и безопасности медицинских технологий и медицинской продукции, совершенствования системы здравоохранения и государственной системы оказания медицинской помощи.

В 2006 г. создан Общественный Совет по защите прав пациентов при Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения и социального развития<sup>10</sup>. В настоящее время его деятельность осуществляется в соответствии с Приказом Росздравнадзора от 29.01.2014 г. № 526 «О деятельности Общественного совета по защите прав пациентов при Федеральной службе

---

<sup>8</sup> Решение о защите прав пациентов. 28.04.2009 // сайт Общественного совета по защите прав пациентов при Росздравнадзоре РФ. URL: [http://www.openmed.ru/index.php?D=34&cmd=33&file=NewsArticles\\_1.0.0&view=1&category=&id=79](http://www.openmed.ru/index.php?D=34&cmd=33&file=NewsArticles_1.0.0&view=1&category=&id=79)

<sup>9</sup> О Совете общественных организаций по защите прав пациентов при Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации: приказ Минздравсоцразвития РФ от 22.06.2011 г. № 601.

<sup>10</sup> Приказ Росздравнадзора от 18.09.2006 г. №2070-Пр/06 «О создании Общественного совета по защите прав пациентов при Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения и социального развития»

по надзору в сфере здравоохранения», который содержит Положение об этом Совете.

Общественные объединения потребителей (их ассоциации, союзы) пользуются у населения меньшей популярностью в силу, как нам представляется, промежуточного, посреднического характера их деятельности (ст. 45 Закона о защите прав потребителей).

В некоторых субъектах РФ появились специализированные третейские суды, деятельность которых базируется на Федеральном законе от 24.07.2002 г. № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации» (третейский суд Ассоциации субъектов системы здравоохранения Тверской области, постоянно действующий третейский суд при некоммерческом партнерстве «Научно-консультативный центр правовых вопросов в сфере здравоохранения «ЛОГОС» в Самаре, коллегия «Сибирского третейского суда» по медицинскому праву – медицинский арбитраж – в Новосибирске, Санкт-Петербургский третейский суд медицинского страхования и здравоохранения при Санкт-Петербургской торгово-промышленной палате).

В Тверской области в 2003 г. Ассоциацией субъектов системы здравоохранения принято решение о создании третейского суда<sup>11</sup>. 5 декабря 2003 г. в Самаре был образован постоянно действующий третейский суд при некоммерческом партнерстве «Научно-консультативный центр правовых вопросов в сфере здравоохранения «ЛОГОС»<sup>12</sup>. С 1 июля 2004 г. в Новосибирске работает отдельная коллегия «Сибирского третейского суда» по медицинскому праву – медицинский арбитраж.

---

<sup>11</sup> См.: Бородулин С.Ю., Ершов Н.А. Опыт работы третейского суда Ассоциации субъектов системы здравоохранения Тверской области // Научные труды I Всероссийского съезда (Национального конгресса) по медицинскому праву. Т. I. М.: НАМП, 2003. С. 197–198.

<sup>12</sup> См.: Ротко С.В. Третейское разбирательство как альтернативная форма разрешения медицинских споров: сравнительный анализ российского и германского опыта // Научные труды III Всероссийского съезда (Национального конгресса) по медицинскому праву / под ред. член-кор. РАМН, проф. Ю.Д. Сергеева. М.: НАМП, 2007. С. 215–218.

26 ноября 2007 г. по инициативе Администрации г. Санкт-Петербурга, Санкт-Петербургской торгово-промышленной палаты, Территориального фонда ОМС, медицинских и страховых ассоциаций при Санкт-Петербургской торгово-промышленной палате был создан Санкт-Петербургский третейский суд медицинского страхования и здравоохранения<sup>13</sup>. В 2010 г. было подписано Соглашение о сотрудничестве между Санкт-Петербургским Третейским судом медицинского страхования при Санкт-Петербургской торгово-промышленной палате и Уполномоченным по правам человека в Санкт-Петербурге, в котором прописаны механизмы взаимодействия для защиты прав граждан и расширения сферы применения деятельности третейского суда.

В соответствии с законодательством Российской Федерации и Регламентом Третейского суда рассмотрению в нем подлежат экономические споры между субъектами системы медицинского страхования и системы здравоохранения. Эти споры возникают из гражданско-правовых отношений в области медицинского страхования и медицинской деятельности и в общем случае являются подведомственными арбитражным судам и судам общей юрисдикции.

В основном предметом споров в Третейском суде являются неправомерное взимание денежных средств и взыскание морального вреда, причиненного некачественным оказанием медицинской помощи, нарушением прав пациентов.

Однако, при позиционируемых достоинствах третейского разбирательства (оперативность, профессионализм, право выбора судьи, конфиденциальность и т.п.) нормы закона о третейских судах и гражданское процессуальное право допускают возможность оспаривания и отмены государственным арбитражным судом решений третейских судов.

---

<sup>13</sup> URL: <http://www.alppp.ru/law/pravosudie/39/reglament-sankt-peterburgskogo-tretejskogo-suda-medicinskogo-strahovanija-i-zdravoohraneni.rtf> ; Тимофеев И.В. Третейский суд медицинского страхования и здравоохранения при Санкт-Петербургской торгово-промышленной палате. Правовые, организационные, экономические и этические аспекты. СПб.: ООО «БМН», 2012.

Самым распространенным способом защиты прав пациентов остается обращение в суд, который выносит решение от имени Российской Федерации..

За 2013–2014 гг. в суды общей юрисдикции поступило дел в отношении медицинских услуг 921, рассмотрено – 506, с удовлетворением требований – 286. При этом за 2014 г. по делам из договоров в сфере медицинских услуг доля вынесенных решений от числа окончанных производством – 65,5%, доля дел с удовлетворением требований от вынесенных решений – 56,5%.

Плюрализм лиц, к которым можно обратиться за защитой нарушенных прав пациентов, – безусловное достоинство нашей системы.

Но эффективность защиты в т.ч. зависит от правильного распределения полномочий между этими лицами и грамотного применения способов защиты.

**Закурдаева Алина Юрьевна,**  
*кандидат юридических наук,  
юрисконсульт ФГБУ «Центральный НИИ организации  
и информатизации здравоохранения»  
Минздрава России,  
a.zakurdaeva@mail.ru*

## **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ УПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПО ОКАЗАНИЮ ПЕРВОЙ ПОМОЩИ ПОСТРАДАВШИМ**

Статья раскрывает особенности управления деятельностью по оказанию первой помощи в административно-правовом аспекте. Основное внимание в работе автор акцентирует на анализе субъектов управления такой деятельностью и предлагает пути решения управленческо-правовых проблем в данной сфере.

*Ключевые слова:* первая помощь; управление деятельностью по оказанию первой помощи, организация оказания первой помощи.

В современных реалиях роста всех видов травматизма все большую роль приобретает особый вид охраны здоровья граждан – организация оказания первой помощи, который состоит в выполнении простейших медико-организационных мероприятий при жизнеугрожающих состояниях лицами первого контакта с пострадавшим<sup>1</sup>. Эффективность такой помощи зачастую гораздо выше высококвалифицированной и дорогостоящей медицинской помощи, оказанной с опозданием. Так, последние исследования показали, что 25% погибших на месте дорожно-транспортного происшествия до прибытия медиков имели шанс выжить, если бы им оказали первую помощь<sup>2</sup>.

В Российской Федерации в постсоветский период на государственном уровне не уделялось должного внимания организации оказания первой помощи, и этот ресурс охраны здоровья граждан оставался фактически незадействованным. Поэтому на настоящем этапе для решения остро стоящей задачи повышения частоты и качества оказания первой помощи решающую роль играет повышение эффективности механизмов управления деятельностью по оказанию помощи.

Среди федеральных органов исполнительной власти к субъектам административно-правовых отношений, имеющих компетенцию в области организации оказания первой помощи, помимо Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, относятся федеральные министерства (и подведомственные им службы и агентства): Минздрав России, Минтруд России, МЧС России, МВД России, Минобрнау-

---

<sup>1</sup> См.: Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 21 ноября 2011 г. №323-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. №48. Ст. 6724 ; Об утверждении перечня состояний, при которых оказывается первая помощь, и перечня мероприятий по оказанию первой помощи : Приказ Минздравсоцразвития России от 04 мая 2012 г. № 477н // Рос. газ. 2012. № 115.

<sup>2</sup> См.: Министр Вероника Скворцова приняла участие в Президиуме Госсовета по вопросам безопасности дорожного движения : информация с официального сайта Минздрава России. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rosminzdrav.ru/news/2016/03/14/2842-ministr-veronika-skvortsova-prinyala-uchastie-v-prezidiume-gossoveta-po-voprosam-bezopasnosti-dorozhnogo-dvizheniya>



ки России. При этом основные функции Минздрава России в области первой помощи заключаются в разработке и утверждении документов, имеющих медицинскую составляющую<sup>3</sup>. Выполнение Минздравом России координирующей роли в разработке нормативных документов, затрагивающих вопросы организации первой помощи, может стать важнейшим шагом к унификации организации первой помощи в целом в Российской Федерации. Наиболее значимые функции Минобрнауки России заключаются в утверждении документов, регламентирующих обучение правилам оказания первой помощи, включая примерные программы учебного курса, предмета, дисциплины по оказанию первой помощи, форму документа о прохождении обучения, перечни профессий и направлений подготовки (специальностей), по которым осуществляются профессиональное образование и профессиональная подготовка<sup>4</sup>. Таким образом, властное воздействие исполнительно-распорядительного характера вышеперечисленных министерств распространяется на все контингенты участников оказания первой помощи, выступающих в качестве объектов системы управления оказанием первой помощи.

Управленческое воздействие трех других министерств, МЧС России, МВД России и Минтруд России, характеризуется более узким кругом управляемых объектов. МЧС России выполняет функции по методическому руководству и контролю при решении вопросов по обучению населения в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, а также организации дея-

---

<sup>3</sup> См.: Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 608 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 26. Ст. 3526.

<sup>4</sup> См.: Об утверждении Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 03 июня 2013 г. № 466 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 23. Ст. 2923; О требованиях к минимуму содержания программы профессиональной подготовки частных детективов : Приказ Минобрнауки России от 26 апреля 2010 № 429 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 40.

тельности аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований<sup>5</sup>. МВД России осуществляет организацию оказания первой помощи в соответствии с задачами органов, входящих в систему МВД России<sup>6</sup>. Особое значение имеет организация оказания первой помощи при дорожно-транспортных происшествиях в виду их массовости и тяжести вызываемых травм. Минтруд России осуществляет нормативные функции по установлению мер по профилактике производственного травматизма<sup>7</sup>.

Важные контрольные и надзорные функции в области организации оказания первой помощи имеют федеральные службы: Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения<sup>8</sup>, Федеральная служба по труду и занятости<sup>9</sup>, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благо-

---

<sup>5</sup> См.: Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: Указ Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 28. Ст. 2882; Об утверждении Порядка создания нештатных аварийно-спасательных формирований : Приказ МЧС России от 23 декабря 2005 г. № 999 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 6 ; Об утверждении Порядка тушения пожаров подразделениями пожарной охраны : Приказ МЧС России от 31 марта 2011 г. № 156 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 29.

<sup>6</sup> См.: Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 01 марта 2011 № 248 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 10. – Ст. 1334.

<sup>7</sup> См.: Об утверждении Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 610 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 26. Ст. 3528.

<sup>8</sup> См.: Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения от 30 июня 2004 г. № 323 : пост. Правительства Рос. Федерации от 30 июня 2004 г. № 323 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 28. Ст. 2900 ; Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по исполнению государственной функции по контролю за обращением медицинских изделий : Приказ Минздрава России от 05 апреля № 196н // Рос. газ. 2013. № 181.

<sup>9</sup> См.: Об утверждении Положения о Федеральной службе по труду и занятости : Пост. Правительства Рос. Федерации от 30 июня 2004 г. № 324 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 28. Ст. 2901.

получия человека<sup>10</sup> осуществляют контрольные и надзорные функции в области производства и реализации материально-технического оснащения для оказания первой помощи, организации обучения правилам оказания первой помощи, профилактике производственного травматизма.

Существенный управленческий потенциал по организации оказания первой помощи законодатель возлагает на органы государственной власти субъектов Российской Федерации, в частности, нельзя не отметить функции по организации оказания первой помощи силами Государственной противопожарной службы, аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований, а также в рамках мероприятий гражданской обороны и охраны труда<sup>11</sup>.

Определенные функции в сфере организации оказания первой помощи закреплены за органами местного самоуправления в сфере первой помощи. Они заключаются в организации и осуществлении мероприятий по гражданской обороне, защите населения от чрезвычайных ситуаций в границах муниципального образования, при этом важным аспектом является подготовка неработающего населения правилам оказания первой помощи<sup>12</sup>. Однако данные функции могут реально исполняться только после создания на институциональном уровне необхо-

---

<sup>10</sup> См.: Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека : Пост. Правительства Рос. Федерации от 30 июня 2004 г. № 322 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 28. Ст. 2899.

<sup>11</sup> См.: Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : от 06 октября 1999 г. №184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005 ; Об утверждении Положения об организации обучения населения в области гражданской обороны : Постановление Правительства РФ от 02 ноября 2000 г. № 841 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 45. ст. 4490 ; О подготовке населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : пост. Правительства Рос. Федерации от 04 сентября 2003 г. № 547 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 37. Ст. 3585.

<sup>12</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

димой учебной и материально-технической базы. В связи с этим, заложенный законодателем организационный потенциал органов местного самоуправления не реализуется в полной мере, что обусловлено в первую очередь организационно-правовыми проблемами, имеющимися на федеральном уровне.

Вышеперечисленные функции управляющих субъектов в сфере первой помощи являются несогласованными по ряду параметров содержательного, территориального и временного характера, вследствие большого количества субъектов системы управления, имеющих разные социальные задачи и занимающих разные позиции в административной иерархии, при практически полном отсутствии координации их деятельности. Кроме того, сумму функций органов государственной власти в области первой помощи нельзя назвать достаточной. Рассмотрим данные управленческо-правовые проблемы более подробно.

Так, необходимо констатировать, что при имеющейся степени диверсифицированности управления концентрация функций управления в одном министерстве не представляется возможной. В настоящее время данные функции рассредоточены в разных министерствах и остро нуждаются в координации. Кроме того, эффективному административно-правовому воздействию препятствует отсутствие функций планирования, прогнозирования, информационного обеспечения первой помощи, что не позволяет всесторонне оценить текущую ситуацию, выработать стратегию развития института первой помощи и определить необходимый результат. Все это снижает результативность выполнения всех иных функций в области организации оказания первой помощи.

Частично данные проблемы могут быть решены благодаря созданию Межведомственной рабочей группы по совершенствованию оказания первой помощи в Российской Федерации как органа, наделенного специализированными функциями в сфере первой помощи. Согласно приказу Минздрава России от 28 января 2013 г. № 30 данная рабочая группа является совещательным органом и создается для выработки предложений по совершенствованию оказания первой помощи в Российской

Федерации. В состав Рабочей группы входят представители федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, федеральных государственных учреждений, общественных организаций, иных органов и организаций. Рабочая группа осуществляет следующие функции: анализирует сведения о состоянии оказания первой помощи в Российской Федерации; проводит оценку эффективности реализации федеральных целевых и региональных программ по совершенствованию оказания первой помощи (в случае их разработки); рассматривает предложения федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и общественных организаций по совершенствованию оказания первой помощи в Российской Федерации, проводит их анализ и оценку; осуществляет подготовку предложений о поддержке или неподдержке федеральных целевых и региональных программ по совершенствованию оказания первой помощи (в случае их разработки); осуществляет подготовку предложений по совершенствованию оказания первой помощи в Российской Федерации.

Однако компетенция Рабочей группы не всегда достаточна для обеспечения потребностей института организации оказания первой помощи в полном объеме, в том числе не всегда может обеспечить межсекторальную двустороннюю связь при выработке организационно-правовых решений. В связи с этим, по нашему мнению, наиболее эффективным вариантом решения данных задач является расширение объема полномочий действующей Рабочей группы или создание нового государственного органа в форме координационного совета, подведомственного Минздраву России, с более широким объемом полномочий по регулированию вопросов совершенствования организации оказания первой помощи. Принципиальная структура и компетенция такого координационного органа должны быть построены с учетом всех аспектов управления и координации вопросов первой помощи (создание нормативной базы, обучение первой помощи, проверка полученных знаний, необходимое оснащение, мотивация потенциальных участников оказания первой помощи

и другие). Данный орган должен охватывать своим влиянием те сферы, которые не отнесены к компетенции иных федеральных органов исполнительной власти. С учетом вышеизложенного, полагаем, что координационный орган должен осуществлять следующие функции:

- разработка проектов законодательных и других нормативных правовых актов по вопросам, относящимся к организационно-правовому регулированию вопросов оказания первой помощи, согласование их в рабочем порядке с федеральными органами исполнительной власти и иными организациями;

- планирование в сфере первой помощи, которое должно представлять из себя выработку единой согласованной концепции построения и развития системы первой помощи;

- организация пропаганды первой помощи, то есть целенаправленного информирования общества о путях организации оказания первой помощи и социальной важности ее оказания, осуществляемого через средства массовой информации, посредством издания и распространения специальной литературы и рекламной продукции, устройства тематических выставок, смотров, конференций и использования других, не запрещенных законодательством Российской Федерации форм информирования населения;

- организация статистического учета в сфере оказания первой помощи, то есть построение системы сбора и обобщения информации по оказанию первой помощи с целью анализа и прогнозирования;

- координация вопросов первой помощи, то есть согласование деятельности различных государственных органов для достижения общих целей и задач государственного управления в сфере первой помощи.

По нашему мнению, реализация вышеназванных функций координационного органа позволит оптимизировать организационный потенциал субъектов управления деятельностью по оказанию первой помощи для достижения социально значимых результатов и обеспечит совершенствование организационных

и функциональных основ деятельности по оказанию первой помощи.

Кроме того, для внедрения в управление деятельностью по оказанию первой помощи программно-целевого метода предлагается включить в Государственную программу Российской Федерации «Развитие здравоохранения» мероприятия, направленные на повышения частоты и качества оказания первой помощи. Кроме того, предлагается разработать и утвердить единую согласованную концепцию построения и развития системы первой помощи в качестве отдельного документа, или как составную часть Концепции развития системы здравоохранения Российской Федерации, в случае формирования и утверждения таковой.

**Ибрагимов Солиджон Ибрагимович,**

*доктор юридических наук,*

*зав. отделом публичного права*

*Института философии, политологии и права АН РТ;*

**Рахматова Зарина,**

*соискатель ИФПП АН РТ*

## **КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ**

В статье рассматривается проблемы формирования системы законодательства Республики Таджикистан об административном судопроизводстве. Отмечается, что в настоящее время состояние применения норм КАП встречается с многими проблемами и нуждается в совершенствовании. Предлагается развивать и усовершенствовать существующие нормы, дополнить кодекс качественно новым содержанием, сделать его более доступным в применении, а также шире применить его административно-юстиционные положения. По мнению авторов, в целях реализации намеченных Концепцией прогнозного развития законодательства республики на базе главы VI КАП РТ, в которой заложены лучшие национальные

традиции и законотворческая культура, предлагается разработать и принять КАС РТ.

*Ключевые слова:* административная юстиция; административное судопроизводство; законодательная система; публично-правовые отношения; административные иски; административные правонарушения.

Современная административно-правовая наука признает, что Европейские традиции в отрасли административного права и административной юстиции исключительно глубоки, стабильны и, в то же время, – динамичны. А Европейская система института административной юстиции (административного судопроизводства) есть результатом многовекового, активного научного поиска эффективных способов защиты субъективно-публичных прав, свобод, интересов<sup>1</sup>. Согласившись с данной концепцией и заимствуясь её конструкцией, попытаемся актуализировать тенденцию развития современной системы законодательства Республики Таджикистан регламентирующий административное судопроизводство.

Становление в 1991 г. республики Таджикистан как независимого государства ознаменовало начало эпохи формирования собственной системы права и системы законодательства. Этот период характеризуется формированием и развитием национального законодательства, в том числе об административной юстиции и административного судопроизводства, что можно называть качественно новым этапом национального государственного строительства в Таджикистане. Говоря о качестве современной государственности необходимо учесть, что она напрямую связана с судебной властью, всеми её атрибутами, соответствующими организационными и функциональными признаками, институтами, материальным и процессуальным законодательством. Здесь цели законодательной и судебной власти находят свои точки соприкосновения, т. е. они совпадают. Принимая законы, законодательная власть создает право-

---

<sup>1</sup> См. Основные институты современной административной юстиции Украины // Евразийский юридический журнал. 2013. № 8 (63). URL: <http://www.eurasialegal.info/index>



вые порядки, обеспечивающие права и свободы граждан, а также и других субъектов права. Судебная власть выполняет функции защиты права, устанавливает законность, разрешает правовые споры. То есть законодательная и судебная власти всегда «за» соблюдения права и свободы человека и гражданина, за «хорошие» порядки в системе государственного управления, за надлежащее публичное управление<sup>2</sup>.

Государственно-правовая реформа-это сложная и долгосрочная задача, бесспорно, она должна осуществляться на базе системных научных исследований. Для успешной реализации задач реформы в законодательном блоке в Республике Таджикистан принята Концепция прогнозного развития законодательства страны до 2020 г.<sup>3</sup>, в которой основным вектором совершенствования законодательства республики определяется – обеспечение прав и свобод личности и граждан Республики Таджикистан, равноправие и правовая защита всех форм собственности и гарантий их реализации. Указывается, что совершенствование законодательных актов должно содействовать стабильной реализации системы права, устранять противоречие между существующими нормативными правовыми актами, что создает возможность поднять их качество и систематизацию.

В соответствии с Концепции функционирующая система законодательства Республики Таджикистан состоит из отраслей, подотраслей и институтов законодательства с присущими им общими и специальными принципами и методами регулирования. Необходимость совершенствования этой системы определяют: а) Конституция Республики Таджикистан; б) обязательства Таджикистана в сфере международного права; в) отраслевые концепции и программы развития законодательства; г) кодексы и другие основополагающие законы отраслей и ин-

---

<sup>2</sup> См. Стариков Ю.Н. Административная юстиция в условиях модернизации государства, административного и административно-процессуального законодательства Российской Федерации // Ежегодник публичного права. М.: Инфотропик Медиа, 2014. С. 222–223

<sup>3</sup> Утверждена Указом Президента Республики Таджикистан от 19 февраля 2011 г. № 1021. URL: <http://www.mmk.tj>

ституты законодательства; д) формирование Свода законов и законодательства Республики Таджикистан.

Основными направлениями совершенствования системы законодательства Республики Таджикистан являются: а) приведение в соответствие законодательства Республики Таджикистан, Конституции Республики Таджикистан и международных нормативных правовых актов, признанных Таджикистаном; б) определение группы законов, принимаемых в первую очередь и в ближайшем будущем, систематичность их принятия с учетом интересов граждан и государства, требований отраслей политико-экономической, социальной жизни и духовной культуры; в) кодификация законодательства Республики Таджикистан; г) принятие новых нормативных правовых актов, в частности с целью усовершенствования механизмов исполнения требований Конституции Республики Таджикистан, международных правовых актов, признанных Таджикистаном и положений кодексов; д) упорядочивание законодательства, закрепление систематической связи между нормативными правовыми актами; е) гармонизация законодательства Республики Таджикистан в рамках интеграционного процесса.

Указывается, что стабильность законодательства может быть обеспечена последовательной реализацией принципа научности нормотворческой деятельности, высокий уровень правовой культуры и профессионализм субъектов нормотворческого процесса, возможно при условии обязательного участия в нем квалифицированных специалистов, использующих приемы и методы научного анализа.

Важным является упорядочение нормотворчества центрального исполнительного органа государственной власти и местных органов государственной власти, которая может быть обеспечено строгим соответствием нормативных правовых актов этих государственных органов законодательным актам.

Вместе с тем, анализ законодательства и практики правоприменения в Республике Таджикистан показывает, что существует немало проблем в деле реформирования государственной власти в целом, становлении административной юстиции,

административного судопроизводства в частности. Проблема заключается не только в преодолении наследия советского государства, но и, в выборе модели административной юстиции и формировании собственной системы административного судопроизводства, в обеспечении её адекватного правового регулирования. Безусловно, значение проведения судебно-правовых реформ, огромно, поэтому следует остановиться на этом вопросе более подробно.

С приобретением государственной независимости до настоящего времени Президентом Республики Таджикистан издано четыре Указа «Об утверждении Программ судебно-правовой реформы в Республике Таджикистан»<sup>4</sup>.

Эти Программы предусматривают комплекс организационно правовых проблем по совершенствованию структуры и деятельности судебной системы, а также совершенствованию правовых норм, регулирующих деятельность судов и правовое положение судей. Приоритетной задачей реформы признается, в частности расширение полномочий суда по рассмотрению административных дел и образование административных судов в Таджикистане<sup>5</sup>.

Следует отметить, что такая постановка вопроса, в свое время была актуальной, возможно она не теряла свое значение и сегодня. Однако, реализация намеченных Программой плана действия желаемого результата не дало. Причиной тому, на наш взгляд, было неправильное осмысление понятия и содержания административной юстиции и как форма её реализации административного судопроизводства. Дело в том, что к тому времени в Таджикистане не было научно обоснованной доктрины административного судопроизводства. На практическом уровне Кодекс об административных процедурах Республики Таджи-

---

<sup>4</sup> Программы судебно-правовой реформы Таджикистана: на 2007–2012 гг.; на 2011–2013 гг.; на 2013–2014 гг.; на 2015–2017 гг. // Решение Президента и Правительства Республики Таджикистан. 2007. № 6; 2011. № 1; 2013. № 3; 2015. № 1. URL: <http://www.miust.tj>

<sup>5</sup> См.: Программа судебно-правовой реформы РТ на 2007–2011 гг. / Решение Президента и Правительства Республики Таджикистан. 2007. № 6.

кистан (КАП РТ 2007 г.) не было реализовано. Юристы, в том числе и судьи не заглядывая внутрь кодекса, до недавнего времени считали этот кодекс правовой регламентацией деятельности органов государственного управления. Между тем, КАП РТ являет собой законодательство нового поколения отвечающая всем международным стандартам, как по содержанию, так и механизму регламентации судопроизводственных отношений. Поскольку в главе VI Кодекса регламентирована административное судопроизводство, т.е. процедура рассмотрения публично-правовых споров судами общей юрисдикции Республики Таджикистан.

Следует отметить, что вопрос о формировании административного судопроизводства и создании административных судов не может терять свою актуальность вплоть до создания полноценной, обособленной системы административных судов и административного судопроизводства в Республике Таджикистан. Отдельные шаги в этом направлении уже принимаются. В соответствии с разделом 3 Программы судебной реформы на 2007–2011 гг, в 2010 г. были созданы судебные коллегии по административным делам в суде Горно-Бадахшанской Автономной области, Согдийском, Хатлонском областных судах, в суде города Душанбе и Верховном суде РТ. С проведением этих преобразований институт административной юстиции в Таджикистане стал приобретать новое содержание, хотя все ещё находится в стадии начального формирования. На данном этапе особо актуальным является теоретическое осмысление первого опыта деятельности этого института, изучение функционирования административных судов зарубежных государств.

Вместе с тем, отсутствие надлежащей агитации и образовательного комплекса о правовом положении административной юстиции, как неотъемлемого института правового государства, административного судопроизводства как о форме её реализации, об изменении основной парадигмы этого института, становиться, на наш взгляд, причиной затормаживания процесса формирования административного судопроизводства в Рес-

публике Таджикистан. А также основной причиной неправильного понимания административного судопроизводства. Её понимание как судебное рассмотрение дел об административных правонарушениях. К сожалению, такой стереотип мышления пока ещё сохраняется даже среди судейского корпуса республики, что негативно сказывается и на законотворчество. Примером, может прослужить Принятие от 26.07.2013 г. Административно-процессуального кодекса РТ об административных правонарушениях<sup>6</sup>, а также переименовании судебных коллегий по административным делам судов второй инстанции и Верховного Суда РТ, коллегиями по делам об административных правонарушениях<sup>7</sup>.

В этом контексте, следует остановиться и на существовании другой проблемы. Так, в Плате мероприятий по реализации вышеназванной Программы указывалось на необходимость подготовки проектов нормативно-правовых актов по внесению в законодательство РТ соответствующих изменений и дополнений касающихся улучшению деятельности системы правосудия. А именно: а) должны обеспечить доступ к равному и справедливому для всех правосудию; б) повысить оперативности рассмотрения дел в судах; в) развитие процедур досудебного и внесудебного разрешения споров, прежде всего, между гражданами и государственными органами и др. Последнее, некоторыми авторами, в том числе судьями, входившими в состав рабочей группы по разработке вышеназванного кодекса, были восприняты так, как будто Программа в дальнейшем предусматривает разрешение публично правовых споров в досудебной и внесудебной форме, т.е., прежде всего, системой квазисудебных органов. Поэтому Президент страны, якобы ставит вопрос о подготовке и принятии Процессуального кодекса Рес-

---

<sup>6</sup> АПК КоАП РТ. URL: <http://www.mmk.tj>

<sup>7</sup> Конституционный Закон РТ «О судах в РТ» в редакции КЗ РТ от 26.07.2014 г. URL: <http://www.mmk.tj>

публики Таджикистан об административных правонарушениях<sup>8</sup>.

Нам представляется, что даже если согласиться с таким неверным суждением, основной блок законопроектных работ намеченных Программой, т.е. разработка проектов обеспечивающих доступ к равному и справедливому для всех правосудию оставался не выполненными.

Следует отметить, что КАП РТ в отдельной главе (гл.6) не только узаконил административное судопроизводство, но и определил особенности её реализации в судебно-административной форме. В частности, четыре формы административного иска была признана средством возбуждения административно-спорного дела.

Важно подчеркнуть, что в концептуальных основах развития законодательства Республики Таджикистан, какими являются вышеназванные Концепция прогнозного развития законодательства на период до 2020 г, утвержденная Указом Президента РТ от 19 февраля 2011 г. за № 1021, а также во всех четырех Программах проведения в РТ судебно-правовых реформ, отмечая необходимость для страны повышение уровня и качества законов, обеспечивающих эффективную реализацию в общественной жизни защиты прав и свобод личности и гражданина, в том числе и от административного произвола, вместе с тем, они конкретно не определяют, какие жизненно важные сферы общественных отношений более нуждаются в качественном законодательном регулировании, какие новые правовые институты необходимо утвердить для реализации целей правового государства. Например, в п. 38 Концепции говорится о совершенствовании административного законодательства, об обособлении административно-процессуального законодательства

---

<sup>8</sup> См.: Муродов Б.Р. Судья Верховного Суда РТ, председатель судебной коллегии по административным делам, член рабочей группы по разработке Процессуального кодекса Республики Таджикистан об административных правонарушениях – выступление на «круглом столе» организованном Минюстом РТ по поводу разработки ПК оАП РТ. 23–24 апрель 2011 г. (Архив Минюст РТ – 2011 г.) URL: <http://www.miust.tj>

от гражданского и экономического судопроизводства. Однако не конкретизируется, что это за законодательство – Административно-процессуальное по рассмотрению дел об административных правонарушениях, который принять в 2013 г. или все такие имеются в виду принятие нового законодательного акта регламентирующий административное судопроизводство по рассмотрению публично-правовых споров. Или же под административно-процессуальным кодексом имеется в виду общий законодательный акт регламентирующий как административное судопроизводство, так и производство по делам об административных правонарушениях. Нет даже концептуальное упоминание о том, что в республике может быть создан институт административной юстиции.

Относительно теоретических положений регламентации норм административного судопроизводства в административно-правовом законодательстве, необходимо отметить, что в юридической литературе по данному вопросу имеются различные подходы, обобщив которых, можно прийти к следующим выводам:

1. Административно-процессуальные нормы признаются вторичным по отношению к материальным нормам административного права. Поскольку их существование подчинено общей задаче реализации соответствующих материальных норм<sup>9</sup>.

2. Различия материальных и процессуальных норм проводится, как правило, в зависимости от свойства их предмета регулирования и связываются с правовыми отношениями при разрешении конкретных дел. При таком подходе некоторые ученые полагают, что материальная норма предшествует процессуальной нормы, поэтому последние отвечают на вопрос, как, каким образом, в каком порядке права и обязанности, участники процесса должны быть реализованы<sup>10</sup>. Другие авторы,

---

<sup>9</sup> См. например, Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. Свердловск, 1963. С. 229; Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб., 2003. С. 595; Административно-процессуальное право: курс лекции / под ред. И.Ш. Киясханова. М., 2004. С. 51–52.

<sup>10</sup> См. например, Сорокин В.Д. указ. Работа. С. 595–596.

утверждают, что административно-процессуальная норма отвечает на вопрос, каков порядок принудительного разрешения спора или каков порядок применения мер административного принуждения и какова компетенция органа или должностного лица в разрешении конкретных дел<sup>11</sup>.

3. В содержании материальных административно-правовых норм выделяют: комплекс прав и обязанностей регулируемых административным правом (запреты, ограничения, санкции и компетенция органа). А в содержании административно-процессуальных норм выделяют общие правила, порядок, процедуры нормотворческой и правоприменительной и юрисдикционной деятельности субъектов административного права<sup>12</sup>.

Опираясь на указанных подходах административно-процессуальных норм, профессор А.И. Стахов предлагает разделит административно-процессуальное законодательство на следующие составные части: а) административно-процессуальные законы; б) административно-процессуальные акты Правительства; в) административно-процессуальные акты органов исполнительной власти. При этом, автор предлагает два основных способа систематизации административно-процессуального законодательства: 1) научно обоснованное моделирование и легализация отдельных видов административного производства; 2) научно обоснованное моделирование и легализация административных процедур<sup>13</sup>.

В результате проведенного исследования А.И. Стахов дает следующую дефиницию, что *современный административный процесс представляет собой комплексную государственную деятельность, осуществляемую публичной администрацией и судебными органами в рамках административных и судеб-*

---

<sup>11</sup> См. например: Салищева Н.Г. Граждане и административная юрисдикция в СССР. М., 1970. С.18.

<sup>12</sup> См. например: Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. М., 2009. С. 141.

<sup>13</sup> См.: Стахов А.И. Процедурная регламентация как способ систематизации административного процессуального законодательства // Актуальные проблемы публичного права в России и за рубежом. М.: РУДН, 2011. С.112–114.



*но-административных дел в соответствии с юридическими процедурами, закрепленными в сформировавшемся административно-процессуальном законодательстве (административными и судебно-административными процедурами).* Данное определение он называет интегративным подходом к пониманию административного-процесса, который по его мнению позволяет решить три основные задачи административно-правовой науки и практики, а также поможет логичному разграничению административного и административно-процессуального законодательства: 1) научно обосновать, выделить и структурировать административно-процессуальное право в качестве самостоятельной отрасли системы права; 2) обеспечить единообразие в понимании учеными, законодателем и правоприменителем административно-процессуального законодательства, регламентирующего деятельность публичной администрации и судов; 3) определить научно обоснованные направления и основные этапы систематизации, кодификации и гармонизации сформировавшегося в настоящее время административно-процессуального законодательства<sup>14</sup>.

Вместе с тем, по мнению первого заместителя Председателя Верховного Суда РФ профессора П.П. Серкова, с которым мы не можем не согласиться, административное судопроизводство ни в коей мере не следует отождествлять с административным процессом<sup>15</sup>. К сожалению, такую точку зрения разделяют не все исследователи административного права. Одни авторы признают самостоятельность административного судопроизводства<sup>16</sup>, другие связывают его с административным

---

<sup>14</sup> См.: Стахов А.И. Интегративный подход к пониманию административного процесса в России // Административное право и процесс. 2015. № 2. С. 51–55.

<sup>15</sup> См.: Серков П.П. Административное судопроизводство и административный процесс // Актуальные проблемы административного судопроизводства. Омск, 2015. С. 169.

<sup>16</sup> Николаева Л.А., Соловьева А.К. Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции: сб. СПб.: Пресс, 2004. С. 110–111.

процессом<sup>17</sup>, третьи, разделяют административное судопроизводство и административную юстицию<sup>18</sup>. Многие авторы в административное судопроизводство включают и производство по делам об административных правонарушениях<sup>19</sup>. Обосновывая несовместимость этих суждений с самым содержанием и значением административного судопроизводства, автор, поддерживает мнение профессора Соловей Ю.П. о том, что «существующее положение дел противоречит старой и, к сожалению, забытой аксиоме науки процессуального права о теоретической и практической недопустимости соединения судебной и административной функции в руках административного органа»<sup>20</sup>.

В результате анализа точек зрения ученых в понимании административного судопроизводства и административный процесс П.П. Серков, приходит к выводу, что в словосочетание «административное судопроизводство» определяющим является понятие «судопроизводство», подчеркивающее его принадлежность к деятельности органов судебной власти, правосудию. Понятие «административное» лишь конкретизирует один из четырех видов судопроизводства, равных по целям и задачам, но отличающихся друг от друга правилами разрешения конфликтов<sup>21</sup>.

В настоящее время в Республике Таджикистан существует следующая система законодательства, регламентирующие ад-

---

<sup>17</sup> См. например: Уткин Д.В. Административное судопроизводство в современном правовом государстве: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2004. С. 13; Кононов П.И. Конституционно-правовые основы административного процесса в России // Вестник Евразий, академии админ. наук. 2009. № 3. С. 63.

<sup>18</sup> Панова И.В. Административное судопроизводство в РФ // Государство и право, 2001. № 10. С. 14.

<sup>19</sup> См. например: Студеникина М.С. Некоторые аспекты административно-процессуального законодательства в Российской Федерации // Проблемы админ и админ процесса: сбор. науч. трудов / отв. ред. Л.Л. Попов. М.: МГЮА, 2005, С. 143–144; Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1998. С. 619; Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) // Правоведение. 2000. № 1. С. 69.

<sup>20</sup> Соловей Ю.П. К вопросу о реформе законодательных основ административной ответственности // Материалы круглого стола. 3 марта 2014 г. г. Тула Аквариус, 2014. С. 32.

<sup>21</sup> См.: Серков П.П. Указ раб. С. 180.

министративную юстицию и административного судопроизводства:

- Конституция республики Таджикистан;
- Конституционный закон Республики Таджикистан «О судах в РТ»;

- Кодексы Республики Таджикистан: ГПК, КоЭС, КАП (Кодекс об административных процедур РТ), ПК КоАП РТ (Процессуальный Кодекс об административных правонарушениях, который регламентирует как производство по делам об административных правонарушениях, так и порядок пересмотра решений административного органа и суда принятого по делу об административных правонарушениях);

- Законы Республики Таджикистан: Закон РТ «Об обращениях граждан»; Закон РТ «Об ответственности родителей за воспитание несовершеннолетних детей» и др.

- Нормативно-правовые акты Правительства РТ, министерств и ведомств.

На первый взгляд, существование норм административного судопроизводства в указанных законодательных актах, кажется иерархически правильным и логичным. Однако проблема заключается не в том, что они разбросаны, не консолидированы, также они внутренне не согласовываются, порой противоречивы, и самое главное (кроме норм КАП РТ) в их содержание присутствуют советские стереотипы законотворчества.

Так, подвергая критике мнение об уже реализованном на практике конституционно-правовой нормы об административном судопроизводстве Ю.Н. Старилов считает ошибочным её обоснование содержащимися в процессуальных нормах ГПК и АПК РФ (относительно Таджикистана ГПК и КоЭС РТ) нормами административного судопроизводства. Он указывает, что такое представление является неправильным, по крайней мере, по пяти основаниям: во-первых, несоответствием теории и практике разделения властей; во-вторых, несоответствием структуре судебной власти в современных политико-правовых условиях; в- третьих, несоответствием правовой природе споров, которые рассматриваются в судах; в четвертых, назвать

гражданское (или арбитражное) процессуальное законодательство административным – значит фактически пренебрежительно относиться к теории частного и публичного права, к их разделению, к частным и публичным интересам; в-пятых, развивающееся административное законодательство и административное право невозможно сегодня представлять без административного процесса (административного судопроизводства), так как само развитие административного права, новые его институты, административные процедуры, административные органы требуют соответствующего развития судебной власти для полноценного и адекватного контроля со стороны судебной власти<sup>22</sup>.

Соглашаясь с авторитетным мнением профессора Ю.Н. Старилова следует отметить, что гражданское судопроизводство, используемое для разрешения административных споров в Таджикистане в общих судах, не может учитывать всю специфику административного судопроизводства. Например, специфику статуса сторон, характера административно-правовых отношений – в виде административного спора (конфликта), особенности применения административных регуляторов в отраслях и сферах государственного управления и др. Кроме того, недостатки и проблемы регулирования административного судопроизводства нормами ГПК, на наш взгляд, заключаются в следующем: а) «административные дела» в ГПК называются «гражданскими», что не соответствует материальному критерию понимания спора о праве административном, а не гражданском; б) «административное судопроизводство» называется «гражданским судопроизводством», что также не соответствует материальному критерию правоотношений; в) отсутствует четкое определение характера производства по этим делам – исковое или неисковое. Господствует «культура жалобы», а не иска; г) отсутствует четкое обозначение сторон (административный

---

<sup>22</sup> См.: Стариллов Ю.Н. Административная юстиция в условиях модернизации государства, административного и административно-процессуального законодательства Российской Федерации // Ежегодник публичного права. М.: Инфотропик Медиа, 2014. С. 224.

истец и ответчик), не регламентирован их статус; д) не решен однозначно и четко вопрос о принципах административного судопроизводства и прежде всего принцип диспозитивности и равенства сторон.

Вместе с тем, следует признать, что специфика публично-правовых споров такова, что их разбирательство требует особой судейской квалификации. Более того, данный вид судопроизводства требует внесения важных правовых изъятий и дополнений к общим принципам гражданско-процессуального производства. Поэтому практически все ученые-юристы отмечают, что административное судопроизводство содержит в себе особенности, которые важно учесть при подготовке кодифицированного акта об административном судопроизводстве<sup>23</sup>.

Принятием Конституции Республики Таджикистан 6 ноября 1994 г. был заложен фундамент современной системы защиты прав и свобод человека и гражданина, реализуемый в основном институтом административной юстиции, была проведена судебная реформа и сформированы новые судебные органы: Высший Экономический суд и Конституционный суд, в полномочия которых входило, в том числе рассмотрение дел публично-правового характера<sup>24</sup>.

Важным моментом для формирования административного судопроизводства стал принятие от 14 декабря 1996 г. Закона Республики Таджикистан «Об обращениях граждан»<sup>25</sup>, который

---

<sup>23</sup> См., например: Абсалямов А.В. Указ. раб. С. 89, 135; Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. М.: Изд-во РУДН, 2005. С. 645, 653; Стариллов Ю.Н. От административной юстиции к административному судопроизводству // Административное судопроизводство в Российской Федерации. Издательство Воронежского университета, Воронеж, 2013. С. 222–229.

<sup>24</sup> Например, согласно ст.1 ХПК РТ, «Экономический суд осуществлял правосудие путем разрешения экономических споров и иных дел, отнесенных к его компетенции», а ст.4 устанавливала, что заинтересованное лицо имеет право обратиться в экономический суд за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов. См. ХПК РТ. от 4 ноября 1995 г. Душанбе 2002 г. Конституционный Закон РТ «О конституционном Суде Республики Таджикистан» от 3 ноября 1995 г.

<sup>25</sup> Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 1996. № 24. Ст. 368; 1998. № 10. Ст. 79; 2006. № 11. Ст.469; 2007. № 7. Ст. 666.

установил порядок обращения граждан с предложениями, заявлениями и жалобами в органы государственной власти или в суд. Однако данный закон ограничивался только декларированием, что жалоба и заявление могут быть поданы гражданами вышестоящему в порядке подчиненности органу, должностному лицу либо в суд (ст.4 Закона). При этом механизма обращения граждан Закон не предусматривал<sup>26</sup>. Видимо законодатель исходил из того, что механизмом реализации защиты субъективных публичных прав и свобод граждан является подраздел III, раздела III ГПК РТ (1963 г). Однако такое предположение ставится под сомнение содержанием ст. 1<sup>1</sup> Закона, согласно которой действия закона распространяется на обращения, т.е., предложения, заявления и жалобы, за исключением обращений рассматриваемых в соответствии с требованиями процессуальных кодексов РТ (ГПК, ХПК, УПК и ПК КоАП).

Кроме того, анализ норм рассматриваемого Закона показывает, что их содержание как бы направлены на то, чтобы граждане за разрешением жалоб и заявлений обращались в любые другие органы только не в суд. Поскольку в ч. 1 ст. 1 Закона «Право граждан на обращения» суд как орган, куда могут обращаться граждане, не назван. В ч. 2 ст. 1 Закона, где констатируется реализация гражданами своих конституционных прав и свобод также суд как орган, куда в таких случаях может обращаться гражданин не называется. Лишь из содержания ч. 2 ст. 4 Закона вытекает, что жалоба и заявление могут подаваться гражданами вышестоящему в порядке подчиненности органу, должностному лицу либо в суд. Уместно отметить, что из 20 статьи Закона только в нормах трех статей (ст. ст. 4, 7 и 8) содержится положение судебной защиты нарушенных прав и интересов граждан. Видимо в этом заключается одна из причин нереализованности данного закона.

Вместе с тем, новым подходом в Законе РТ «Об обращениях граждан» следует называть содержащийся в нем норму по защите прав и свобод граждан отвечающий международным

---

<sup>26</sup> См.: Закон Республики Таджикистан «Об обращениях граждан» Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 1996. № 24. Ст. 368.

стандартам. Так ст. 20 Закона устанавливает, что если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты, то гражданин вправе, в соответствии с международно-правовыми актами, признанными Таджикистаном, обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека.

Несмотря на это, граждане не могли воспользоваться этим Законом, по причине отсутствия механизма обжалования неправомερных актов, действий (бездействия) административных органов и должностных лиц почти 11 лет, т.е. до принятия Кодекса РТ об административных процедурах 2007 г.

Следует отметить, что административное судопроизводство в законодательстве Таджикистана как самостоятельная форма осуществления судебной власти впервые была закреплена в Конституционном законе РТ «О судах в РТ» от 6 августа 2001 г. Действовавший до этого, нормы подраздела II, раздела III ГПК РТ (1963 г.) вообще не упоминали, что дела этой категории могут быть рассмотрены в порядке административного судопроизводства, а хозяйственный процессуальный кодекс, (ХПК РТ) от 4 ноября 1995 г. даже не содержал главу по рассмотрению дел публично-правового характера<sup>27</sup>. Однако, несмотря на то, что Конституционный закон устанавливал административное судопроизводство в качестве формы осуществления правосудия, практически такая форма судебного процесса в республике не существовала.

Причиной такого положения на наш взгляд заключается в том, что государственные служащие, судьи и другие работники правоохранительных органов, исходя из того, что КоАП-ом РТ (2008г.) в подведомственность судам отнесено 122 состава правонарушений, под административным судопроизводством до сих пор понимают рассмотрение судами дел об административных правонарушениях. Такой подход привело к тому, что необоснованным лоббированием 26 июня 2014 г. была внесена изменение в Конституционный закон РТ «О судах в РТ», и в ч.3 ст.2 административное судопроизводство как форма осуществ-

---

<sup>27</sup> См.: ГПК Таджикской ССР (1963г.) Душанбе «Ирфон», 1989; Хозяйственный процессуальный кодекс Республики Таджикистан. 1995. Душанбе. ВЭС РТ 2002.

ления судебной власти был заменен, административным судопроизводством по делам об административных правонарушениях<sup>28</sup>.

Данное изменение противоречит смыслу и содержанию диспозиции ч. 1, 2 и 3 этой же статьи, которые устанавливают, что судебная власть в Республике Таджикистан осуществляется только судами. Кроме того, внесенное изменение противоречит главе VI КАП РТ. КАП РТ административное судопроизводство называет «Производством об административных процедурах в суде» и в нормах главы VI кодекса фактически речь идет о процессуальных порядках рассмотрения и разрешения административно-правовых споров судами общей юрисдикции, т.е. о правилах административного судопроизводства<sup>29</sup>.

Важной на наш взгляд, характерной чертой КАП РТ является то, что в нем наблюдается соотношение формального и материального подхода к административному судопроизводству. Так, ч. 3 ст. 115 прямо указывает, что иск должен быть предъявлен в суд, который вправе рассматривать и разрешать административные дела, т.е. устанавливая административное судопроизводство, Кодекс, одновременно определяет, что предметом его ведения являются административные дела. Кроме того, данная норма вводит в законодательный оборот сразу три существенных для административного судопроизводства категории: во-первых, это административное производство в суде-административное судопроизводство; во-вторых, иск- как основной инструмент обращения в суд (а не заявление, как в ГПК РТ. – *И.С.*); в-третьих, административное дело – возбужденное судом на основе административного иска.

---

<sup>28</sup> См.: Конституционный Закон РТ «О судах в РТ» в редакции от 6 августа 2001 г. и этот же Закон в редакции от 26 июля 2014 г. URL: <http://www.mmk.tj>. Необходимо отметить, что КЗ РТ «О судах РТ» от 26.07.2014 г. в опубликованном на государственном языке (таджикском) внес такое изменение, однако этот же закон в редакции на русском языке, оставил термин «административное судопроизводство» без изменения. Представляется, что это ошибка перевода, поскольку в соответствии с Законом РТ «О нормативно правовых актах РТ», оригиналом изданного закона считается, закон принятый и изданный на государственном языке.

<sup>29</sup> АМО Республики Таджикистан. 2007. № 5. Ст.164, 165.



Следует отметить, что в ст. 116 КАП РТ заложен новый подход к функциям административного судопроизводства, а именно в соответствии с принципом диспозитивности административный орган, участвующий в производстве по административному делу в суде наделен правом завершить дело мировым соглашением сторон, отказаться от иска или признать иск, т.е. фактически вводить исковое производство по административным делам, который в полной мере соответствует современным международным моделям законодательства об административном судопроизводстве.

Следует отметить, что конечно, судопроизводство устанавливаемый КАП РТ пребывает в не вполне нормально деформированной с современной точки зрения процессуальной форме, что требует приведения в соответствии формы и материального содержания. Тем не менее с предметной точки зрения это- административное судопроизводство, сколь бы слабо развитыми не были его правовые контуры. В перспективе, такая методологическая позиция позволяет более обстоятельно проанализировать производство по разрешению административно-правовых споров в общих судах Республики Таджикистан и окажет существенную помощь при разработке Кодекса об административном судопроизводстве РТ, которая в соответствии с Концепцией прогнозного развития законодательства Республики Таджикистан должна сыграть основную роль в деле обособления судебного- административного процесса от гражданского и экономического судопроизводства<sup>30</sup>.

С принятием КАС РТ, на наш взгляд, в республике окончательно формируется административное судопроизводство в виде самостоятельной ветви судебной власти, построенный на принципах системной организации, с необходимым набором всех ее институциональных компонентов: организационной структурой, специальной компетенцией и соответствующей процедурой разрешения дел, возникающих из публично-правовых отношений.

---

<sup>30</sup> См.: Концепция прогнозного развития законодательства РТ (2011). URL: <http://www.mmk.tj/>

Следующим действием в деле формирования административной юстиции в Республике Таджикистан, в контексте намеченных реформ судебной системы, на наш взгляд, должен стать учреждения в республике системы судов административной справедливости во главе с Высшим административным судом Республики Таджикистан.

**Иванский Валерий Прокопьевич,**  
*кандидат юридических наук, докторант,  
доцент кафедры административного  
и финансового права  
Юридического института  
Российского университета дружбы народов*

## **ФИЛОСОФСКО-ПРАВОВЫЕ КОНЦЕПЦИИ ДРЕВНЕГО КИТАЯ В РУСЛЕ ПОСТНЕКЛАССИЧЕСКОГО ПОДХОДА**

В статье через призму постнеклассического подхода описывается специфика конституирования юридических архетипов «Я» индивидуумов в китайском обществе: от небесного квазипаттерна «Я» к коллективному «я» – традиции.

*Ключевые слова:* право, паттерн, протопаттерн, квазипаттерн, информация, «я», постнеклассический.

Китайское мировосприятие и мирозерцание основывалось на понятии Центра (середины) мира («Я») – идеальной точки, выражающей состояние абсолютного покоя, от которой расходятся концентрические круги. По мере удаления от Центра движение этих кругов начинает усиливаться, и существование человека становится беспокойным. Другими словами, осмысление себя как нетождественной чистому «Я»-бытию духовной сущности «я» способствует конституированию ментально-эмоциональных паттернов, которые автоматически дистанцируют человека от высшего «Я». Чувство ответственности за утрату духовной связи с Центром мироздания «Я» пропитывает и пронизывает собой все уровни китайского бытия и куль-

туры. Особенно наглядно оно проявляется перед Небом и Землей за правильность космического цикла. Возникновение на уровне человеческого бытия «я» паттернов приводит к утрате целостного восприятия во взаимоотношениях между людьми, что ставит во главу ориентацию на традицию в качестве нормативного общественного регулятора и, соответственно, делает актуальным проблемы управления в Древнем Китае. По этой причине китайские мыслители были озабочены проблемами государственного управления людьми как средством гармонизации общественных отношений. Поэтому необходимым элементом такого управления в социуме являются государство (император), воплощающее в себе божественное «Я» (Небо), и правила поведения – *ли*, представляющие собой искусственное средство регламентации отношений между людьми. Основное условие функционирования *ли* – безоговорочное их усвоение и неукоснительное исполнение, фактически заложившие основу для формирования юридического архетипа «я» индивида.

Если одним из главных направлений доктрин Индии предусматривается недопущение эгоистических мотивов и концентрация людей на собственной природе «Я», в буддизме – осознание иллюзии «я» индивида и высшего «Я», то в Китае основой философско-правовых взглядов выступает культ прошлого в форме уважения тех сложившихся стереотипов, носителями которых были старики, пожилые родственники, родители, старшие братья и начальники. Иными словами, в философско-правовых идеях Китая энергия осмысления, в отличие от Индии, была перенесена с атмического «Я» на коллективное «я» – старших, как по возрасту, так и по должности. Именно китайская традиция выступала фундаментом осознания «я» индивидуумами своих паттернов и основанных на ней правилах поведения – *ли*. «Настоящие китайские правила поведения не заключаются в какой-то показной манерности, а спрятаны глубоко внутри, на уровне врожденной культуры. Культура покитайски – это умение воспринимать небесные Откровения и привносить в них человеческое понимание, не случайно само слово «культура» (*вэньхуа*) переводится как «внесение измене-

ний в небесные письма». Как бы загадочно это ни звучало, по сути, мы имеем дело со священным, трепетным отношением к культуре, традициям, привычкам, к манере одеваться и говорить, относиться к старшим и заботиться о младших, встречать иностранцев и принимать пищу. Здесь все неслучайно, здесь все связано со священной традицией»<sup>1</sup>. Стало быть, совершенствование человека заключается в стремлении к Центру мироздания – божественному «Я», но не через индивидуальные «я», а коллективные усилия традиции, основу которой составляют сформированные этносом единые архетипы поведения.

В связи с тем, что олицетворением божественного бытия «Я» (Неба) был китайский император, то непочтительный к государству, закону человек, считался носителем «злой» природы, а законопослушный, хорошо управляемый, – «доброй» природы. С середины первого тысячелетия до нашей эры на один уровень с императором были поставлены пожилые люди, что фактически закрепило в глазах общества признание в них высшего разумного начала. Иными словами, государство базируется на традиционных верованиях в божественную силу Неба, выступающее высшей направляющей силой, от которой зависит судьба всех жителей Поднебесной – от простого члена общины до правителя. Вместе с тем, еще великие мыслители Древнего Китая понимали несовершенную природу человека. Поэтому критерием проявления стремления индивида к Небу, его мудрости, являлось следование правилам благопристойности («ли») и соблюдение законов (фа). Но, если выполнение ли – это добровольное самоограничение людей, то фа – это запреты и предписания, за нарушение которых член общества несет наказание. Таким образом, стремление к чистому «Я»-бытию постепенно было заменено на культ к высокопочитаемым предкам (коллективному «я»), ставший со временем неотъемлемой частью китайского национального менталитета.

Как мы уже отмечали выше, эманацией чистого бытия «Я» (Неба) стало государство (император), являющееся меха-

---

<sup>1</sup> Маслов А.А. Наблюдая за китайцами. Скрытые правила поведения. М.: РИПОЛ классик, 2010. 288 с.

низмом компенсации космической гармонии посредством правил поведения (ли), установленных в обществе, и принятых законов (фа). Первым китайским философом, создавшим философско-правовую концепцию патерналистского государства, обосновавшую систему отношений, основанной на покровительстве, опеке и контроле старшими младших (подопечных), а также подчинении младших старшим, был **Конфуций** (551–479 гг. до н.э.). Конфуцианство во II веке до н.э. стало официальной идеологией Китая, но во многом оно актуально и сегодня.

Взгляды Конфуция базировались на нравственных категориях и ценностях тогдашней китайской деревенской общины, в которой главную роль играло соблюдение традиций как средство формирования юридических архетипов. Конструирование юридических архетипов у «я» индивидуумов основывалось на традиции нравственности. В связи с этим мыслитель Конфуций считал, что базисом управления обществом является нравственность (человеколюбие). Главная задача благородных мужей – воспитать в себе и распространить повсеместно человеколюбие, под которым понималось поведение, отвечающее нравственным ценностям семейно-клановых коллективов и патриархальных общин. Именно на образе цзюнь-цзы (благородного мужа) основана идея государственного правления с помощью «ли». Принцип «ли» означает следование правилам благопристойности, вносящим в каждое действие человека меру и упорядоченность. Правильное поведение предполагает постоянный самоконтроль и самообуздание, подчинение культурной норме, без которых невозможна устойчивая социальность. Строго следуя правилам «ли», «благородный муж», по Конфуцию, поддерживает «вэнь» – стандарт цивилизованности, созданный совершенными мудрецами-правителями древности. Главным средством распространения *ли* он считал просвещение, недаром его трактат «Лунь Юй» («Беседы и высказыва-

ния») начинается словами: «Учиться и постоянно повторять выученное»<sup>2</sup>.

Позднее конфуцианство – это уже не только система политических и морально-этических взглядов, но и, прежде всего, общественно-политическая доктрина, положенная в основу управления страной. Другая часть этой доктрины – учение легизма (фацзя – «законников»), разработанное **Шан Яном** (390–338 до н.э.), которое утверждает, что в основе управления должен быть закон. Управление людьми, с точки зрения легистов, должно строиться на базе соблюдения жестких требований закона (фа) и наказаний ввиду изначально злой и эгоистичной природы человека. В такой ситуации единственной регулирующей и гармонизирующей силой могут выступать законы (фа) и указы императора (мин). Конфуций был решительным противником законов из-за того, что они означали юридическое равенство. Вместе с тем, развитие юридических паттернов у всех людей осуществляется неравномерно. Правила социальной и семейной иерархии, система правил *ли*, центральным из которых было человеколюбие, значили для него гораздо больше. Поэтому при коллизии законов (фа) и правил (*ли*) он отдавал безоговорочное преимущество *ли*. В III веке до н.э. легизм и конфуцианство, несмотря на столь разные исходные позиции, слились воедино и образовали специфическую идеологию китайской государственности, просуществовавшую вплоть до XX в.

*Нельзя обойти стороной* в китайской правовой мысли учение философа **Мо-цзы (Мо Ду)** (479–400 гг. до н.э.). В отличие от Конфуция Мо-цзы и его последователи, во-первых, не олицетворяли китайского императора с Небом («Я»-Бытием). Во-вторых, считали, что источником мудрости являются правовые знания, почерпнутые из жизни народа – юридический опыт коллективного «я». Другими словами, Мо-цзы полагал, что на правовой порядок оказывает определяющее значение не коллективное бессознательное, а опыт правовой жизни общества,

---

<sup>2</sup> Конфуций. Лунь Юй // Мудрецы Поднебесной: СПб. Симферополь, 1998.

приобретенный в течение его жизни. Поэтому главными причинами неурядиц и беспорядков в государстве моизм считает несоблюдение правителями заветов и традиций старины, а не правил Неба. Истинное человеколюбие подразумевает равносправедливые отношения ко всем людям без различий по родственному или сословному признакам. А *принцип почитания мудрости (не старости)* признается в моизме фундаментом управления государством.

Из сказанного выше вытекает, что конфуцианство и легизм, действуя совместно, проповедовали несколько важнейших идей, на которых до сих пор базируется китайская политико-правовая культура:

- государство является приоритетной ценностью для каждого человека; служение государству, правителю, какой бы он ни был, – долг любого гражданина;

- человек должен в своей жизни следовать четким принципам, в их числе уважение к старшим, забота о младших, искренность, честность», долг. В этом случае в обществе воцарятся гармония и покой;

- общество строится на строгой иерархии, где каждый должен выполнять свою функцию: «правитель должен быть правителем, чиновник – чиновником, отец – отцом, сын – сыном». Если в этой иерархии происходит какой-то сбой, в мире воцаряется хаос, люди начинают выполнять несвойственные им функции. Поэтому надо «исправить имена» (чжэн мин), то есть привести способности человека в соответствие с его должностью и функциями;

- в основе функционирования общества лежат некие правила или ритуалы (ли), которые могут быть даны в виде как писаных законов, так и неписаных договоренностей;

- по отношению к своим согражданам следует вести себя честно, искренне, скромно. Нельзя забывать, что ты живешь в группе или обществе, которые, в свою очередь, являются частью государства<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Более подр. см.: Маслов А.А. Наблюдая за китайцами. Скрытые правила поведения. М.: РИПОЛ классик, 2010. 288 с.

Итак, специфика конституирования юридических архетипов «я» индивидуумов в китайском обществе заключается в том, что, во-первых, управление государством и обществом базируется не на жестко установленных законах, а на правилах поведения «ли», выступающих фундаментом традиции, и отражающих коллективное «я». Во-вторых, правила, по сути, выступают не только регулятором морально-этических основ жизни «я» человека, но и являются искусственным средством восполнения утраченного божественного «Я»-бытия через единство общества и государства. В-третьих, управление на основе правил поведения «ли» – центральный пункт и точка опоры формирования юридических архетипов посредством воспитательной проповедческой деятельности, которые составляют духовное здоровье общества.

**Макарчук Злата Владимировна,**  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры административного  
и финансового права Юридического института  
Российского университета дружбы народов

## **О НАЛОГОВОМ ХАРАКТЕРЕ НЕКОТОРЫХ НЕНАЛОГОВЫХ ПЛАТЕЖЕЙ**

Статья обращена к дискуссии о сущности неналоговых платежей, анализу разных точек зрения по вопросу регулирования и порядка взимания этих платежей.

*Ключевые слова:* налоги, неналоговые платежи, парафискалитет, признаки налога, налоговое законодательство.

«Посеешь привычку – пожнешь характер,  
посеешь характер – пожнешь судьбу»

*Рус. нар. пословица.*

«Каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы...»

*Ст. 57 Конституции РФ*



Появление в последнее время новых неналоговых платежей, затрагивающих интересы весьма широкого круга лиц, возродило дискуссии двадцатилетней давности о сущности неналоговых фискалитетов и их правовом значении. На сегодняшний день в России насчитывается около 50 платежей, которые специалистами отнесены к категории так называемых парафискалитетов. Среди них и неоднократно обсуждаемые обязательные взносы в социальные фонды, и вызвавшая массовые акции протеста так называемая «плата за тонны» на основе системы «Платон», плата на капремонт, плата за смену вида разрешенного использования земли и множество других подобных. Желание еще раз рассмотреть эти платежи с позиции их соответствия общепризнанным принципам возложения фискальных обременений явилось тем импульсом, который двигал автора при написании данной статьи.

Принято считать, что официальная история современной демократии берет начало в XIII в, когда сознательная часть средневекового английского общества сочла необходимым в ультимативной форме потребовать от суверена упорядочить систему государственных поборов. С этой целью были выбраны представители, которые и предъявили ультиматум Иоанну Безземельному. Отсюда берет начало лозунг: «Парламент – дитя налогов»<sup>1</sup>.

Кроме того, нельзя не акцентировать внимание на том, что в течение последующих семи столетий наша цивилизация накопила достаточный опыт и выработала целую систему универсальных правил, установлений, позволяющих, «ощипывать гуся так, чтобы получить максимум перьев с минимумом писка»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Подробнее об истории английского парламента см.: Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона // Парламент английский. URL: <http://www.bibliotekar.ru/ber/77.htm>

<sup>2</sup> Так охарактеризовал искусство налогообложения известный французский общественный деятель XVII в. Жан Б. Кольбер (1619–1683). Министр финансов Франции с 1665 г. Подробнее см.: Малов В.Н. Ж.-Б. Кольбер. Абсолютистская бюрократия и французское общество / В.Н. Малов; отв. ред. Е.Б. Черняк; Акад. наук СССР, Ин-т всеобщ. истории. М.: Наука, 1991. 238 с.

Одним из важнейших принципов финансовой организации государственной жизни, таким образом, является следующий: платежи ненаказательного характера, которые государство вменяет в обязанность платить иным участникам правоотношений на безвозмездной основе, должны быть согласованы с этими участниками и отвечать определенным обязательным требованиям.

К таким требованиям в частности относится:

– определенность и однозначность платежа, четкое указание на все его обязательные элементы (кто платит, когда, в каком размере и т.д.);

– недискриминационность, т.е. платеж не нарушает принципа равенства всех плательщиков, не создает для какой-то группы плательщиков привилегий или, напротив, условий, ущемляющих их права по сравнению с остальными;

– экономическая обоснованность платежа, которая с одной стороны определяет явную необходимость применения именно такой формы изъятия и объясняется невозможностью государства изыскать другие источники дохода для достижения определенной конкретной цели, а с другой стороны опирается на объективные научные и статистические данные, позволяющие с уверенностью утверждать, что это обременение не нарушит хрупкого состояния платежеспособности его носителей, не повлечет последствий, способных чрезмерно осложнить им жизнь (за исключением тех случаев, когда государство сознательно вводит такие дестимулирующие платежи, – так называемое косвенное регулирование);

– наконец, законность платежа, т.е. закрепление такого платежа в законодательном акте, а не в какой-либо другой нормативно-правовой форме, поскольку именно закон принимается народными избранниками, и выражает таким образом волю всего общества<sup>3</sup>.

Очевидно, что указанные требования неслучайны. Они нацелены на *установление четких и понятных границ*, в преде-

---

<sup>3</sup> Именно на это указывает ст. 57 Конституции РФ, а также ст. 3 Налогового кодекса. РФ.

лах которых определяется *право государства на установление таких обременений*.

Исходя из исключительной важности и болезненности вопроса, затрагивающего взаимные финансовые обязательства государства и его подданных, нормы, регулирующие этот вопрос систематизируются, после широкого обсуждения закрепляются в едином кодифицированном нормативном акте и являются приоритетными по отношению к любым другим (кроме конституционных) при разрешении любых проблем и ситуаций в данной сфере.

Как в таком случае относится к парафискалитетам, которые составляют особую группу обязательных платежей, не упоминаемых в Налоговом кодексе (устанавливаются ведомственными нормативными актами или отраслевыми законами), и на которые, следовательно, не распространяются требования пусть и неидеального, но такого выстраданного налогового законодательства.

Парафискалитет как явление в современной российской финансовой системе стал объектом профессионального обсуждения в июне 2013 г., где высказывались мнения представителей самых разных сфер и структур<sup>4</sup>. Мы согласимся с позицией одного из наиболее авторитетных специалистов в области налогового права В.М. Зариповым, руководителем аналитической службы крупнейшей российской консалтинговой компании «Пепеляев Групп», который определил, что парафискалитеты – это разновидность налоговых платежей.<sup>5</sup> Подобной точки зре-

---

<sup>4</sup> О Совещании Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам 04.06.2013. См.: Журнал "Налоговед" № 7, 2013. Материал подготовлен на основе стенограммы заседания, предоставленной Комитетом Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам. URL: <http://nalogoved.ru/art/1616>; а также: Сайт палаты налоговых консультантов. О системе парафискальных платежей. URL: <http://www.nalog-forum.ru/php/content.php?id=3996>

<sup>5</sup> См.: Материалы, подготовленные на основе стенограммы заседания, предоставленной Комитетом Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам // Налоговед. 2013. № 7. URL: <http://nalogoved.ru/art/1616>

ния придерживается и Винницкий Д.В.<sup>6</sup> и ряд других авторов. В современной российской финансовой системе используются два типа парафискалитетов. Первый тип – это обязательные финансовые обременения, доходы от которых поступают на счета аккредитованных организаций, уполномоченных лиц. Второй тип обладает всеми характерными признаками налогов, как и налоги, зачисляется на бюджетные счета казначейства, но по каким-то причинам не включенные в налоговый кодекс. Следовательно, по мнению специалистов, это и есть налоговые платежи.

В этой связи хочется вспомнить позицию Конституционного Суда, сформулированную еще до принятия Налогового Кодекса, но не утратившую своей глубины и актуальности. В Постановлении Конституционного Суда от 11 ноября 1997 г. сформулирована сущность налогового платежа как основанная на законе денежная форма отчуждения собственности с целью обеспечения расходов публичной власти, осуществляемая, в том числе, на началах обязательности, безвозвратности, индивидуальной безвозмездности. Еще более однозначным по отношению к исследуемой проблеме является особое мнение судьи Конституционного Суда А.Л. Кононова, высказанное по делу о проверке конституционности п. 2 ст. 16 Закона Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг» в связи с жалобой гражданина В.П. Редкопа.: «Для установления юридической природы платежа в данном случае важны его сущностные, а не внешние признаки, такие как форма установления, название, наличие или отсутствие его в перечне налогов и сборов или фактическое поступление в бюджетные или иные фонды»<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Винницкий Д.В. Налоги и сборы: Понятие. Юридические признаки. Генезис. М.: Норма, 2002. С. 68, 69; Киц А.В. Что такое "фискальный сбор" и как с ним бороться // Законодательство и экономика. 2003. N 4

<sup>7</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 22.11.2001 N 15-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 16 Закона Российской Федерации “О сертификации продукции и услуг” в связи с жалобой гражданина В.П. Редкопа Особое мнение судьи Конституционного Суда А.Л. Кононова”». URL:

Категория «парафискалитет» рассматривалась научной общественностью и раньше. Например, представитель воронежской правовой школы, к.ю.н. А.О. Якушев<sup>8</sup>. Не углубляясь в определение сущности парафискалитетов и выявление их характерных признаков, автор констатировал существование последних и обосновал их необходимость интересами бюджета: «...они позволяют отдельным социально значимым и выполняющим публичные функции организациям финансировать свою деятельность самостоятельно, не требуя бюджетных ассигнований. Такое “самофинансирование” значительно упрощает финансовую систему...»<sup>9</sup>. Нам понятен подобный тезис. Он, очевидно, согласуется с позицией законодателя и обнаруживает этатистский подход к вопросу соотношения интересов государства и общества, но согласится с ним не представляется возможным по нескольким причинам.

Для обоснования первой хотелось бы сослаться на мнение одного из самых авторитетных российских специалистов в области налогового права кандидата юридических наук, главного редактора журнала «Налоговед» С.Г. Пепеляева<sup>10</sup>, который считает, что установление такого рода платежей актами неналогового законодательства приводит к размыванию, декодификации Налогового кодекса РФ. «В итоге система обязательных плате-

---

[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34137/db945465cbdd36a072adee7441bb03efbce2697a/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34137/db945465cbdd36a072adee7441bb03efbce2697a/)

<sup>8</sup> Якушев А.О.- к.ю.н., доцент Воронежского государственного университета. Место парафискальных платежей в финансовой системе государства. URL: [http://dspace.uabs.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/5008/1/2010\\_65.pdf](http://dspace.uabs.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/5008/1/2010_65.pdf)

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> С.Г. Пепеляев неоднократно привлекался к разработке законопроектов по приглашению Государственной Думы, Администрации Президента Российской Федерации, Министерства финансов РФ и др. ведомств, в частности Налогового Кодекса РФ, Закона об олимпийских играх, о трансфертных ценах и др. В 2013 г. рейтинговые агентства Chambers Global и Chambers Europe в очередной раз признали Сергея Пепеляева лучшим налоговым юристом России – Band Star (абсолютный лидер). Подробнее см.: Петербургский правовой портал. URL: <http://ppt.ru/person.phtml?id=835>

жей становится бесконтрольной»<sup>11</sup>. Бесконтрольность, на которую указывает Пепеляев С.Г. подразумевает размыв тех самых границ, ограничивающих аппетиты государства в отношении установления всевозможных поборов.

Следующая причина, вытекающая из первой, – это очевидное пренебрежение к интересам и правам плательщиков, которые с одной стороны не имеют возможности оценить в полном объеме количество и размер возможных подобных притязаний со стороны уполномоченных на то организаций, а с другой не имеют четкого механизма защиты своих прав, в случае их нарушения<sup>12</sup>.

Таким образом, мы пришли к пониманию того что неналоговые платежи имеют сущностные характеристики налога (по оценкам специалистов, это около 50 платежей). И если следовать логике приведенной в качестве эпиграфа народной мудрости, «посеешь характер – пожнешь судьбу» – эти платежи должна постичь та же участь, что и все остальные налоговые. Это значит – они нуждаются в пересмотре, систематизации, упорядочении. Их право на существование должно быть предусмотрено Налоговым кодексом, а в идеале – включение в налоговый кодекс, возможно, в качестве особой категории сборов. Потому что абсолютно-определенный и закрепленный законодательно перечень финансовых притязаний государства к гражданам и хозяйствующим субъектам является неотъемлемым ус-

---

<sup>11</sup> Цит. по: Материалам, подготовленным на основе стенограммы заседания, предоставленной Комитетом Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам // Налоговед. 2013. № 7. URL: <http://nalogoved.ru/art/1616>

<sup>12</sup> Мы знаем, что подобные нарушения – не редкость. Показательным в этом смысле является Решение Верховного Суда РФ от 28 марта 2002 г. № ГКПИ2002-178 «О признании незаконным (недействительным) Постановления Правительства РФ от 28.08.1992 № 632 “Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия” в редакции от 14.06.2001» // Налоговый вестник. 2002. № 12; См. также: Постановление Конституционного Суда РФ от 22.11.2001 № 15-П «По делу о проверке конституционности п. 2 ст. 16 Закона Российской Федерации “О сертификации продукции и услуг” в связи с жалобой гражданина В.П. Редкоп». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34137/db945465cbdd36a072adee7441bb03efbce2697a/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34137/db945465cbdd36a072adee7441bb03efbce2697a/)

ловием построения современного правового государства, основанного на базовых демократических принципах, провозглашенных в источнике права, имеющем высшую юридическую силу в границах нашего государства.

**Мамедов Андрей Алиевич,**  
*доктор юридических наук,  
профессор кафедры административного  
и финансового права  
Российского университета дружбы народов*

## **МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ФИНАНСОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ**

В статье рассматривается международный аспект формирования финансового права в современный период, требующий учета экономической экспансии со стороны государств, стремящихся к геополитическому господству. Правовое регулирование Евразийского экономического союза базируется на международных правовых регулятивах-международных нормах-принципах, что делает транспарентными и единообразными требования, предъявляемые к правовому регулированию отношений в сфере наднациональных структур.

*Ключевые слова:* международное право, международные нормы-принципы, глобализация, мировое экономическое пространство, унификация права, функция государства, интеграция соглашение.

Эволюция функций государства развивается не только под влиянием внутренних изменений, происходящих в государстве. Современная эпоха – это эпоха глобализации, включающая в себя высоко динамичное развитие интеграционных процессов в сфере экономики.

Одним из важнейших моментов постепенного стирания как законодательных, так и экономических барьеров является формирование глобального экономического пространства. Поэтому, рассматривая правовое регулирование финансовых отношений в глобализационной экономике в современный пери-

од, нельзя не учитывать имеющиеся мировые интеграционные процессы, и особенно резко интенсифицирующие процессы межгосударственной интеграции на региональном уровне. При этом, необходимо отметить, что наиболее активно развиваются межгосударственные объединения экономической интеграции. Так по данным Минэкономразвития России, по состоянию на 1 января 2011 г. в мире было заключено 202 региональных торговых соглашения и 104 соглашения об экономической интеграции<sup>1</sup>.

Так создание Евразийского Экономического Союза, в котором действуют единые финансово-правовые регулятивы национальных экономик, позволяет обеспечить, особенно в условиях постоянного экономического давления со стороны государств, стремящихся к геополитическому господству, не только равноправную конкуренцию с развитыми государствами, но и защитить свой экономический суверенитет от его ослабления путем ограничения возможностей объединившихся государств в свободной экономической деятельности вследствие разного рода санкций от государств, стремящихся не только к мировому господству в экономике, а порой и внешнему управлению другими государствами без учета их национальных интересов, жесткому давлению на развитие национальных экономик и на процессы принятия политических и экономических решений.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.<sup>2</sup> определены алгоритмы решения актуальных проблем в связи с созданием Единого экономического пространства, включая решение проблемы, связанной с иерархией норм права. Базисом решения озвученной проблемы – принятие решения о выстраивании иерархии норм, исходя из концепции всеобщности (универсальности) норм права. По нашему мнению, не может быть ни американского, ни права Европейского союза, ни права СНГ (возможно их существование только в виде научной и учебной дисциплины, что может быть полезным).

---

<sup>1</sup> Ануфриева Л.П. Соотношение международного публичного и международного частного права: правовые категории. М.: Спарк, 2002.

<sup>2</sup> Лукашук И.И. Глобализация и право // Государство и право. 2005. № 12.



Данный тезис и декларируется Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., регламентирующей в качестве приоритета внешней политики России – построение международных отношений на принципах права, основу которого составляют универсально действующие нормы права и документы международных организаций.

Глобализация объективно ведет появлению наднациональных/транснациональных элементов финансово-правового регулирования общественных отношений в различных сферах деятельности государства. Кроме того, следует иметь в виду, что процесс глобализации усилил взаимосвязи между национальным финансовым правом государств и международным правом. Поэтому, рассматривая правовое регулирование финансовых отношений в современный период, нельзя не учитывать мировые интеграционные процессы вследствие глобализации. В процессе создания целостного законодательства, подчиняющегося единой правовой логике, необходимо учитывать как неолиберальные мировые тенденции, так и разнообразную природу национальных правовых систем. Возрастание роли взаимодействия международного и национального права вследствие глобализационных тенденций в современных условиях, проявляется, прежде всего, «максимальной приближенности, непосредственном соприкосновении сфер регулирования»<sup>3</sup> международного права и национального права, в том числе и финансового права.

В развитии финансового права в условиях глобализации можно выделить следующие основные тенденции его развития.

Прежде всего, – тенденция гармонизации права, проявляющаяся в стремлении выработки общего, всеобъемлющего подхода к праву. Разумеется, степень развития данной тенден-

---

<sup>3</sup> Набиуллина Э.С. Тезисы выступления на конференции РСПП «Формирование Единого экономического пространства Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации: взаимодействие с бизнес-сообществом» // Официальный сайт Минэкономразвития России. URL: [http://www.economy.gov.ru/minec/press/news/doc20101116\\_04](http://www.economy.gov.ru/minec/press/news/doc20101116_04).

ции в пределах разных регионов не является одинаковой в силу разного уровня региональной интеграции.

Второе – это применение для правового регулирования финансовых отношений норм-принципов: принципы-законоположения, общеправовые принципы (принципы равенства, справедливости, гуманизма и др.), межотраслевые, общесоциальные принципы и специально-юридические (принцип законности, ответственности только за виновные противоправные действия, принцип сочетания прав и обязанностей, и др.), законодательно закрепленные принципы и принципы, не нашедшие своего прямого законодательного закрепления, и т.д. Нормы-принципы, отличающиеся от обычных норм права гораздо более высоким уровнем обобщения, выполняют регулятивные функции не только сами по себе, но и во взаимосвязи и взаимодействии с обычными нормами права на глобальном и региональном уровнях финансово-правового регулятивного воздействия на общественные отношения.

Разные формы и проявления норм-принципов определяются правовыми идеями, заложенными в них. В условиях глобализации именно международные нормы-принципы играют все более важную и активную роль в системе финансово-правовых регулятивных средств в различных сегментах управления экономикой со стороны государства.

В-третьих, в условиях глобализации наряду с законодательными актами, сохраняющими свое доминирующее положение в системе источников финансового права, в странах романо-германской правовой системы, зарождается в качестве источника права прецедент, создаваемый не только национальными, но и международными судами. В условиях глобализации “право становится все более сложной системой и предусмотреть все в законах невозможно”<sup>4</sup>, поэтому неизбежно повышается роль судебной практики ÷ судопроизводства в решении

---

<sup>4</sup> Федеральный закон от 25 ноября 1996 г. № 135 «О ратификации Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами – членами, с другой стороны» // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5494.

вопросов, связанных с правовым регулированием финансовых отношений.

Образование же мирового экономического пространства, и, как следствие, мирового рынка, свою очередь, выдвигает вопросы о глобализации управления в области экономики на основе уже сформированного финансово-правового массива. Прообраз такого глобального управления в области экономики, по нашему мнению, в настоящее время сформирован в странах, присоединившихся к ВТО.

Концепция приведения норм российского финансового права в соответствие с международными нормами-принципами при формировании глобализационной экономики основывается, по нашему мнению, на следующих теоретических подходах:

- в повышении влияния международных договоров Российской Федерации на законодательство, регулирующее финансовые отношения;

- внедрении общераспространенных международных норм-принципов в законодательство, регулирующие финансовые отношения;

- расширении использования в национальном законодательстве в документах межгосударственных и международных организаций.

Поскольку общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы (п. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации), то в качестве нормативных источников правового регулирования финансовых отношений включаются и международные договоры, ратифицированные Федеральным Собранием Российской Федерации. К ним относится, в частности, Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами – членами, с другой стороны, подписанное Президентом Российской Федерации Б.Н. Ельциным на о. Корфу 24 июня 1994 г. и ратифицированное в соответствии с Феде-

ральным законом от 25 ноября 1996 г. № 135-ФЗ<sup>5</sup>. В соответствии с Соглашением о партнерстве и сотрудничестве Стороны признают, что важным условием для укрепления экономических связей между Россией и Европейским Союзом является сближение законодательства. В связи с этим Россия в соответствии со ст. 55 данного Соглашения взяла на себя обязательство «к постепенному достижению совместимости своего законодательства с законодательством Сообщества»<sup>6</sup>. Международное соглашение о партнерстве ЕС и РФ «дополняет» российское законодательство включением в него финансово-правовых «норм-принципов». Финансово-правовые «нормы-принципы», являясь международными по сути, становятся самоисполнимыми по форме их воздействия на регулируемые общественные отношения.

Изменения, связанные с глобализацией, и вызванная в связи с этим необходимость в наднациональном (глобальном) регулирования финансовых отношений в сфере экономики, напрямую затрагивают законотворческий процесс, связанный с принятием внутригосударственных нормативных правовых актов, регулирующих финансовые отношения. Результатом проведенного сближения национальных законодательств является принятие межгосударственных соглашений, составляющих единое законодательство, регулирующее финансовые отношения. Такой подход, например, заложен в основу создания единого европейского законодательства. Координирующие директивы Европейского Союза по правовому регулированию финансовых отношений в различных сферах деятельности государства, которые вводились в период с 1973 по 2002 г., определяют действия национальных систем финансово-правового регулирования в этих областях.

Рассматривая вопрос о международном аспекте при формировании национальной финансово-правовой системы регулятивного воздействия в сфере управления национальной эконо-

---

<sup>5</sup> Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 год» // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

микой при расширении интеграционных экономических процессов, необходимо, на наш взгляд, исходить, прежде всего, из оценки двух взаимосвязанных между собой факторов:

– все более глубокой и разносторонней включенности правовой системы Российского государства в межгосударственные интеграционные соглашения;

– равноправные и равноценные, в формально-юридическом отношении, воли государств, лежащие в основе межгосударственных соглашений – это лишь своего рода международно-правовой идеал.

Поэтому, по нашему мнению, для всех вопросов, связанных с характером взаимодействия национального финансового и международного права в условиях глобализации, во избежание нарушения интересов России при не простых для Российского государства внешнеэкономических факторах, имеет место объективная целесообразность в обязательном законодательном выражении согласия на применение положений межгосударственных интеграционных соглашений к национальному финансовому праву.

И так, международно-правовой аспект в развитии национального финансового права, регулирующего деятельность в сфере государственного управления того или иного сегмента жизнедеятельности государства, особенно в национальной экономике, проявляется: в развитии внутригосударственного законодательства с применением адекватных современных форм, принятых в международной практике правового регулирования финансовых отношений; возрастании актуальности системного построения законодательства в сфере государственного управления в связи с определением приоритета и условий применения международных норм и норм национального права, регулирующих финансовые отношения в этих областях.

Для формирования в условиях глобализации национального финансового законодательства чрезвычайно важно учитывать международные тенденции в правовом регулировании финансовых отношений в различных сегментах деятельности государства с самого начала процесса формирования националь-

ного финансового законодательства, поскольку в современных условиях трудно развивать закрытую, полностью зависящую только от внутренних факторов национальную экономику, опосредованную нормами права и уже интегрированную в мировую экономическую систему.

Кроме того в силу геополитического, демографического, социально-экономического положения России, по нашему мнению, должна быть проявлена максимальная заинтересованность в том, чтобы возможно полнее исследовать международно-правовые аспекты формирования и развития финансово-правовых форм управления процессами создания и управления межгосударственных объединений экономической интеграции с участием России, что позволило бы не только спрогнозировать вероятные последствия развития этих интеграционных процессов для России, но и проанализировать альтернативные варианты собственных действий при различных внутренних и внешних условиях, порой характеризующихся беспрецедентным набором экономических санкций, особенно в настоящее время, со стороны ведущих западных государств по отношению к России. Внешнеэкономическая государственная политика, построенная на общепризнанных международно-правовых регуляторах финансовых отношений, позволяет в условиях, применяемых к России экономических санкциях, не просто на них реагировать, но действовать на опережение, что делает ее заведомо эффективной в отстаивании национальных интересов России.

**Писенко Кирилл Андреевич,**  
*кандидат юридических наук,  
профессор кафедры финансового права  
Российского государственного университета правосудия,  
доцент кафедры административного и финансового права  
Российского университета дружбы народов,*

## **ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ ЗАКУПОК, О ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОМ (МУНИЦИПАЛЬНО-ЧАСТНОМ ПАРТНЕРСТВЕ) И АНТИМОНОПОЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: ВОПРОСЫ СООТНОШЕНИЯ**

Статья исследует комплекс теоретических и практических вопросов, связанных с проблематикой определения критериев разграничения сферы применения законодательства о контрактной системе закупок, о государственно-частном (муниципально-частном партнерстве) и антимонопольного законодательства к отношениям, связанным с публичными расходами и публичным имуществом

*Ключевые слова:* государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство, контрактная система закупок, антимонопольное законодательство, законодательство о контрактной системе закупок, сравнительное преимущество.

В 2015 г. принят закон, который непосредственно был посвящен вопросам регулирования отношений государственно-частного партнерства<sup>1</sup>. Нельзя, однако, сказать, что практики государственно-частного партнерства не существовало до принятия данного закона. Это связано с тем, что понятие государственно-частного партнерства (ГЧП) можно рассматривать в разных смыслах. В узком или законодательном смысле с принятием специального закона о ГЧП отношениями ГЧП будут являться только те отношения, которые непосредственно называются так законодателем.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 13.07.2015 N 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2015. № 156.

В широком или экономическом смысле к государственно-частному партнерству можно отнести различные правовые формы взаимодействия публичных и частных интересов и капиталов в целях получения взаимовыгодного результата. Примечательно в связи с этим, что Бюджетный кодекс РФ (ст. 179.2), определяя понятие Инвестиционного фонда Российской Федерации как часть средств федерального бюджета, подлежащих использованию в целях реализации инвестиционных проектов, связывает осуществление данных проектов не с законодательством о ГЧП, а с принципами государственно-частного партнерства<sup>2</sup>.

В этом контексте можно говорить, например, также о реализации задач ГЧП в том числе в рамках законодательства о концессионных соглашениях, которое было принято в России значительно раньше закона о ГЧП<sup>3</sup>. Если мы посмотрим на цели, с одной стороны, законодательства о ГЧП, а с другой – законодательства о концессионных соглашениях, то они во многом совпадают. Так, к целям закона о ГЧП отнесены «создание правовых условий для привлечения инвестиций в экономику Российской Федерации и повышения качества товаров, работ, услуг, а также организация обеспечения которыми потребителей относится к вопросам ведения органов государственной власти, органов местного самоуправления». В свою очередь к целям закона о концессионных соглашениях относятся «привлечение инвестиций в экономику Российской Федерации, обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на условиях концессионных соглашений и повышение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям».

---

<sup>2</sup> «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 N 145-ФЗ // Российская газета. 1998. № 153–154.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // Российская газета. 2005. №161.



В широком смысле к ГЧП можно отнести и контрактную систему закупок<sup>4</sup>, поскольку она предполагает взаимодействие публичных и частных интересов, публичного финансирования и участия в обеспечении публичных нужд в том числе и частных субъектов.

Между тем, все указанные выше и иные направления публично-частного партнерства имеют не только общие признаки, но и специфические цели, задачи, модели, субъектный состав, режим финансирования, сферу и случаи применения. В связи с этим, если в теоретическом плане существует проблематика определения научно-обоснованных критериев разграничения различных направлений государственно-частного партнерства в контексте предопределения специфики и особенностей правового регулирования в рамках различных направлений законодательства, то в практическом плане основной проблемой является определение ясных юридических критериев применения того или иного режима правового регулирования, вида законодательства к конкретным отношениям, которые в широком смысле можно отнести к государственно-частному партнерству.

Кроме того, следует учитывать требования отдельных направлений регулирования, которые накладываются на предмет регулирования законодательства о ГЧП. Так, например, пересечение антимонопольного законодательства и законодательства о ГЧП связано, в частности, с установлением в Законе о защите конкуренции<sup>5</sup> правил заключения договоров, предметом которых являются права в отношении государственного и муниципального имущества. По общему правилу в силу указаний ст.17.1. права в отношении государственного и муниципального имущества, находящегося в собственности или на праве хозяйственного ведения и оперативного управления, должны предоставляться на торгах в форме конкурсов или аукционов. Вместе с

---

<sup>4</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. 2013. № 80.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. От 05.10.2015) «О защите конкуренции» // Российская газета. 2006. № 162.

тем закон устанавливает ряд исключений. К таким исключениям относится, например, предоставление указанных прав на основании международных договоров Российской Федерации (в том числе межправительственных соглашений), федеральных законов, устанавливающих иной порядок распоряжения этим имуществом, актов Президента Российской Федерации, актов Правительства Российской Федерации, решений суда, вступивших в законную силу, а также государственным органам, органам местного самоуправления, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации, государственным и муниципальным учреждениям и др.

С принятием закона о ГЧП, исключения из общего порядка ст. 17.1. стали распространяться также и на договоры, заключаемые в рамках отношений государственно-частного партнерства. Так, ч. 2. ст. 17.1. установлено, что установленный общий порядок заключения договоров не распространяется на имущество, распоряжение которым осуществляется в соответствии с ...законодательством Российской Федерации о концессионных соглашениях, законодательством Российской Федерации о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве.

Одним из интересных вопросов является, в частности, соотношение законодательства о контрактной системе закупок и Закона о ГЧП, проблема выбора режима регулирования отношений по обеспечению публичных нужд, когда такая потребность может быть обеспечена теоретически и путем механизма публичных закупок, и путем применения различных моделей и принципов государственно-частного партнерства, предлагаемых законом о ГЧП.

Закон о ГЧП связывает правила разграничения сфер применения законодательства о ГЧП и контрактного законодательства с понятием сравнительного преимущества, под которым закон понимает «преимущество в использовании средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, необходимых для реализации проекта, перед использованием средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, необхо-

димых для реализации государственного контракта, муниципального контракта, при условии, что цена товара, работы, услуги, количество товара, объем работы или услуги, качество поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги, иные характеристики товара, работы, услуги при реализации проекта равны цене товара, работы, услуги, количеству товара, объему работы или услуги, качеству поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги, иным характеристикам товара, работы, услуги при реализации государственного контракта, муниципального контракта».

Иными словами, из определения вытекает, что проект, направленный на обеспечение публичных нужд, должен быть осуществлен в рамках законодательства о ГЧП в случае, если доказано наличие сравнительного преимущества перед применением законодательства о контрактной системе с точки зрения преимущества в бюджетных расходах при сохранении цены, количества, качества и иных характеристик товара. При выборе режима ГЧП цена и прочие характеристики и условия должны быть теми же, что и при реализации данного проекта в рамках контрактной системы, однако, бюджетные расходы иметь преимущество.

Данное определение, безусловно, не является оптимальным, поскольку понятие сравнительного преимущества определяется через термин преимущество, при этом не указывается, что понимается под преимуществом в использовании бюджетных средств.

В связи с этим необходимо, в частности, обратить внимание на положения ст. 34. Бюджетного кодекса, которое определяет следующим образом содержание принципа эффективности использования бюджетных средств: «при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности)».

Даже поверхностный взгляд, направленный на сопоставление содержания бюджетно-правового принципа эффективности расходов и понятия сравнительного преимущества, позволяет определить наличие неполноты их согласованности. Например, если понятие сравнительного преимущества исходит только из преимущества в бюджетных расходах в целях обеспечения заданных параметров товара, работы, услуги, то принцип эффективности включает также и возможность изменения заданных параметров в сторону получения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

Не соотносится в полной мере понятие сравнительного преимущества и с принципом эффективности закупок, под которым контрактное законодательство понимает «необходимость достижения заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Между тем, если несогласованность законодательства о ГЧП и о контрактной системе вполне может быть объяснена спецификой каждого из этих законодательств, свидетельствовать о различиях в подходах данных законодательств в регулировании различных моделей ГЧП в широком смысле слова, то несогласованность понятия сравнительного преимущества и принципа эффективности бюджетных расходов, установленного БК РФ, скорее следует признать дефектом правового регулирования, поскольку, как следует из ст.2 закона о ГЧП, законодательство о ГЧП основывается, в том числе на Бюджетном кодексе РФ, следовательно, его положения должны, как минимум не противоречить бюджетному законодательству.

Итак, наряду отсутствием в законодательном определении сравнительного преимущества определения понятия преимущества в использовании бюджетных средств, еще одной проблемой является несоответствие понятия сравнительного преимущества содержанию принципа эффективности бюджетных расходов.

Для выявления правового содержания понятия сравнительного преимущества необходимо обратиться к иным поло-

жениям закона о ГЧП. Ст.9 устанавливает, что рассмотрению проекта на определение его сравнительного преимущества должна в обязательном порядке предшествовать оценка эффективности проекта на основании следующих критериев:

1) финансовая эффективность проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства;

2) социально-экономический эффект от реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства, рассчитанный с учетом целей и задач, определенных в соответствующих документах стратегического планирования.

Только в случае, если проект будет признан эффективным по обоим критериям допускается его оценка с точки зрения сравнительного преимущества. Иными словами, можно говорить, что на первой стадии проект оценивается сам по себе, на второй – в сравнении с моделью, предлагаемой контрактной системой закупок.

В свою очередь закон устанавливает, что «сравнительное преимущество проекта определяется на основании соотношения следующих показателей:

1) чистых дисконтированных расходов средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации при реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и чистых дисконтированных расходов при реализации государственного контракта, муниципального контракта;

2) объема принимаемых публичным партнером обязательств в случае возникновения рисков при реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и объема принимаемых таким публично-правовым образованием обязательств при реализации государственного контракта, муниципального контракта» (ст.9).

Помимо указанных критериев Закон далее не детализирует указанную формулу, равно как и формулу расчета эффективности проекта. Эти вопросы перенесены на подзаконный уро-

вень регламентации Правительством РФ и федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление государственной политики в области инвестиционной деятельности, функции которого выполняет в настоящее время Министерство экономического развития России. Во исполнение ст.9 закона о ГЧП Правительством РФ утвержден Порядок проведения уполномоченным органом оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества<sup>6</sup>, а Минэкономразвития России – Методика<sup>7</sup> оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества.

В соответствии с названиями и содержанием данных документов, детализация содержания понятия сравнительного преимущества обеспечивается не Порядком, который является процедурным актом, регламентирующим последовательность действий уполномоченных субъектов и иных лиц при решении вопросов наличия эффективности и сравнительного преимущества проекта, а указанной Методикой.

Методика применяется при разработке предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства публичным партнером или лицом, которое в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном парт-

---

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ от 30.12.2015 № 1514 «О порядке проведения уполномоченным органом оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества» (вместе с «Правилами проведения уполномоченным органом оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества») // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.01.2016).

<sup>7</sup> Приказ Минэкономразвития России от 30.11.2015 № 894 «Об утверждении Методики оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 31.12.2015).

нерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» может быть частным партнером (далее – инициатор проекта), а также при рассмотрении предложения уполномоченным органом и устанавливает требования и порядок расчета показателей, используемых в целях оценки эффективности проекта и определения его сравнительного преимущества.

Понятия публичного и частного партнера определяются Законом о ГЧП. Публичный партнер и частный партнер являются сторонами соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве. Под публичным партнером понимается Российская Федерация, от имени которой выступает Правительство Российской Федерации или уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти, либо субъект Российской Федерации, от имени которого выступает высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации или уполномоченный им орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, либо муниципальное образование, от имени которого выступает глава муниципального образования или иной уполномоченный орган местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования.

Под частным партнером понимается российское юридическое лицо, с которым в соответствии с законом заключено соглашение.

Следует заметить, что в соответствии с Законом о ГЧП и методикой проект может быть предложен как публичным, так и частным партнером, в то время как законодательство о контрактной системе исходит только из публичной инициативы в формировании перечня и содержания подлежащих обеспечению государственных и муниципальных нужд. С другой стороны, Закон о ГЧП сужает состав частных партнеров, которыми могут являться только российские юридические лица, в то время как в контрактной системе исполнителем по общему правилу может быть также и иностранное лицо.

Методикой установлено, что расчет показателей, используемых для оценки эффективности и определения сравнительного преимущества, осуществляется на основе финансовой модели проекта (далее – финансовая модель), соответствующей требованиям, установленным в разделе II Методики, и документов, необходимых для оценки объемов принимаемых публичным партнером обязательств в случае возникновения рисков. При этом понятие финансовой модели юридически не определяется.

Согласно Методике рассчитывается Ставка дисконтирования расходов и поступлений средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, используемая для определения сравнительного преимущества, понятие которой также не определяется. Указывается, лишь что она зависит от планируемых источников бюджетного финансирования и рассчитывается в соответствии с пунктом 26 Методики, которая регламентирует правила и формулы расчета объема принимаемых публичным партнером обязательств в случае возникновения рисков при реализации проекта и объема принимаемых таким публично-правовым образованием обязательства при реализации государственного контракта, муниципального контракта.

Методика содержит требования к финансовой модели, правила оценки финансовой эффективности проекта, правила оценки социально-экономического эффекта от реализации проекта, правила определения сравнительного преимущества проекта, а также ряд приложений, необходимых для проведения оценки эффективности проекта и сравнительного преимущества. В приложениях приведены:

а) образец представления показателей, используемых для определения сравнительного преимущества проекта;

б) статьи расходов средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации при реализации проекта, учитываемых при определении сравнительного преимущества

в) статьи поступлений в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации при реализации проекта, учитываемые при определении сравнительного преимущества



г) статьи расходов средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации при реализации государственного контракта, муниципального контракта, учитываемых при определении сравнительного преимущества

д) статьи поступлений в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации при реализации государственного контракта, муниципального контракта, учитываемых при определении сравнительного преимущества

е) статьи расходов и поступлений, учитываемые при расчете объема принимаемых публичным партнером обязательств в случае возникновения рисков при реализации проекта государственно-частного, муниципально-частного партнерства и объема принимаемых таким публично-правовым образованием обязательства при реализации государственного, муниципального контракта

ж) допустимые значения вероятных отклонений, учитываемых при расчете объема принимаемых публичным партнером обязательств в случае возникновения рисков при реализации проекта государственно-частного, муниципально-частного партнерства и объема принимаемых таким публично-правовым образованием обязательства при реализации государственного, муниципального контракта<sup>8</sup>.

Согласно Методике, Финансовая модель должна рассчитывать следующие ключевые показатели:

Свободный денежный поток от проекта, поступающий в распоряжение частного партнера.

Чистые дисконтированные расходы средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации при реализации проекта.

---

<sup>8</sup> При этом Методикой устанавливается, что точные значения вероятных отклонений, учитываемых при расчете объема принимаемых публичным партнером обязательств в случае возникновения рисков при реализации проекта государственно-частного, муниципально-частного партнерства и объема принимаемых таким публично-правовым образованием обязательства при реализации государственного, муниципального контракта, определяются на основании технико-экономических параметров проекта.

Чистые расходы средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации при реализации государственного контракта, муниципального контракта.

Ставка дисконтирования для частного партнера.

Ставка дисконтирования расходов и поступлений средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Коэффициент покрытия выплат по обслуживанию долга денежным потоком (DSCR).

Резюме источников финансирования проекта на инвестиционной стадии: собственные средства, долговое финансирование, субсидии бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Резюме направлений использования средств на инвестиционной стадии: капитальные затраты, налог на добавленную стоимость, финансовые затраты, административные затраты, иные затраты.

Показатели инвестиционной привлекательности для частного партнера:

- простой период окупаемости;
- дисконтированный период окупаемости;
- внутренняя норма доходности на средства, предоставленные учредителями (участниками) частного партнера.

К сожалению данные понятия юридически не определены методикой.

Определение сравнительного преимущества осуществляется посредством вычисления коэффициента сравнения преимущества реализации проекта при заключении соглашения или государственного контракта, муниципального контракта. Для расчета данного коэффициента применяется специальная формула, и которому предшествует целый ряд других расчетов, осуществляемых также по специальным формулам.

Методикой определено, что «для целей определения сравнительного преимущества предполагается, что технико-экономические показатели, сроки, состав и структура мероприятий в отношении объекта, связанные с исполнением условий соглашения (государственного контракта, муниципального

контракта), включая проектирование и подготовительные мероприятия, создание, техническое обслуживание и эксплуатацию объекта, не различаются при реализации проекта и при реализации государственного контракта, муниципального контракта».

При этом «при определении сравнительного преимущества не учитываются следующие критерии и показатели:

1) новизна и (или) инновационность применяемых в проекте технологических решений;

2) результативность проекта, включая сравнение показателей качества услуг населению;

3) различия в инструментах управления инвестиционным проектом;

4) прямые и косвенные внешние эффекты реализации проекта, в том числе влияние на социально-экономическое развитие региона;

5) сроки поставки населению необходимого объема услуг (объектов инфраструктуры);

6) расходы и риски, не связанные с расходами средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации».

Указанные понятия также не определены юридически.

Таким образом, одним из существенных недостатков правового регулирования как на законодательном, так и подзаконном уровне определения сравнительного преимущества и оценки эффективности проекта является отсутствие определения ряда понятий, активно применяемых для расчета как эффективности, так и сравнительного преимущества проекта. В частности, согласно Закону о ГЧП, сравнительное преимущество рассчитывается с помощью расчетов т. н. «чистых дисконтированных расходов средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации при реализации проекта», при этом понятия чистых дисконтированных расходов бюджетных средств ни Закон, ни Методика не дают, хотя последняя активно использует данное понятие и понятия различных иных дисконтированных показателей. Вряд ли можно считать удовлетворительным для целей правового регулирования следующий формат употребле-

ния понятия дисконтированных расходов в Методике с некоторой попыткой его интерпретации:

«5. Сравнительное преимущество проекта определяется на основании соотношения следующих показателей:

1) чистых дисконтированных расходов средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации при реализации проекта и чистых дисконтированных расходов при реализации государственного контракта, муниципального контракта (PBV) <1>;

<1> Справочно: present budget value.

2) объема принимаемых публичным партнером обязательств в случае возникновения рисков при реализации проекта и объема принимаемых таким публично-правовым образованием обязательств при реализации государственного контракта, муниципального контракта. (PRV) <1>.

<1> Справочно: present risk value».

Не совсем понятно на какие акты ссылаться и как применять эти неизвестно откуда взятые справочные данные в случае возникновения правовых споров, например, в суде, не говоря уже об обычной практике правореализации – правового обеспечения подготовки и реализации проектов ГЧП.

Обращение к различным правовым актам, иерархически не связанным с законодательством о ГЧП может дать определенную ясность в вопросе, но вряд ли удовлетворит потребности правового регулирования, в особенности для целей разрешения правовых конфликтов. Так, ряд интересующих нас понятий можно найти документах, утвержденных Решением Совета глав правительств СНГ «О Межгосударственной программе инновационного сотрудничества государств-участников СНГ на период до 2020 года»<sup>9</sup>. Например, в глоссарии данной програм-

---

<sup>9</sup> Решением Совета глав правительств СНГ «О Межгосударственной программе инновационного сотрудничества государств-участников СНГ на период до 2020 года» (Вместе с <Методическими документами и рекомендациями>, «Информационной картой инновационного проекта», «Раскрытием магистральных направлений развития науки, технологий и техники в развитых странах», «Дорожной картой...», «Показателями оценки эффективности реализации...», «Организационными мероприятиями на 2011–2012 годы», «Словарем терминов (глоссарием)...)» (Принято в г. Санкт-Петербурге 18.10.2011) // Документ официально не опубликован. СПС КонсультатПлюс.

мы указывается, что дисконтирование (Discounting) относится к числу ключевых понятий в теории инвестиционного анализа и представляет собой «метод приведения к одному моменту времени разновременных денежных поступлений и выплат, генерируемых рассматриваемым проектом в течение расчетного периода. Операция расчета современной ценности (present value) денежных сумм, относящихся к будущим периодам времени. Противоположная дисконтированию операция – расчет будущей ценности (future value) исходной денежной суммы – называется наращением, или компаундированием».

В свою очередь под нормой дисконтирования (Discount Rate) понимается «минимально допустимая для инвестора величина дохода в расчете на единицу капитала, вложенного в реализацию проекта». Чистый дисконтированный доход (Net Present Value, NPV) определяется как «превышение интегральных (за расчетный период времени) дисконтированных денежных поступлений над интегральными дисконтированными денежными выплатами, обусловленными реализацией инвестиционного проекта».

К сожалению, в данной глоссарии не определяется понятия чистого дисконтированного расхода. Этот показатель лишь рассчитывается по определенным формулам, приведенным в Методике, но не определяется юридически для целей правоприменения.

С учетом изложенного необходимо сделать ряд выводов. Анализ законодательства свидетельствует о неприменении требований ст. 17.1. Закона о конкуренции антимонопольного законодательства к отношениям ГЧП, в том числе возникающим на основании законодательства о ГЧП и о концессионных соглашениях. Юридически неприменение антимонопольного законодательства в части ст. 17.1. регламентируется с помощью формального основания ссылки на имущество, распоряжение которым осуществляется в соответствии с законодательством о ГЧП и концессионных соглашениях. Таким образом, установление правового режима публичного имущества – применение к нему норм данных видов законодательства будет означать иммунитет от действия ст. 17.1. Вместе с тем, необходимо от-

метить, что иммунитет возникает от действия ст. 17.1. Иные антимонопольные запреты и требования Закона о конкуренции распространяются на участников отношений ГЧП на общих основаниях.

Отграничение сферы применения законодательства о ГЧП от сферы законодательства о контрактной системе закупок регламентируется иначе – с использованием специальной правовой конструкции, в основе которой понятие «сравнительное преимущество», определение наличия которого и дает ответ на вопрос какое из двух законодательств необходимо применять для реализации проекта, направленного на реализацию публичных нужд.

Анализ нормативной базы регулирования определения сравнительного преимущества позволяет сделать вывод о применении для выявления такого преимущества большого числа специальных экономических и финансовых понятий, относящихся к области инвестиционной деятельности, инвестиционного анализа, не имеющих правовых определений. Существенным недостатком регулирования определения сравнительного преимущества является отсутствие юридикации регламентации данных вопросов, что затрудняет уяснение правового смысла регулирования и затрудняет формирование однообразной практики правоприменения, в том числе административной и судебной. Так, решение вопроса о выборе подлежащего применению режима регулирования – контрактной системы или правил ГЧП связывается с расчетом формул, большинство элементов и показателей которых не имеют определений в законодательстве и даже подзаконных актах. Как представляется, такая практика не способствует эффективной правовой защите и контролю соблюдения публичных интересов и прав граждан участников отношений, возникающих в сфере обеспечения публичных нужд, поскольку существенно усложняет правовую проверку достоверности результатов, полученных по итогам проведения мероприятий оценки эффективности и выявления сравнительного преимущества.

**Прошунин Максим Михайлович,**  
*доктор юридических наук,*  
*доцент кафедры финансового права*  
*Российского государственного университета правосудия,*  
*mproshunin@mail.ru*

## **ПУБЛИЧНОЕ ФОНДОВОЕ ПРАВО КАК ИНСТИТУТ ФИНАНСОВОГО ПРАВА<sup>1</sup>**

Настоящая статья посвящена финансово-правовым вопросам регулирования рынка ценных бумаг и производных финансовых инструментов. В статье рассматривается место публичного фондового права и предлагаются пути решения дискуссионных вопросов финансового права.

*Ключевые слова:* публичное фондовое право, рынок ценных бумаг, производные финансовые инструменты, государственный финансовый контроль.

До последнего времени вопросы правового регулирования рынка ценных бумаг относились к предмету гражданско-правового регулирования. Однако в настоящий момент следует говорить о существовании финансово-правового института публичного фондового права, предметом регулирования которого выступают общественные отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся на рынке эмиссионных ценных бумаг и производных финансовых инструментов, одним из участников которых выступает государство или муниципальное образование в лице уполномоченных органов или организаций (Банк России, саморегулируемые организации на финансовом рынке).

Следует допускать дискуссионность термина «фондовое право», так как данный термин не в полной мере отражает наличие производных финансовых инструментов как объектов финансово-правового регулирования. Вместе с тем, данный термин является наиболее емким и указывает на связь с рынком ценных бумаг (фондовым рынком). В этой связи термин «пуб-

---

<sup>1</sup> Настоящая статья подготовлена при информационной поддержке справочной правовой системы «Консультант Плюс».

личное право рынка ценных бумаг и производных финансовых инструментов» более корректно в содержательном аспекте, так как отражает основные финансовые инструменты, являющиеся объектом финансово-правового регулирования. Отметим, что в рамках международного частного права фондовое право рассматривается как право рынка ценных бумаг<sup>2</sup>.

При использовании интегративного подхода в определении отраслевой принадлежности норм, регулирующих рынок ценных бумаг и производных финансовых инструментов, представляется, что нормы финансового права и гражданского права должны будут составлять институт фондового права, объединяющий публичное и частное фондовое право.

При этом, следует различать публичное фондовое право и эмиссионное право, к последнему относим отношений, складывающиеся при эмиссии и обращении денежных средств на территории Российской Федерации, в том числе электронных денежных средств<sup>3</sup>.

Фонетическое созвучие терминов «эмиссия денежных средств» и «эмиссия ценных бумаг» не должно выступать в качестве решающего аргумента для консолидации норм публичного фондового права в рамках института эмиссионного права, так как данные финансовые институты имеют абсолютно разные предметы правового регулирования.

Обратим внимание, что в практической плоскости уже давно существуют предпосылки для изменения названия федерального закона «О рынке ценных бумаг»<sup>4</sup>, который регулирует вопросы выпуска и обращения не только ценных бумаг, но и производных финансовых инструментов. Последние следует рассматривать в качестве самостоятельных финансовых ин-

---

<sup>2</sup> Гетьман-Павлова И.В. Юридические конструкции «международное частное валютное право» и «международное фондовое право» // Международное публичное и частное право. 2007. № 6 // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

<sup>3</sup> См. подробнее Цинделиани И.А. Эмиссионное право в системе финансового права // Финансовое право. 2013. № 12. С. 3–6.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» // Собрание законодательства РФ. 1996. Ст. 1918.



струментов, регулируемых специальными положениями федерального законодательства, в том числе подзаконными нормативными актами Российской Федерации.

Принимая во внимание, что федеральный закон регулирует общественные отношения в сфере выпуска и обращения эмиссионных ценных бумаг и производных финансовых инструментов, а также сделки репо и деятельность форекс-дилеров, на наш взгляд, следует рассматривать говорить о федеральном законе о финансовом рынке, регулирующем такие секторы как рынок ценных бумаг, рынок производных финансовых инструментов, денежный рынок (сделки репо), валютный рынок (деятельность форекс-дилеров).

Оговоримся, что ни валютный, ни денежный рынки отнюдь не ограничиваются той деятельностью, которая упомянута выше, однако, несомненно, в федеральном законе уже сейчас присутствуют отдельные виды деятельности на валютном и денежном рынках.

Позволим себе классифицировать виды общественных отношений, относящихся к предмету публичного фондового права.

Во-первых, отношения по выпуску ценных бумаг, в том числе государственных и муниципальных ценных бумаг.

Отдельно остановимся на регулировании вопросов выпуска и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг. На наш взгляд, вопросы выпуска и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг должны рассматриваться как в рамках института государственного и муниципального кредита в части бюджетных ограничений, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации, так и в рамках института публичного фондового права, в части процедуры выпуска государственных и муниципальных ценных бумаг.

Отметим, предметом регулирования выпуска и обращения ценных бумаг выступают исключительно эмиссионные ценные бумаги, выпуск которых предполагает нормативно закрепленный порядок эмиссии ценных бумаг. При этом, неэмиссионные ценные бумаги такого детализированного порядка не требуют,

например, вексель, сберегательная книжка на предъявителя, коносамент, складское свидетельство.

Во-вторых, общественные отношения в сфере лицензирования профессиональной деятельности участников рынка ценных бумаг, в том числе регистрации саморегулируемых организаций на финансовом рынке.

В-третьих, общественные отношения по установлению нормативов и иных обязательных требований для профессиональных участников рынка ценных бумаг.

В-четвертых, общественные отношения по составлению и предоставлению обязательной отчетности профессиональных участников рынка ценных бумаг в Банк России, а также информации о заключенных сделках в уполномоченные репозитории.

В-пятых, общественные отношения, возникающие в рамках соблюдения условий осуществления лицензируемой деятельности на рынке ценных бумаг.

В-шестых, общественные отношения, возникающие в рамках осуществления государственного финансового контроля на рынке ценных бумаг и производных финансовых инструментов. К сожалению, данный вид общественных отношений незаслуженно манкируется в научной финансово-правовой литературе: в ряде научных и учебных источников он не выделяется в качестве самостоятельного вида государственного финансового контроля.

Вместе с тем, данный вид контроля имеет отдельный вид контролируемых отношений – общественные отношения в сфере выпуска и обращения ценных бумаг и производных финансовых инструментов, специальный вид хозяйствующих субъектов – профессиональных участников рынка ценных бумаг, специфические методы осуществления контрольной деятельности, в том числе контроль за противодействием неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком.

Немаловажно отметить и деятельность по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, которую в рам-

ках государственного финансового надзора осуществляют профессиональные участники рынка ценных бумаг.

В этой связи, государственный финансовый контроль на рынке ценных бумаг и производственных финансовых инструментов должен существовать наряду с бюджетным контролем, налоговым контролем, валютным контролем, банковским и страховым надзором и рассматриваться в рамках общей части финансового права, финансово-правового института государственного финансового контроля.

Методом регулирования публичного фондового права выступает императивный метод, предполагающий наличие государственно-властных полномочий у одного из субъектов общественных отношений на рынке ценных бумаг и производных финансовых инструментов. Таким субъектом выступает Банк России, а также саморегулируемые организации на финансовом рынке.

Так, к финансово-правовым полномочиям Банка России следует отнести следующие полномочия.

Банк России выступает органом осуществляющим регулирование, контроль и надзор на рынке ценных бумаг. Реализация данных функций осуществляется через постоянно действующий орган – Комитет финансового надзора, который принимает решение по основным вопросам регулирования, контроля и надзора на финансовом рынке.

Основными целями деятельности Банка России на рынке ценных бумаг являются: обеспечение устойчивого развития финансового рынка Российской Федерации; эффективное управление рисками, возникающими на финансовых рынках, в том числе оперативное выявление и противодействие кризисным ситуациям; защита прав и законных интересов инвесторов на финансовых рынках.

Банк России во взаимодействии с Правительством Российской Федерации разрабатывает и реализует политику развития и обеспечения стабильности финансового рынка России, включая рынок ценных бумаг.

В качестве правопреемника Федеральной службы по финансовым рынкам Банк России осуществляет следующие функции, регулируемые нормами административного и финансового права.

К функциям Банка России также относится нормативное регулирование деятельности на рынке ценных бумаг, в том числе установление правил осуществления профессиональной деятельности, стандартов эмиссии, раскрытия информации.

Не менее важной остается функция по лицензированию деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг путем выдачи соответствующих лицензий после проверки соблюдения соискателем лицензионных требований, что обеспечивает стабильность рынка ценных бумаг, а также присутствие на нем надежных хозяйствующих субъектов.

Регистрация выпусков и проспектов эмиссионных ценных бумаг, отчетов об итогах эмиссии ценных бумаг, правил управления паевыми инвестиционными фондами, негосударственными пенсионными фондами также является функцией Банка России.

Регулирование аттестации физических лиц в сфере профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг. В настоящее время ряд полномочий в этой сфере в части обучения и принятия экзаменов переданы саморегулируемым организациям на рынке ценных бумаг, что однако не умаляет организующее воздействие со стороны Банка России, в том числе за счет существования института аккредитованных учебных заведений, осуществляющих подготовку к сдаче аттестационных экзаменов.

Установление обязательных нормативов, в том числе нормативов достаточности собственных средств профессиональных участников рынка ценных бумаг как функция Банк России аналогична публично-правовой функции по установлению нормативов для кредитных организаций.

Как впрочем, и надзор за деятельностью профессиональных участников рынка ценных бумаг, эмитентов, инвестицион-

ных фондов и негосударственных пенсионных фондов и других некредитных финансовых организаций.

Банк России осуществляет проведение проверок по жалобам о возможном нарушении законодательства о ценных бумагах, так и плановых проверок деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг и других некредитных финансовых организаций.

Банк России выносит обязательные к исполнению предписания и обращается в суд с требованием о ликвидации юридического лица, осуществляющего профессиональную деятельность на рынке ценных бумаг, предъявление исков о признании недействительными сделок, аннулировании выпуска ценных бумаг, в защиту государственных и общественных интересов на рынке ценных бумаг.

Привлечение к административной ответственности в рамках рассмотрения дел об административных правонарушениях физических и юридических лиц на рынке ценных бумаг является функцией, аналогичной функции Банка России в отношении профессиональных участников рынка ценных бумаг.

Новацией финансово-правового регулирования рынка ценных бумаг и производных финансовых инструментов стало наделение государственно-властными полномочиями саморегулируемых организаций на финансовом рынке<sup>5</sup>. К полномочиям саморегулируемых организаций, имеющим ярко выраженный финансово-правовой характер, следует относить прежде всего контроль за соблюдением членами саморегулируемой организации требований федеральных законов, регулирующих деятельность в сфере финансового рынка, нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативных актов Банка России, базовых стандартов, внутренних стандартов и иных внут-

---

<sup>5</sup> Федеральный закон от 13.07.2015 № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка и о внесении изменений в статьи 2 и 6 Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4349

ренных документов саморегулируемой организации, в том числе путем проведения плановых и внеплановых проверок<sup>6</sup>.

Специальным субъектом данных отношений выступает Банк России, саморегулируемые организации как носители публично-правовых полномочий на рынке ценных бумаг и производных финансовых инструментов, а также уполномоченные государственные и муниципальные органы, в лице которых Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, а также муниципальные образования осуществляют выпуск государственных и муниципальных ценных бумаг.

Нормативно-правовой массив представлен федеральными законами, подзаконными нормативными актами, к которым следует отнести приказы ранее действовавшей Федеральной службы по финансовым рынкам, а также нормативными актами Банка России (указания, положения и инструкции). В отличие от публичного банковского права источником публичного фондового права выступает также указы президента и постановления правительства Российской Федерации. Спецификой источников публичного фондового права является значительный нормативно-правовой массив подзаконных нормативных актов, принятых Президентом РФ, Правительством РФ, Банком России, ФСФР.

На основании изложенного выше считаем возможным определять публичное фондовое право как институт финансового права, регулирующий общественные отношения на рынке ценных бумаг и производных финансовых инструментов, обязательным субъектом которых выступает уполномоченный орган государства или муниципального образования или саморегулируемая организация на финансовом рынке в рамках реализации публично-правовых полномочий.

---

<sup>6</sup> Ст. 14 Федерального закона от 13.07.2015 № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка и о внесении изменений в статьи 2 и 6 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4349.

Вместе с тем, в рамках интегративного подхода следует говорить об институте фондового права, сочетающего в себе публично-правовое и частно-правовое регулирование выпуска и обращения эмиссионных и неэмиссионных ценных бумаг и производных финансовых инструментов.

Для обеспечения отраслевой взаимосвязи институтов и подотраслей финансового права целесообразно в качестве самостоятельного вида государственного финансового контроля выделять контроль на рынке ценных бумаг и производных финансовых инструментов в рамках института государственного и муниципального финансового контроля.

**Цареградская Юлия Константиновна,**  
*кандидат юридических наук,*  
*доцент кафедры финансового права*  
*Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),*  
*uliacar2008@rambler.ru*

## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА В КОНТЕКСТЕ КЛАСТЕРНОГО ПОДХОДА**

Статья раскрывает особенности финансово-правового регулирования государственного долга России. Основное внимание в работе автор акцентирует на использовании кластерного подхода, позволяющего сформировать определенные модели государственного долга и оптимальный механизм правового регулирования каждой модели.

*Ключевые слова:* государственный долг, бюджет, финансовое право, кластер, кластерный подход, методология.

Современная методология науки, в том числе и юридической, использует традиционные методы познания, в основе которых лежит диалектический подход, однако в настоящее время происходит обогащение и иными методами, которые могут расширить и методологию науки финансового права. Одним из таких подходов является относительно новый – кластерный подход, разработанный первоначально для исследований в экономической сфере, а в дальнейшем получивший развитие в

иных сферах общественной жизни. Широкое распространение кластеры получили в экономике, когда несколько лет назад был заявлен тезис о необходимости перехода России к инновационной модели экономики как ключевого условия развития в посткризисный период. Как справедливо отметил Д.А. Медведев, именно кластеры «позволят перейти на инновационную модель развития»<sup>1</sup>. В связи с этим, в ряде государственных инициатив, сформулированных в идеологии модернизации, появилась и кластерная политика, предусматривающая разработку и внедрение различных кластеров в Российской Федерации.

Активное использование терминов «кластер» и «кластерный подход» в русскоязычной литературе началось в 90-е гг. XX в., когда в России появились труды М. Портера<sup>2</sup>, ставшего основоположником и популяризатором теории кластеров и кластерного развития. Однако, предпосылки кластерного подхода были заложены еще в работах А. Маршалла, А. Вебера, У. Изарда и др.<sup>3</sup>, труды которых использует М. Портер для развития идей данного подхода, поскольку в работах указанных авторов представлено осмысление вопросов организации производства с учетом специфики его местонахождения.

Природу кластера во многом раскрывает обращение к этимологии слова, «cluster» в переводе с английского языка – кисть, пучок, гроздь. Тем не менее, анализ специальной литературы показал, что единого подхода к его определению нет. Рассматривая данное понятие, следует отметить различные подходы по формулировке его сущности. Многие авторы<sup>4</sup> в определение кластера закладывают идею интеграции, например, рассматривая кластер как интеграционный механизм, т.е. как группу соседствующих взаимосвязанных компаний и связанных с ними организаций, действующих в определенной сфере и ха-

---

<sup>1</sup> Российская газета. 26.06.2008. С. 2.

<sup>2</sup> См.: Портер М. Конкуренция. СПб-М-Киев, 2000. 485 с.

<sup>3</sup> Маршалл А. Принципы экономической науки. Т. I. М., 1993. 416 с.; Вебер А. Теория размещения промышленности / под ред. Н.Н. Баранского. Л.-М., 1926. 223 с.

<sup>4</sup> Громько Ю.В. Что такое кластеры и как их создавать? // Альманах «Восток». 2007. Вып. 1; Портер М. Конкуренция. СПб-М-Киев, 2000. 485 с.



рактизирующихся общностью деятельности и взаимодополняющих друг друга. Таким образом, кластер рассматривается как определенная совокупность некоторых элементов, объединенных для наиболее эффективного функционирования и управления ими.

В настоящее время происходит не только формирование кластеров и кластерной политики в теории и практике экономических отношений, но и осмысление кластерного подхода в контексте методологии науки. Ряд авторов, таких, как: Блауг М., Бойцов А.С., Костяев А.И. и др.<sup>5</sup> считают, что кластерный подход следует рассматривать как один из методов научного познания с точки зрения изучения элементов территориально-производственной структуры экономики регионов в виде потенциальных и реальных кластеров. Поскольку данный подход, по их мнению, применим для диагностики подобной структуры, а также выработки и реализации кластерной политики в регионах.

На первый взгляд, кластерный подход можно ассоциировать с системным подходом, но имеются определенные различия. Кластерный подход используется для описания функционирования систем и организации деятельности каких-либо комплексов, но, в отличие от системного, обладает признаками синергетичности. Синергетический подход, в свою очередь, может рассматриваться как дальнейшее развитие системного подхода, который дает иные возможности для исследования нелинейных систем, характеризующихся открытостью, множественностью, неравновесностью. Возможность использования подобного синергетического подхода в праве рассматривают А.Б. Венгеров, Ю.Ю. Ветютнев, Д.А. Керимов, В.Н. Карташов, В.М. Сырых, В.П. Шалаев, В.В. Шишкин и др.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Блауг М. Методология экономической науки, или Как экономисты объясняют / пер. с англ.; науч. ред. и вступ. ст. В.С. Автономова. М., 2004. С. 35; Бойцов А.С., Костяев А.И. К вопросу о теории кластеров и кластерном подходе. // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2009. № 10. С. 31.

<sup>6</sup> См.: Венгеров А.Б. Синергетика, юридическая наука, право // Советское государство и право. 1986. № 10. С. 39–45; Ветютнев Ю.Ю. Синергетика в праве // Государство и право. 2002. № 4; Карташов В.Н. Юридическая практика. Общая

Учитывая тот факт, что любая наука обогащается использованием междисциплинарных знаний и подходов, считаем целесообразным использовать кластерный подход как разновидность синергетического в науке финансового права при изучении теоретико-правового содержания государственного долга. Кластерный подход междисциплинарен по своей сути, поэтому позволяет рассмотреть государственный долг многоаспектно, с учетом точек зрения нескольких наук – юридической и экономической.

Необходимость использования подобного метода как междисциплинарного в финансовом праве при анализе института государственного долга актуализируется следующими обстоятельствами:

- во-первых, данная отрасль регулирует общественные отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства (в частности, долговые отношения);

- во-вторых, большинство финансово-правовых категорий и институтов рассматриваются в двух аспектах: экономическом и правовом, в том числе и понятие «государственный долг»;

- в-третьих, финансово-правовые отношения являясь публичными, обладают и признаками частноправового характера, что свойственно и для долговых отношений, следовательно, можно предположить, что государственному долгу присущи признаки нелинейной системы;

- в-четвертых, многоаспектный анализ государственного долга как финансово-правового института позволит усовершенствовать механизм его правового регулирования, посредством моделирования долговых отношений в условиях нелинейности и открытости системы.

---

теория права: Курс лекций. Н. Новгород, 1993; Керимов Д.А. Методология права. Предмет, функции, проблемы философии права. М., 2000; Сырых В.М. Метод правовой науки (основные элементы, структура). М., 1980; Шалаев В.П. Социосинергетика: истоки, теория и практика в современном мире: научное издание. Йошкар-Ола, 1999; Шишкин В.В. Понятие и роль синергетического подхода в юридической методологии. Н. Новгород, 2007.

Кластерный подход позволит расширить существующие позиции содержательной характеристики государственного долга, представив его структурные компоненты как нелинейной системы следующим образом:

– долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами Российской Федерации, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, возникшие в результате государственных заимствований Российской Федерации, а также долговые обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией (внутренний государственный долг),

– долговые обязательства Российской Федерации перед иностранными государствами, международными финансовыми организациями, иными субъектами международного права, иностранными физическими и юридическими лицами, возникшие в результате государственных заимствований Российской Федерации, а также долговые обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией (внешний государственный долг),

– деятельность государства, в лице его уполномоченных органов, по регулированию величины, структуры и стоимости обслуживания государственного долга с использованием совокупности правовых методов регулирования (управление государственным долгом),

– система правоотношений между государственными кредитными организациями, с одной стороны, и юридическими и физическими лицами – с другой, по поводу привлечения на добровольной основе свободных денежных средств данных лиц во вклады на условиях срочности, возвратности и возмездности (сберегательное дело).

Подобная группировка позволяет в рамках кластерного подхода выявить совокупность взаимосвязанных субъектов, участвующих в долговых отношениях, объединенных по территориальному признаку.

Первая группа субъектов включает в себя РФ, субъекты РФ, физические и юридические лица (в том числе государ-

ственные кредитные организации при наличии таковых), которые взаимодействуют по поводу осуществления государственных заимствований и выполнения обязательств по государственным гарантиям, как субъекты правоотношений в сфере внутреннего государственного долга.

Вторая группа субъектов представлена РФ, субъектами РФ, иностранными государствами, международными и региональными финансовыми организациями, иными субъектами международного права, иностранными физическими и юридическими лицами, взаимодействующими по поводу осуществления государственных заимствований и выполнения обязательств по государственным гарантиям, как субъектами правоотношений в сфере внешнего государственного долга.

Таким образом, на основании подобной группировки субъектов можно говорить о формировании двух государственно-кредитных кластеров: национального и геополитического, функционирование которых ведет к образованию государственного внутреннего и внешнего долга.

Под государственно-кредитным кластером следует понимать объединение РФ, физических и юридических лиц, иностранных государств, международных и региональных финансовых организаций в целях формирования дополнительных денежных ресурсов государства и управления долговыми обязательствами.

Национальный государственно-кредитный кластер – объединение РФ, физических и юридических лиц в целях формирования дополнительных денежных ресурсов государства и управления внутренними долговыми обязательствами.

Геополитический государственно-кредитный кластер представляет собой объединение РФ, иностранных физических и юридических лиц, государств, а также международных и региональных финансовых организаций в целях формирования дополнительных денежных ресурсов государства и управления внешними долговыми обязательствами.

Определение государственно-кредитного кластера и его видов позволяет сформироваться определенные модели госу-

дарственного долга и выработать оптимальный механизм его правового регулирования в целом, а также отдельно взятой модели.

Таким образом, учитывая структуру государственного долга и содержание государственно-кредитного кластера можно сформировать следующие модели государственного долга:

– модель 1. Локальный государственный долг (государственный внутренний долг – государственный внешний долг – управление государственным долгом);

– модель 2. Латеральный государственный долг (внутренний государственный долг – управление внутренним государственным долгом – сберегательное дело);

– модель 3. Фокусный государственный долг (внутренний государственный долг – специальный субъект управления государственным долгом – внешний государственный долг);

– модель 4. Региональный государственный долг (государственный внешний долг – управление государственным внешним долгом – региональная финансовая организация (Банк развития БРИКС, Евразийский банк развития и др.);

– модель 5. Международный государственный долг (государственный внешний долг – управление государственным внешним долгом – международная финансовая организация (Международный валютный фонд (МВФ), Всемирный банк, и др.).

Каждая модель государственного долга должна функционировать в определенном правовом пространстве в рамках национального или международного законодательства. Первая модель достаточно простая и связана с наличием внутреннего и внешнего государственного долга и методами по его управлению, которые будут зависеть от установленного бюджетно-правового регулирования в государстве. Данная модель не предполагает наличия специализированного органа для управления государственным долгом, поскольку эту роль выполняет исполнительный орган государственной власти общей компетенции.

Название второй модели, связано с тем, что термин «латеральный» в переводе с латинского «latus», «lateris» означает бок, боковой<sup>7</sup>. Поэтому существующие латеральные модели кластеров характеризуются специализированными видами деятельности, развивающимися по связанным территориям, то есть находящимися в одной плоскости<sup>8</sup>. Исходя из данного определения, учитывается подход к характеристике государственного долга при котором сберегательное дело рассматривается, как форма государственного кредита (Н.М. Артемов, Е.В. Покачалова, С.Д. Цыпкин, Д.Л. Хейло и др.<sup>9</sup>) и, следовательно, в структуре государственного внутреннего долга занимает определенное место. Следует иметь ввиду, что подобная модель характерна была для Советского Союза, поскольку имела для этого определенные социально-экономические условия и правовое пространство.

Модель фокусного государственного долга базируется на том, что основным ядром (фокусом) считается субъект, осуществляющий управление государственным долгом. Подобный субъект может существовать как государственный орган со специальной компетенцией в сфере государственной долговой политики или как независимое юридическое лицо (возможно как независимое долговое агентство).

Региональная и международная модели учитывают территориальные особенности государств-кредиторов и должников, связанные с международным сообществом в целом или его частью.

---

<sup>7</sup> См.: Словарь иностранных слов, вошедших в состав русского языка / под ред. А.Н. Чудинова. СПб., 1910.

<sup>8</sup> См.: Марков Л.С., Ягольницер М.А. Мезоэкономические системы: проблемы типологии // Регион: экономика и социология. 2008. № 1. С. 24.

<sup>9</sup> См.: Артемов Н.М. Сберегательное дело как форма государственного кредита // Сборник научных трудов ВЮЗИ. Основные направления совершенствования советского государственного управления и финансовой деятельности. М., 1985; Покачалова Е.В. Становление и развитие публичного долга и его форм (финансово-правовые аспекты). Саратов, 2007; Цыпкин С.Д. Правовое регулирование государственного кредита в СССР. М., 1977; Орлов М.Ф. О государственном кредите. М.: тип. Авг. Семена, 1833; Хейло Д.Л. Государственный кредит в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2001.

В зависимости от особенностей каждой модели государственного долга, существующей на практике или в теории долговых отношений, следует определять механизм ее правового регулирования и направления совершенствования.

Первая и пятая модели могут функционировать в рамках современного правового регулирования государственного долга финансовым законодательством. Третья модель при ее внедрении в Российской Федерации требует модернизации правового поля с учетом специализированного субъекта по управлению государственным долгом, поскольку основное содержание модели фокусного государственного долга сводится к наличию ведущего субъекта в данных финансово-правовых отношениях, определяющего методы управления государственным долгом и перспективы реализации долговой политики.

Резюмируя вышесказанное, отмечаем, что каждая модель государственного долга нуждается в определенном механизме правового регулирования, разработка которого возможна, в том числе, и с учетом кластерного подхода в финансово-правовых отношениях.

**Ярошенко Наталья Ивановна,**  
*кандидат юридических наук, доцент  
кафедры конституционного права  
и конституционного судопроизводства  
Юридического института РУДН,  
yaroshenkoni@yandex.ru*

## **ОРГАНЫ СУДЕБНОГО НОРМОКОНТРОЛЯ КАК ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ОБЩЕСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ**

Статья раскрывает роль судебных органов власти в правотворческом процессе при осуществлении регулирования общественных отношений. Проводимая судебная реформа в России наделила органы судебной власти такими полномочиями, которые способствуют нормотворчеству, создают новые нормы права, устраняют пробелы в правовом поле России, регулируя общественные отношения.

*Ключевые слова:* нормоконтроль, толкование, Конституционный Суд России, конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации, суды общей юрисдикции, арбитражные суды, военные суды, Суд по интеллектуальным правам, общественные отношения, права и свободы человека и гражданина.

Под механизмом публично-правового регулирования автор понимает систему юридических средств, при помощи которых осуществляется правовое регулирование общественных отношений. При этом особое место занимает толкование норм Конституции России Конституционным Судом России и судебный нормоконтроль, осуществляющийся Конституционным Судом России, конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации и судами общей юрисдикции, в том числе военными судами, арбитражными судами и Судом по интеллектуальным правам.

Под нормоконтролем как основанием судебного конституционализма в России следует понимать деятельность уполномоченных органов государственной власти (должностных лиц) по установлению, поддержанию, упрочнению, восстановлению законности, уставности и конституционности с учетом ратифицированных международно-правовых норм, которая выражается в проверке соответствия акта нормативному акту большей юридической силы или в проверке специальных действий правового характера, а при необходимости – в пресечении нарушений законодательства и привлечении виновных к конституционно-правовой ответственности.

Конституционный контроль, осуществляемый Конституционным Судом РФ в виде конституционного правосудия в России, есть основание судебного конституционализма, оказал влияние на выстраивание системы правовых актов в соответствии с содержанием и смыслом Конституции России и с учетом ратифицированных международно-правовых норм, на устранение коллизий в законодательстве, на дисквалификацию норм права. Все правовые позиции, сформулированные в постановлениях, определениях с позитивным содержанием, определениях о разъяснении решений Конституционного Суда РФ,



по степени влияния на нормотворческую деятельность можно разделить на правовые предписания с необходимостью правового регулирования в ином виде, чем есть, но не без обозначения конкретного правового акта, и на прямые правовые указания на необходимость принятия конкретного правового акта.

Кроме этого, официальное толкование, осуществляемое Конституционным Судом РФ, и толкование при осуществлении нормоконтроля, являются формой развития Конституции Российской Федерации. Их результаты свидетельствуют о положительной роли в развитии и преобразовании Конституции России, поскольку уточнены, детализированы, расширено или изменено понимание ряда конституционных положений, не внося изменений в текст самой Конституции. Принимая решения о толковании Конституции России, имеющие равную с конституционными нормами юридическую силу, Конституционный Суд РФ создаёт новые нормы права, устраняя пробелы в законодательстве, обеспечивая общественное развитие и соблюдение прав и свобод человека и гражданина.

14 декабря 2015 г. были внесены изменения в конституционно-правовой статус Конституционного Суда РФ и добавили новое полномочие Суда. Теперь по запросам федерального органа исполнительной власти, наделенного компетенцией в сфере обеспечения деятельности по защите интересов Российской Федерации при рассмотрении в межгосударственном органе по защите прав и свобод человека жалоб, поданных против России на основании международного договора Российской Федерации, Суд разрешает вопрос о возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека.<sup>1</sup> В связи с указанными изменениями появился в России новый объект федерального конституционного контроля – решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека и новый субъект федерального конституционного контроля – федеральный орган исполнительной власти, наде-

---

<sup>1</sup> Федеральный конституционный закон от 14.12.2015 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”» // СПС Гарант.

ленный компетенцией в сфере обеспечения деятельности по защите интересов России при рассмотрении в межгосударственном органе по защите прав и свобод человека жалоб, поданных против России. По итогам рассмотрения такого рода запросов Конституционный Суд РФ будет принимать постановления, которые также будут являться основанием судебного конституционализма в России и возможно создавать новые нормы права, регулируя общественные отношения. Предметом исследования при этом на соответствие Конституции РФ будет обнаружившаяся неопределенность в вопросе о возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека, основанного на положениях соответствующего международного договора Российской Федерации в истолковании, предположительно приводящем к их расхождению с Конституцией РФ.

Новое полномочие Конституционного Суда РФ будет способствовать прямому действию Конституции России и построению правового государства в нашей стране, реализуя принцип верховенства права. Сформулированные Судом в постановлении правовые позиции будут способствовать установлению истины по делу и интерпретации ратифицированных международно-правовых норм и норм Конституции РФ как формы ее развития. Анализ таких постановлений возможен по мере их принятия, но очевидно, что принципы права должны быть применены и здесь в целях дальнейшего содействия правовому развитию России.

Все органы судебного нормоконтроля – Конституционный Суд РФ, конституционные (уставные) суды субъектов Федерации, суды общей юрисдикции и арбитражные суды принимают участие в нормотворчестве, поскольку в порядке судебного конституционного контроля, уставного контроля и нормоконтроля оказывается воздействие на федеральное и региональное законодательство, местное нормотворчество, т.е. оказывается «должное воздействие на отрасли права, в том числе гражд-

данское, уголовное, налоговое и т.д.»<sup>2</sup>. По справедливому замечанию Н.С. Бондаря органы судебной власти в данном случае выступают в качестве «положительного законодателя»<sup>3</sup>. Ж.И. Овсепян выделяет одну из особенностей конституционного контроля – охватывание сферы нормотворчества аппарата управления и системы законодательной власти<sup>4</sup>. Е.Ю. Киреева поясняет, что правотворчество органов конституционного контроля заметно отличается от правотворчества законодательных органов, поскольку имеет другую направленность: обеспечение верховенства конституции, ее высшей юридической силы. Результатом в большинстве случаев является не создание новой нормы, а отмены нормы, нарушающей Конституцию.<sup>5</sup> Однако следует отметить, что Конституционный Суд России, формулируя правовые позиции, указывает на пробелы в законодательстве России, в том числе и в сфере нормоконтроля российских судов.

Авто считает нужным отметить и осуществление дисквалификации правовых актов субъектами нормоконтроля и конституционного контроля как элемент схожести в их государственной деятельности. Под дисквалификацией М.Ю. Тихомиров понимает лишение квалификации, объявление кого-либо недостойным или неспособным занимать определенную должность или исполнять определенную работу.<sup>6</sup> Дисквалификацию в отношении правовых актов, по мнению автора, следует понимать как признание акта недействительным или недействующим. По справедливому замечанию И.С. Бастен, при дисквалификации Конституционным Судом РФ правовых норм, как правило, возникает пробел в правовом регулировании соответ-

---

<sup>2</sup> Гальвина И.Н. Конституционный Суд РФ как гарант защиты и охраны конституционного строя РФ // Проблемы права. 2005. № 2. С. 187.

<sup>3</sup> Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М., 2005. С.110.

<sup>4</sup> Овсепян Ж.И. Правовая защита конституций. Судебный конституционный контроль в зарубежных странах. Ростов-н/Д, 1992. С. 28.

<sup>5</sup> Киреева Е.Ю. Конституционный суд и конституционно судопроизводство: автореф. дис. ... кандид. юрид. наук. Ростов-н/Д, 1997. С. 11–12.

<sup>6</sup> Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. – М., 2009. – С. 256.

ствующим общественным отношениям<sup>7</sup>. В этом случае суды общей юрисдикции и другие правоприменительные органы должны самостоятельно решить, каким способом они будут восполнять образовавшийся пробел до момента принятия новой правовой нормы<sup>8</sup>, но при этом должны соблюдать права и свободы человека и гражданина.

Таким образом, органы судебного нормоконтроля, признавая акты недействительными или недействующими, оказывают влияние на правотворческий процесс и содействуют регулированию общественных отношений в России, влияют на законодательную власть и зачастую осуществляют опережающее нормотворчество, соблюдая принцип реализации прав и свобод человека и гражданина.

**Ярошенко Татьяна Владимировна,**  
*кандидат юридических наук,  
доцент кафедры гражданского права и процесса  
Балтийского федерального университета им. И. Канта,  
Адрес t.yaroshenko2011@yandex.ru*

## **ПРОБЛЕМАТИКА КАССАЦИОННОГО ПРОИЗВОДСТВА В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Статья раскрывает понятие и особенности кассационного производства в гражданском процессе. Основное внимание в работе автор уделяет анализу различных точек зрения на правовую природу кассационного производства; вносит предложения по совершенствованию законодательства.

*Ключевые слова:* гражданский процесс; кассационное производство; Концепция Единого Гражданского процессуального кодекса РФ.

---

<sup>7</sup> Бастен И.С. Формы и методы реализации решений Конституционного Суда Российской Федерации // Проблемы права. – 2005. – №2. – С.81.

<sup>8</sup> Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991-2001 гг.). М., 2001. – С. 456.

В соответствии с ч. 1 ст. 46 Конституции Российской Федерации<sup>1</sup> (далее – Конституция РФ), каждому гарантирована судебная защита его прав и свобод. Согласно ст. 118 Конституции РФ, правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом, а судебная власть реализуется посредством, в частности, гражданского судопроизводства.

Контроль за правильность осуществления правосудия в Российской Федерации по гражданским делам осуществляют суды апелляционной, кассационной и надзорной инстанций, деятельность которых урегулирована Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации<sup>2</sup> (далее – ГПК РФ). В настоящее время происходит заметное реформирование судопроизводства, в частности, и гражданского процессуального законодательства.

С 1 января 2012 г. вступил в действие Федеральный закон от 09.12.2010 №353-ФЗ «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации»<sup>3</sup>, внесший в институт кассационного производства фундаментальные изменения, и фактически отменивший кассационный порядок обжалования судебных постановлений в его прежнем понимании. До вступления в силу названного Федерального закона кассационный порядок предусматривал обжалование не вступивших в законную силу судебных постановлений, принятых судами общей юрисдикции, за исключением решений мировых судов.

Согласно действующему законодательству, пересмотр не вступивших в законную силу судебных актов производится в

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>2</sup> Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 30.12.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // СЗ РФ. 18.11.2002. № 46. Ст. 4532

<sup>3</sup> О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 09.12.2010 № 353-ФЗ (ред. от 08.03.2015) // Российская газета. 13.12.2010. № 281.

судах апелляционной инстанции, и такой пересмотр является обычной стадией гражданского процесса, а пересмотр вступивших в законную силу судебных актов – в судах кассационной и надзорной инстанций, производства в которых являются исключительными стадиями гражданского процесса.

Актуальность проблематики кассационного производства обусловлена тем, что суды первой инстанции зачастую допускают ошибки при вынесении судебных постановлений, а рассмотрение дел судами апелляционной инстанции не всегда способно обеспечить исправление этих ошибок. В связи с этим обжалование вступивших в законную силу судебных постановлений в суд кассационной инстанции имеет большое значение для граждан и организаций, выступая дополнительной гарантией защиты их прав, свобод и законных интересов.

Производство в суде кассационной инстанции как самостоятельная стадия процесса представляет собой урегулированную нормами гражданского процессуального права совокупность процессуальных отношений, возникающих в суде кассационной инстанции с целью проверки законности вступивших в законную силу судебных постановлений.

Употребленный в ч. 1 ст. 376 ГПК РФ термин «судебные постановления» является родовым понятием, объединяющим все акты, выносимые судами при производстве по гражданским делам. В соответствии со ст. 13 ГПК РФ суды принимают судебные постановления в форме судебных приказов, решений суда, определений суда, соответственно, все они могут быть объектом обжалования, включая их разновидности (например: заочное решение, дополнительное решение). Единственным исключением для обжалования в кассационном порядке являются постановления Верховного суда Российской Федерации (далее – ВС РФ)<sup>4</sup>.

В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 11.12.2012 № 29 «О применении судами норм гражданского

---

<sup>4</sup> Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. М.А. Вихута. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2014. С. 510.

процессуального законодательства, регулирующих производство в суде кассационной инстанции»<sup>5</sup> (далее – Постановление № 29) разъясняется, что производство в суде кассационной инстанции предназначено для исправления существенных нарушений норм материального права или норм процессуального права, допущенных судами в ходе предшествующего разбирательства дела и повлиявших на исход дела, и без устранения которых невозможно восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защищаемых законом публичных интересов.

Таким образом, основной целью кассационного производства является проверка вступивших в законную силу судебных постановлений с точки зрения правильности применения судами нижестоящих инстанций норм материального и процессуального права.

Одним из принципов верховенства права является принцип правовой определенности<sup>6</sup>, который предусматривает недопустимость пересмотра окончательного решения суда исключительно в целях проведения повторного слушания по делу и постановления нового решения. Пересмотр окончательного решения суда возможен лишь с целью исправления судебных ошибок существенного и непреодолимого характера.

Аналогичная позиция изложена, в частности, в Определениях ВС РФ от 24.04.2012 № 53-В12-4 и от 15.02.2011 № 5-В10-95.

Конституционным Судом РФ неоднократно подчеркивалось, что правовая определенность предполагает соблюдение принципа недопустимости повторного рассмотрения однажды решенного дела, поэтому «пересмотр не может считаться скрытой формой обжалования». Эта позиция нашла свое отражение,

---

<sup>5</sup> О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регулирующих производство в суде кассационной инстанции: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 11.12.2012 № 29 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

<sup>6</sup> Кулакова В.Ю. Правовая определенность судебного решения в свете реализации права на судебную защиту в суде кассационной инстанции // Законы России: опыт, анализ, практика. 2014. № 7. С. 10.

в частности, в Определениях Конституционного Суда РФ от 04.04.2006 № 113-О и от 12.04.2005 № 113-О.

В Постановлении № 29 разъясняется, что при пересмотре судебных актов в кассационном порядке суд проверяет только законность судебных постановлений, но не их обоснованность.

Закон устанавливает исключительный порядок для кассационного производства: вступившее в законную силу судебное постановление может быть пересмотрено только в случаях подачи жалобы указанными в законе лицами, или представления – должностными лицами прокуратуры, исключительно, когда заявителем были исчерпаны иные, установленные ГПК РФ, способы обжалования судебного постановления до дня его вступления в законную силу.<sup>7</sup> Указанной нормой в ГПК РФ устанавливается принцип последовательного обжалования судебных актов, суть которого заключается в возможности обратиться с соответствующей жалобой на судебное постановление только в случае исчерпания предыдущих способов обжалования<sup>8</sup>.

Кроме того, задачами суда кассационной инстанции являются:

- а) выявление и устранение судебных ошибок;
- б) установление единой практики толкования и применения законодательства для нижестоящих судебных инстанций и для участников гражданского оборота.

Такая деятельность кассационной инстанции направлена на обеспечение единого режима правопорядка в государстве.

В кассационном обжаловании более чем в каком-либо ином способе обжалования сочетаются публичный интерес государства, проявляющийся в его заинтересованности в обеспечении единства применения законодательства на всей террито-

---

<sup>7</sup> Рыжаков А.П. Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный). 6-е изд., перераб. // СПС КонсультантПлюс. 2011. С. 362.

<sup>8</sup> Сидоркин С.В. Подготовка гражданского дела как стадия апелляционного и кассационного производств // Арбитражный и гражданский процесс. 2013. № 9. С. 31.



рии государства, и частный интерес сторон процесса, которые стремятся добиться решения спора в свою пользу<sup>9</sup>.

Производство в суде кассационной инстанции является самостоятельной стадией гражданского процесса и представляет собой урегулированную нормами гражданского процессуального законодательства процедуру по пересмотру вступивших в законную силу судебных постановлений, нарушающий права и законные интересы граждан и организаций, с целью выявления и устранения судебных ошибок, а также установления единой практики толкования и применения законодательства для нижестоящих судебных инстанций.

При безусловной значимости стадии кассационного производства, гарантирующей, в частности, доступ к правосудию и способствующей вынесению законных решений, нормы, регулирующие эту стадию, порождают ряд проблемных вопросов.

Основной проблемой кассационного производства является вопрос о единоличном изучении кассационной жалобы (представления) судьей кассационной инстанции на предварительном этапе производства. Этот вопрос в совокупности с проблемой отсутствия в ГПК РФ закрепленных оснований, по которым жалоба (представление) может быть признана судьей неприемлемой для передачи ее с делом для рассмотрения в судебном заседании, вызывает наиболее рьяные дискуссии.

Многие ученые-процессуалисты выступают с идеей замены единоличного изучения кассационной жалобы (представления) на предварительном этапе в пользу коллегиального рассмотрения жалобы (представления), аргументируя это тем, что в такой ситуации ликвидируется возможность заинтересованности судьи в исходе дела, проявление симпатии к какому – либо из участников процесса, а также возрастает уровень компетентности при изучении дела.

Нахожу предложение замены единоличного порядка изучения жалобы (представления) в пользу коллегиального не лишним основанием, однако нецелесообразным для включения

---

<sup>9</sup> Ковтков Д.И. Кассационное производство в России: от прошлого к настоящему // Арбитражный и гражданский процесс. 2012. № 8. С. 38.

данного положения в гражданское процессуальное законодательство. В обоснование этой позиции, можно привести доводы, что в случае введения коллегиального изучения кассационных жалоб (представлений) это неминуемо приведет к затягиванию сроков рассмотрения жалобы (представления), в существенной степени увеличит нагрузку на каждого судью коллегии, что в последующем может негативно сказаться на качестве принимаемых судебных постановлений по результатам изучения жалоб (представлений). Стоит также отметить, что судьи судов кассационной инстанции обладают очень высокой квалификацией и компетентностью, а также имеют большой опыт работы в судебной системе.

В настоящее время разработана и активно обсуждается «Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации». Одна из основных целей разработки кодекса – это унификация процессуальных норм, существующих в АПК РФ и ГПК РФ. Унификация процессуального законодательства в новом Кодексе призвана: устранить противоречия между существующими отраслями процессуального права; сохранить наиболее удачные наработки; выявить кардинальные проблемы, которые предстоит решить (существование двух кассаций) и некоторые другие вопросы. В новом Процессуальном кодексе намерены предусмотреть критерии приемлемости кассационной жалобы в целях минимизации значения усмотрения судьи в данном вопросе. Разграничить формальные критерии приемлемости, к которым относятся требования к содержанию и форме жалобы, субъектному составу, соблюдению сроков, подсудности, устанавливаемыми судьей единолично, и критерии существенного характера нарушения норм материального и процессуального права, повлиявшие на исход судебного разбирательства и приведшие к нарушению прав и законных интересов лиц, которые будут определяться коллегиально<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (одобрена решением Комитета по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству ГД ФС РФ от 08.12.2014 № 124(1)) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Еще одной проблемой, вокруг которой разгораются дискуссии, является отсутствие в ГПК РФ нормы, запрещающей вхождение в состав коллегии, рассматривающей жалобу (представление) с делом в судебном заседании, судьи, изучавшего кассационную жалобу (представление) на предварительном этапе производства.

Разделяя мнение о том, что участие в судебном заседании суда кассационной инстанции, судьи, изучавшего жалобу (представление) при ее поступлении в суд и передавшем ее для рассмотрения с делом в судебном заседании, не противоречит конституционным правам участников процесса, представляется не лишним, в целях повышения доверия к судебной системе, внести в ГПК РФ норму, ограничивающую такое участие. В обоснование этого можно привести норму ст. 17 ГПК РФ, запрещающую повторное участие судьи в рассмотрении дела.

Нередко высказываются предложения ввести в процедуру кассационного производства стадию предварительного заседания, целью которой будет примирение сторон, а также заслушивание пояснений и обоснований сторон по вопросам нарушения их прав.

Однозначно считаю нецелесообразным введение процедуры предварительного судебного заседания в кассационное производство, так как это будет значительно затягивать процесс и приведет к превращению кассационной инстанции из исключительной в обычную инстанцию для обжалования судебных постановлений.

В целях внесения большей ясности в нормы о полномочиях Председателя ВС РФ или его заместителя в вопросе не согласия с определением судьи о передаче кассационной жалобы (представления) для рассмотрения в судебном заседании, считаю целесообразным внести в ст. 381 ГПК РФ дополнения, указывающие, что пересмотр «отказного» определения осуществляется по заявлению подателя жалобы (представления) и является обжалованием такого определения. Также не будет лишним указать сроки, в пределах которых может быть подано и

подлежит рассмотрению названное выше заявление подателя жалобы (представления).

В нормах, регулирующих кассационное производство в гражданском процессе, отсутствует право лиц, участвующих в деле, на принесение письменных возражений относительно доводов кассационной жалобы (представления). Считаю целесообразным внести изменения в ст. 385 ГПК РФ, указав в извещении лиц на их право принесения в суд кассационной инстанции письменных возражений в срок, позволяющих суду ознакомиться с такими возражениями до даты судебного заседания. Соответственно в ст. 386 ГПК РФ внести пункт, согласно которому после высказывания лиц, явившихся в судебное заседание, следует огласить письменные возражения относительно доводов кассационной жалобы (представления) лиц, не участвующих в заседании.

В целях совершенствования гражданского процессуального законодательства считаю целесообразным учесть вышеизложенные проблемные вопросы.

---

## ЧАСТЬ 2

# НАСЛЕДИЕ И БУДУЩЕЕ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ ГЛАЗАМИ МОЛОДЫХ

---

**Амбарцумян Карине Арменовна,**  
*аспирант кафедры административного  
и финансового права Юридического института  
Российского университета дружбы народов,  
Ambartsumyan.KA@gmail.com*

### **О ХАРАКТЕРИСТИКЕ КАЧЕСТВА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Статья рассказывает о качестве и доступности института государственных услуг в российской Федерации.

*Ключевые слова:* электронное правительство; правительственные услуги; электронные услуги; государственные услуги; информационные технологии; Интернет.

Одним из важнейших направлений административной реформы в Российской Федерации является разработка стандартов качества и доступности государственных услуг, которые позволят упорядочить и конкретизировать обязательства органов исполнительной власти перед обществом.

На сегодняшний день, к сожалению, по качеству предоставления государственных услуг Российская Федерация находится на одном уровне со странами, намного уступающими ей в экономическом развитии.

Одной из главных задач современного государства в информационной сфере, в сфере инноваций является создание и развитие механизмов повышения качества государственных услуг. Предполагается, что реализация задач позволит повысить качество государственных услуг, сделать их доступными для граждан и организаций, сориентировать деятельность органов исполнительной власти на интересы пользователей, повысить

качество и эффективность административно-управленческих процессов в органах исполнительной власти.

В этой связи происходит подготовка нормативно-правовой и методической базы для внедрения стандартов государственных услуг, отработка механизмов дистанционного предоставления государственных услуг на основе современных информационно-коммуникационных технологий, создается системы обратной связи с потребителями государственных услуг для использования полученной информации при выработке решений и коррекции целевых значений показателей результативности деятельности.

В.В. Путин еще в далеком 2005 г. указал на низкое качество публичных услуг «задачей номер один по-прежнему остается повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение чиновниками законности, предоставление ими качественных услуг».

Предоставление населению качественных государственных услуг наряду с эффективным управлением государственной собственностью – «прямая обязанность государства»<sup>1</sup>.

Как отметила Е.В. Накушнова «отсутствие дефиниции «качество услуги» и не разработанность критериев для его определения негативно сказываются на всех отношениях по оказанию услуг как таковых»<sup>2</sup>.

А.С. Панова рассмотрела категорию качества услуги с юридической точки зрения и пришла к выводу, что качество услуги – это «совокупность существенных свойств услуги, характеризующих ее общественную потребительскую стоимость, закрепляемых в стандартах, иных нормативно-технических документах, условиях договора, а в случае отсутствия стандартов, иных нормативно-технических документов, условий договора (или их неполноты) устанавливаемых в порядке и способами,

---

<sup>1</sup> Лапина М.А. Административная реформа: анализ первых итогов и проблем, стоящих перед субъектами исполнительной власти // Право и политика. 2005. № 10. С. 5.

<sup>2</sup> Накушнова Е.В. Критерии качества правовых услуг // Современное право. 2013. № 9 С. 48.

предусмотренными законами, другими правовыми актами, обычаями делового оборота или иными обычно предъявляемыми требованиями»<sup>3</sup>.

В литературе выработано мнение, что «существует только качество процесса оказания услуг, но не качество результата услуги»<sup>4</sup>.

Под качеством услуги следует понимать одну из объективно присущих ей характеристик, представляющую собой комплекс возможностей услуги по удовлетворению потребностей потребителей. Этот комплекс может быть дифференцирован по критериям величины расходов на оказание и спроса. Качество государственной услуги должно соответствовать достижениям науки и техники.

Среди признаков, свойственных качеству государственных услуг:

1) Качество – это одна из неотъемлемых характеристик всякой услуги. От качества зависит целый ряд явлений (речь идет об индивидуальной удовлетворенности каждого потребителя, о возможном недовольстве в обществе в целом, кроме того, выстраивается целая цепь возможных юридической последствий оказания некачественной услуги и т.д.);

2) Качество – это комплекс возможностей услуги удовлетворить потребности потребителей. Требование осуществить надлежащее обслуживание потребителя с учетом многих факторов в их системе;

3) Соответствие комплекса возможностей услуги достижениям науки и техники;

4) Оценка качества государственных услуг – прерогатива государства при реализации им политики нормирования.

Л.В. Ситдикова<sup>5</sup> сформулировала основные факторы, влияющие на качество оказания услуг:

---

<sup>3</sup> Панова А.С. Качество товаров, работ и услуг как правовая категория // Журнал российского права. 2010. № 4. С. 85.

<sup>4</sup> Нестеров А.В. О качестве государственного и муниципального управления // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 1. С. 6.

1) открытый доступ клиентов к информации о конкретной услуге;

2) наличие документов, регламентирующих деятельность организации или индивидуального предпринимателя, оказывающих услугу (инструкции, правила и т.д.);

3) наличие специального технического оснащения организации, оказывающей услугу (наличие требований к оборудованию, позволяющее обеспечить доступ к информационным ресурсам и т.п.);

4) укомплектованность организации аттестованными специалистами и их квалификация;

5) особенности информационного сопровождения деятельности организации, оказывающей услугу (состав и доступность информации об организации, порядке и правилах предоставления услуг, сведения о периодичности обновления информации и источниках информации и т.п.);

6) наличие внутренней (собственной) и внешней систем контроля за деятельностью организации, а также за соблюдением качества фактически оказываемых услуг стандарту;

7) перечень ответственных должностных лиц и мер ответственности указанных лиц за качественное оказание услуг в организации.

При получении государственных услуг граждане вступают в непосредственное взаимодействие с органами государственной власти и, в свою очередь, оценивают работоспособность всего государственного аппарата по качеству и доступности полученных услуг. Поэтому самым важным индикатором предоставляемых государственных услуг является мнение граждан.

Во исполнение подп. «и» п. 2 Указа Президента РФ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» Постановлением Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1284 утверждены Правила оценки гражданами эффективности деятельности руководителей территории

---

<sup>5</sup> Ситдикова Л.Б. Теоретические основы критериев оценки качества в сфере оказания услуг // Юрист. 2013. № 6. С. 21.



альных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также применения результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей.

Согласно указанному документу установлены такие критерии качества предоставления государственных услуг, как:

- 1) время предоставления государственных услуг;
- 2) время ожидания в очереди при получении государственных услуг;
- 3) вежливость и компетентность сотрудника, взаимодействующего с заявителем при предоставлении государственных услуг;
- 4) комфортность условий в помещении, в котором предоставлены государственные услуги;
- 5) доступность информации о порядке предоставления государственных услуг.

При предоставлении государственных услуг в электронном виде используются дополнительные критерии качества:

- 1) доступность информации о порядке предоставления государственных услуг;
- 2) доступность электронных форм документов, необходимых для предоставления государственных услуг;
- 3) доступность инструментов совершения в электронном виде платежей, необходимых для получения государственных услуг;
- 4) время ожидания ответа на подачу заявления;
- 5) время предоставления государственных услуг;
- 6) удобство процедур предоставления государственных услуг, включая процедуры записи на прием, подачи заявления, уплаты обязательных платежей, информирования заявителя о ходе предоставления государственных услуг, а также получения результата предоставления государственных услуг.

Общественная оценка эффективности деятельности включается в общее число показателей эффективности всей профес-

сиональной деятельности руководителей, ответственных за предоставление соответствующих государственных услуг, установленных в должностных регламентах руководителей<sup>6</sup>.

На сегодняшний день разработка стандартов качества услуги является самым важным шагом в сторону обеспечения гарантий качества, но при этом важно для действенности стандартов предусмотреть компенсации гражданам и юридическим лицам за некачественные услуги. «Если государственные организации хотят, чтобы стандарты обслуживания потребителей были эффективными, они должны ввести поощрения и наказания за успех и неудачи служащих в реализации этих стандартов. Иначе стандарты дадут лишь временный стимул к улучшению работы»<sup>7</sup>.

**Батчиманджи Ноэ Грэтсен,**  
*студент Юридического института  
Российского университета дружбы народов*

## **ПРАВОВОЙ СТАТУС АЗИАТСКОГО БАНКА РАЗВИТИЯ**

Статья раскрывает содержание Возникновение АБР и его правовой статус, а так же деятельность развития банка в целом. Основное внимание в работе автор акцентирует на исторические аспекты возникновение АБР, тем, что выражает приверженность целям и задачам деятельности ООН как универсальной международной организации, осуществляет эффективное сотрудничество хоть и АБР является региональной организацией.

*Ключевые слова:* Соглашение о создании АБР (далее – АБР, или банк). «Азия и Дальний Восток», профильными специализированными учреждениями финансово-экономического характера (международные организации, входящие в Группу Всемирного Банка, МВФ).

---

<sup>6</sup> Еремина О.Ю. Качество и доступность государственных услуг в социальной сфере как показатель эффективности деятельности органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2014. № 1.

<sup>7</sup> Осборн Д., Пластик П. Управление без бюрократов: пять стратегий обновления государства... С. 457.

Правовую основу настоящей статьи составляет Соглашение о создании АБР<sup>1</sup> (далее – АБР, или банк). Оно было заключено и вступило в силу 22 августа 1966 года. Соглашение состоит из преамбулы, 10 глав, 66 статей и двух приложений.

### ***1. Ключевые сведения о АБР***

Штаб-квартира банка расположена в городе Манила, Филиппины. Также у организации имеются три региональных офиса – в г. Токио (Япония), г. Франкфурт (Германия) и г. Вашингтон (США). В настоящее время в организации участвуют 67 членов, среди которых 48 региональных и 19 нерегиональных членов<sup>2</sup>.

Ст. 1 и 2 Устава дополняют приведенные выше положения, содержащие цели и причины создания банка. В ней говорится о том, что термин «Азия и Дальний Восток», применяемый в Уставе, отсылает не только к географической территории, но и включает также в себя Экономическую Комиссию ООН по Азии и Дальнему Востоку. Исходя из сказанного, можно сделать вывод, что АБР хоть и является региональной организацией, но она выражает приверженность целям и задачам деятельности ООН как универсальной международной организации, осуществляет эффективное сотрудничество, в том числе с ее профильными специализированными учреждениями финансово-экономического характера (международные организации, входящие в Группу Всемирного Банка, МВФ). Именно поэтому Генеральный Секретарь ООН является депозитарием текста Устава, в который были внесены исправления на предмет опечаток, описок и др. этим должностным лицом.

В п. 1 ст. 3 Устава предусмотрено, что членство открыто для членов и ассоциированных членов Экономической Комис-

---

<sup>1</sup> Agreement establishing The Asian Development Bank// ADB. Asian Development Bank. URL: <http://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32120/charter.pdf> (дата обращения: 16.01.2015).

<sup>2</sup> Key facts// ADB. Asian Development Bank. URL: <http://www.adb.org/about/key-facts> (дата обращения: 16.01.2016).

сии ООН по Азии и Дальнему Востоку, а также других государств региона и нерегиональных развитых государств-членов ООН.

Таким образом, не смотря на то, что банк осуществляет сотрудничество в целях развития конкретно определенного региона (субрегиона – ст. 1 Устава), его стоит относить к межрегиональным организациям, так как в нем участвуют и нерегиональные члены.

Глава 2 Устава АБР посвящена капиталу банка.

В ст.7 поясняется, что подразумевается под понятием «капитал банка». К нему относятся:

1. уставной капитал;
2. средства, полученные банком в качестве займа;
3. средства, полученные в счет погашений займов и гарантий;
4. доход, полученный от вышеуказанных займов и гарантий;
5. любые другие средства, полученные банком, которые не являются частью его специальных ресурсов, фондов.

В ст. 4 определяется уставной капитал банка. Он составляет 165 млрд дол. США по состоянию на 2009 г. (он был увеличен на основе решения Совета Управляющих)<sup>3</sup>. Согласно п. 2 он делится на два вида акций, совокупная стоимость каждого из которых составляют половину уставного капитала: оплаченные и размещенные. П. 3 определяет порядок увеличения уставного капитала. Решение принимается Советом управляющих: кворум для принятия решения составляет  $\frac{3}{4}$  от общего числа участников органа; решение считается принятым, если проголосовало  $\frac{2}{3}$  от общего числа присутствующих.

Ст. 6 определяет порядок оплаты акций.

Во-первых, все подписанные акции делятся на 5 частей, каждая из которых равна 20%. Первая часть уплачивается в течение 30 дней после вступления в силу Устава, вторая часть – через год после указанного события, а последующие три части

---

<sup>3</sup> Азиатский банк развития. URL: <http://www.webeconomy.ru/index.php?page=cat&newsid=1241&type=news> (дата обращения: 15.03.2016).

последовательно уплачиваются в течение 3-х лет после истечения предыдущего срока (на каждую часть приходится по 1 году) (п. 1).

Во-вторых, половина подписанных акций уплачивается золотом, а другая половина – в национальной валюте члена-подписчика акций (п. 2), либо долговыми облигациями и иными ценными бумагами, стоимость которых конвертируется в национальную валюту (п. 3).

Во-вторых, размещенные акции оплачиваются по требованию банка в ситуации, когда последнему это необходимо для исполнения обязательств перед кредиторами (п. 5). Эта часть может быть оплачена в золоте, а также в конвертируемой национальной валюте члена-плательщика или в валюте обязательства, требующего исполнения (п. 6).

В-третьих, банк определяет место внесения платежа. Первый платеж осуществляется в депозит Генерального Секретаря ООН как доверительного управляющего банка.

Одним из проблемных аспектов в деятельности АБР (не смотря на лояльность Устава!) является распределение долей в уставном капитале. Наиболее крупными держателями акций являются США и Япония (по 12,7 % голосов), что вызывает существенное недовольство со стороны других государств-членов, прежде всего, региональных. Япония в настоящее время является экономическим партнером США, а также полностью «следует их указаниям» в отношении реализации собственной внешней политики. Как нами уже установлено во второй главе, промышленно развитые государства-члены МБРР формируют из развивающихся государств собственные «придатки». Среди нерегиональных государств, как раз, встречаются как раз именно такие государства, доля которых в уставном капитале АБР составляет 40 %. К такой доле прибавляются акции Японии, в результате чего путем нехитрых подсчетов совокупная доля акций в уставном капитале у таких государств представляет собой более чем контрольный пакет – 52,7 %. Таким образом, государства АБР также подпадают под влияние США в части принятия решений. При этом позиция Китая как первой экономики

мира не учитывается. De facto же ситуация же с распределением долей в уставном капитале сложилось иначе: 64,8 % уставного капитала приходится на нерегистрационных членов, что противоречит положениям Устава.

Г.Х. Алиев и Д.А. Бамматов отмечают, что подобная ситуация в распределении долей в уставном капитале не позволяет России вступить в АБР: Япония и США de facto держат ее в числе наблюдателей<sup>4</sup>.

## ***2. Кредитование и предоставление гарантий***

В главе 3 Устава определяется порядок осуществления финансовых операций.

Так, ресурсы банка могут расходоваться только в целях, предусмотренных ст. 1 и 2 Устава (ст. 8). Это означает, что вся деятельность банка носит целевой характер.

Все операции банка, в силу ст. 9 Устава, делятся на ординарные и специальные. Ординарными признаются те операции, которые проводятся через общих ресурсов капитала, а, соответственно, специальные есть те операции, что проводятся через специальные фонды. Данные операции имеют целевой характер и должны быть надлежащим образом отражены в отчетах банка. Средства, предназначенные, для проведения специальных операций, ни в коей мере не могут использоваться для осуществления ординарных операций, и наоборот (ст. 10). Те операции, которые не отнесены Уставом к ординарным или специальным, определяются в решениях Совета директоров (п. 3 ст. 16 Устава).

В силу ст. 13 Устава предоставление Банком кредитов осуществляется либо в национальной валюте государства, на территории которого реализуется проект, либо в валюте государства-заемщика в целях удовлетворения «местных расходов».

Порядок предоставления кредитов и гарантий, являющихся основой для проведения финансовых операций, установлен в

---

<sup>4</sup> Алиев Г.Х., Бамматов Д.А. Интересы и перспективы участия России в деятельности региональных банков развития // УЭКС. 2013. № 8; Управление экономическими системами. Электронный научный журнал. URL: <http://uecs.ru/marketing/item/2289-2013-08-21-05-30-10> (дата обращения: 15.03.2016).

ст. 14 Устава. Для их предоставления необходимо решение банка. Оно должно основываться, прежде всего, на том, что финансируемый проект должен стать частью национального, регионального или субрегионального развития для региональных членов банка. Возражение государства-члена, на территории которого реализуется проект, является основанием для отказа в предоставлении банком кредита или гарантии. Перед предоставлением кредита заявитель подает все документы, обосновывающие, по его мнению, необходимость финансирования проекта; Президент банка составляет рекомендацию, основанную на заключении его Аппарата, и подает ее Совету директоров; последний принимает решение о предоставлении кредита (гарантии) или отказа в таком предоставлении. Банк при рассмотрении заявления заемщика уделяет особое внимание его платежеспособности, а также разумности и обоснованности предоставления запрашиваемой суммы кредита. Банк определяет процентную ставку, сумму платежей и график их погашения. При этом доход, получаемый банком от займов, может использоваться только в целях финансирования проектов в соответствии с целями его создания. По мнению автора исследования, данное положение подчеркивает публичный характер банка как субъекта права.

Процентная ставка по кредиту не может быть меньше чем 1% годовых в первые 5 лет. В последующем ставка по кредиту может быть снижена по решению государств-членов (кворум – 3/4 от общего числа; решение считается принятым при наличии 2/3 голосов от общего числа присутствующих) (п. 1 и 2 ст. 16).

Помимо процентной ставки, банк при предоставлении гарантии заявителю разово взимает с него гарантийный взнос в размере, определяемом советом директоров.

Договор займа также содержит указание на валюту, в которой должны осуществляться все выплаты (п. 3 ст. 15).

Погашение платежей по кредиту осуществляется, как правило, в валюте займа (п. 1 ст. 15). Если получатель денежных средств не является членом банка, то банк вправе требо-

вать от страны-члена, на территории которой реализуется проект, предоставление гарантии по кредиту (п. 2 ст. 15).

В главе 5 определяется правовой режим использования национальных валют.

Исходя из содержания ст. 24, государства-члены не вправе оказывать воздействие на банк с целью ограничить использование какой-либо валюты. Кроме того, Уставом ограничивается оборот золотых запасов банка. Золото не может быть использовано для покупки какой-либо национальной валюты, за исключением случаев, когда на это есть разрешение Совета директоров (решение, принятое 2/3 голосов от общего числа членов). Автор настоящей работы считает, что данное положение, а также положение о валюте уставного капитала были предложено США в целях обеспечения устойчивости их национальной валюты. Так, эмпирически установлено, что курс доллара США обратно пропорционален курсу золота. Это означает, что при росте цен на золото дешевеет доллар США<sup>5</sup>.

Что касается конвертируемости валюты, то она определяется после консультации с МВФ (ст. 23). Колебание цен на национальные валюты заставляет банк постоянно контролировать свой уставной капитал. В случае если валюта, в которой были оплачены акции, обесценивается, то держатель акций обязан компенсировать разницу, и наоборот. Для компенсации устанавливается правило о разумном сроке (ст. 25).

Практика показывает, что при выборе заемщиков предпочтение отдается наиболее платежеспособным государствам азиатско-тихоокеанского региона. Среди таких оказались Пакистан (709 млн дол. США), Филиппины (446 млн дол. США), КНР (1,16 млрд дол. США) и Индия (1,25 млрд дол. США)<sup>6</sup>. К самым известным проектам, профинансированным банком, относятся стратегическое партнёрство частного сектора для борьбы с бед-

---

<sup>5</sup> Зависимость курса доллара США от цены на золото// The best Forex. URL: <http://forexluck.ru/fun/1132-zoloto-dollar> (дата обращения: 16.01.2016).

<sup>6</sup> По данным на 2004 г. См.: Азиатский банк развития. URL: <http://utmagazine.ru/posts/8396-aziatskiy-bank-razvitiya> (дата обращения: 15.03.2016).



ностью в Филиппинах, проект экстренной помощи при землетрясении и цунами в Индонезии, региональная программа использования реки Меконг и Транс-афганский нефтепровод. После эмиссии уставного капитала в сторону увеличения в 2009 г. было выдано гораздо большее количество кредитов на развитие азиатско-тихоокеанского региона<sup>7</sup>.

Общий объем финансирования, предоставленный банком за все годы его работы, варьируется в рамках следующих показателей: в целом – 181,6 млрд дол. США, в форме кредитов – 167,1 млрд дол. США, грантов – 4,4 млрд долл США, гарантий – 4,1 млрд дол. США, торгового финансирования – 1 млрд дол. США, прямых инвестиций – 1,9 млрд дол. США, технического содействия – 3,1 млрд дол. США.

В настоящее время политика АБР направлена на расширение источников льготного финансирования. Так, в 2010 г. АБР перечислил в подведомственные фонды около 400 млрд дол. США, что превысило ожидаемые результаты на 15 %<sup>8</sup>. Большое внимание уделяется сохранению окружающей среды, а также повышению уровня жизни населения в целом в беднейших странах АБР.

---

<sup>7</sup> Азиатский банк развития. URL: <http://www.webeconomy.ru/index.php?page=cat&newsid=1241&type=news> (дата обращения: 15.03.2016).

<sup>8</sup> Там же.

**Беловецкий Даниил Дмитриевич,**  
*аспирант кафедры административного права  
Юридического факультета Российской академии  
народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации,  
dbelovetskiy@yandex.ru*

## **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОЦЕНКИ РАСПРОСТРАНЕННОСТИ КОРРУПЦИОННЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ И ИХ УЧЕТ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ И РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ**

Научная обоснованность мер антикоррупционной политики самым тесным образом связана с возможностями оценки коррупционных проявлений. В работе рассматриваются достоинства и недостатки существующих инструментов оценки уровня распространенности коррупции (социологических, криминологических и деликтологических), представлен авторский взгляд на потенциал учета дисциплинарных взысканий за нарушение ограничений и запретов, установленных антикоррупционным законодательством. На основе сопоставления процессуальных и институциональных аспектов различных видов юридической ответственности за нарушение антикоррупционных ограничений и запретов приводятся аргументы в пользу расширения сферы применения административной ответственности.

*Ключевые слова:* коррупционные правонарушения; юридическая ответственность; административная ответственность

Научная обоснованность мер антикоррупционной политики самым тесным образом связана с возможностями оценки коррупционных проявлений в их динамике. В силу различий в понимании того, что является коррупцией, а что нет, определение масштабов коррупции представляло затруднения всегда. С уверенностью можно говорить лишь о том, что к настоящему времени четко сформировались два основных направления оценки масштабов коррупции и ее причин, – социологическое и

криминологическое, – представители которых не без оснований подвергают критике подходы друг друга<sup>1</sup>.

Наиболее популярным и не подвергаемым сомнению источником информации об уровне коррупции в мире в целом и в России в частности остаются рейтинги международной неправительственной организации Трансперенси Интернешнл<sup>2</sup>. Для целей составления своих рейтингов коррумпированности стран эта организация определяет коррупцию как любые злоупотребления служебным положением в целях личной выгоды<sup>3</sup>. Подход к оценке коррумпированности стран основан на том, что статистика правоохранительных органов и органов власти не может быть достоверной и поэтому единственным надежным источником информации выступают мнения и свидетельства тех, кто непосредственно сталкивается с коррупцией (предприниматели) или занимается ее изучением профессионально (аналитики).

С другой стороны, отечественные исследования убедительно доказали, что способы измерения коррупции, построенные на оценочных суждениях, к которым относятся и исследования Трансперенси Интернешнл, демонстрируют непредсказуемую смещенность, поскольку результаты зачастую определяются смесью наведенного отношения и практики<sup>4</sup>.

Кроме того, влияние на результаты таких исследований может оказать и выбор респондентов, что подтверждается результатами последних исследований, опубликованных международной аудиторской компанией Эрнст энд Янг в 2016 году.

---

<sup>1</sup> См.: Законность: состояние и тенденции в 2010–2014 гг. Деятельность прокуратуры по ее обеспечению: науч. докл. / под общ. ред. О.С. Капинус. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2015. С. 345–346.

<sup>2</sup> См., напр.: Медведев Д.А. Коррупция должна быть не просто незаконной. Она должна стать неприличной [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://blog.kremlin.ru/post/15/transcript>. Последнее обращение 15.03.2016; Кудашкин А.В. Административно-правовые санкции за коррупционные правонарушения // Административное и муниципальное право. 2010. № 7 (31). С. 57–58.

<sup>3</sup> Официальный сайт Трансперенси Интернешнл Россия. URL: <http://www.transparency.org.ru>. Последнее обращение 27.03.2016.

<sup>4</sup> См.: Российская коррупция: уровень, структура, динамика: опыт социологического анализа / под ред. Г.А. Сатарова. М.: Фонд «Либеральная Миссия», 2013. С. 600.

Расхождения в результатах оценки экспертами уровня коррумпированности России в 2015 г. в рамках исследований Трансперенси Интернешнл (Россия занимает по уровню коррумпированности 119 место из 167 стран<sup>5</sup>) и исследований, проведенных под эгидой Эрнст энд Янг (оценка респондентами уровня коррупции в России ниже среднемирового показателя<sup>6</sup>), настолько значительны, что говорят сами за себя.

Криминологические данные, отражающие статистику привлечения к уголовной ответственности за коррупционные правонарушения в Российской Федерации, также не свободны от недостатков, на которые собственно и указывают неправительственные организации. Это подтверждается и данными Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Во-первых, систематизированный учет «преступлений коррупционной направленности» берет начало в 2010 г. с момента вступления в силу указания Генпрокуратуры России № 66/85, МВД России № 1 от 24.02.2010 г.<sup>7</sup> Во-вторых, обилие факторов, подлежащих учету при отнесении преступлений к «коррупционным», требует специфических знаний даже со стороны сотрудников правоохранительных органов.

Так, в отчете Генпрокуратуры России указано, что к безусловно коррупционным отнесено лишь 10 статей УК РФ, а остальные 54 статьи УК РФ, указанные в перечне, предусматривают деяния, которые могут быть зарегистрированы в качестве преступлений коррупционной направленности лишь при наличии определенных условий (корыстный мотив, особенности субъекта и т.д.). На практике в качестве преступлений коррупционной направленности нередко учитывались деяния, не подпадающие под установленные критерии, что искажало ис-

---

<sup>5</sup> См.: Трансперенси Интернешнл Россия.

<sup>6</sup> См.: Corporate misconduct – individual consequences. Global enforcement focuses the spotlight on executive integrity. 14th Global Fraud Survey. 2016, EYGM Limited. 49 p.

<sup>7</sup> Указание Генпрокуратуры РФ № 66/85, МВД России № 1 от 24.02.2010 г. «О внесении изменений в статистические карточки и в Инструкцию о порядке заполнения и представления учетных документов» (не опубликовано) // СПС КонсультантПлюс.

тинное положение дел. Это выявилось лишь после того, как функция по учету преступности была передана органам прокуратуры. Более квалифицированный подход к оценке критериев привел к снижению числа преступных деяний, учтенных в составе преступлений коррупционной направленности.<sup>8</sup>

Важно отметить, что криминологические учеты, даже безукоризненно составленные, не могут обеспечить всей полноты картины. Ограничения и запреты, предусмотренные антикоррупционным законодательством Российской Федерации в последнее время были распространены на самый широкий круг субъектов, к которым относятся лица, занимающие государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, государственные служащие, в том числе, сотрудники правоохранительных органов и военнослужащие, муниципальные служащие, сотрудники отдельных организаций (в том числе, Банка России, государственных корпораций, фондов, созданных в соответствии федеральными законами и пр.)<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Законность: состояние и тенденции в 2010–2014 гг. М., 2015. С. 336.

<sup>9</sup> См., напр.: Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6235; Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6730; Федеральный закон «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // СЗ РФ. 2012. № 50 (Ч. 4). Ст. 6953; Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части создания прозрачного механизма оплаты труда руководителей государственных (муниципальных) учреждений и представления руководителями этих учреждений сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» // СЗ РФ. 2012. № 53 (Ч. 1). Ст. 7605; Федеральный закон от 07.05.2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или)

За нарушение подавляющего большинства запретов установлена дисциплинарная ответственность, за некоторые – административная (ст.ст. 19.28 и 19.29 КоАП РФ). Учитывая изложенные выше проблемы, возникающие у представителей правоохранительных органов при отнесении преступлений к коррупционным, можно с большой долей уверенности полагать, что практика деятельности специальных комиссий, создаваемых в органах власти и организациях для рассмотрения вопросов, связанных конфликтом интересов и иных аспектов соблюдения антикоррупционного законодательства, члены которых, как правило не имеют специальной подготовки, будет весьма разнородной и противоречивой.

Следовательно, даже при организации систематического учета результатов разрешения указанными комиссиями вопросов соблюдения антикоррупционных запретов и ограничений, статистика будет отражать скорее уровень заинтересованности руководителей соответствующих организаций и учреждений в проведении работы на данном направлении, но не даст достоверной картины уровня соблюдения законности.

Упрощенные процедуры применения дисциплинарных взысканий в принципе не предполагают возможность всестороннего рассмотрения спорных аспектов соблюдения антикоррупционных ограничений и запретов. Руководители ведомств и организаций при условии отсутствия личной заинтересованности могут в таких обстоятельствах избрать две линии поведения: избегать наложения санкций, либо налагать дисциплинарные взыскания по поводам, не связанным с несоблюдением антикоррупционных ограничений и запретов.

В случае применения дисциплинарных взысканий за несоблюдение ограничений и запретов, возможны многочисленные ошибки тогда, когда нарушение не носит формальный характер и не является очевидным. В этой связи показатели уровня соблюдения антикоррупционного законодательства могут

---

пользоваться иностранными финансовыми инструментами» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2306.

быть учтены только по результатам обжалования решений комиссий в суде.

Что касается статистики административных правонарушений, то при наличии всего двух статей КоАП РФ, устанавливающих ответственность за нарушение антикоррупционного законодательства, то о ее показательности говорить не приходится. В совокупности с изложенными выше проблемами учета правонарушений, за которые виновные могут быть привлечены к дисциплинарной ответственности, становится очевидным огромный сегмент правоотношений, в отношении которого у правозащитников, правоприменителей и законодателя будет отсутствовать достоверная информация о состоянии правонарушаемости.

С учетом изложенного представляется целесообразным расширить перечень антикоррупционных ограничений и запретов, за которые будут применяться не специфические меры дисциплинарного воздействия (увольнение или замечание), предоставляющие широкую свободу усмотрения работодателю, но меры административной ответственности, пусть даже и не связанные с дисквалификацией служащих или работников за нарушения, носящие формальный характер. Естественно, при внесении таких изменений в КоАП РФ положения об увольнении должны быть одновременно исключены из нормативных актов, устанавливающих соответствующие меры дисциплинарной ответственности.

В целях обеспечения квалифицированного и всестороннего рассмотрения дел, обеспечения законности вновь вводимые составы КоАП РФ должны предусматривать обязательность административного расследования, а также возложение полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях и проведению административного расследования на органы прокуратуры. Обязанность по своевременному информированию работодателями органов прокуратуры о нарушениях выявленных антикоррупционных ограничений и запретов необходимо закрепить законодательно и также установить административную ответственность руководителей организа-

ций и ведомств за несвоевременность предоставления соответствующей информации.

На наш взгляд, реализация законодателем предлагаемых мер позволит обеспечить не только полноту учета соблюдения антикоррупционных ограничений и запретов обязанными лицами, но и необходимый уровень законности в указанной сфере, а также предотвратить формирование условий, способствующих коррупционным проявлениям, представляющим общественную опасность, то есть преступлениям, одновременно не дезориентируя законодателя и общественность.

### Литература

1. Медведев Д.А. Коррупция должна быть не просто незаконной. Она должна стать неприличной [Электронный ресурс]. URL: <http://blog.kremlin.ru/post/15/transcript>. (дата обращения: 15.03.2016).
2. Кудашкин А.В. Административно-правовые санкции за коррупционные правонарушения // Административное и муниципальное право. 2010. № 7 (31). С. 57–58.
3. Официальный сайт Трансперенси Интернешнл Россия. URL: <http://www.transparency.org.ru>. (дата обращения: 27.03.2016).
4. Российская коррупция: уровень, структура, динамика: опыт социологического анализа / под ред. Г.А. Сатарова. М.: Фонд «Либеральная Миссия», 2013. С. 600.
5. Законность: состояние и тенденции в 2010–2014 гг. Деятельность прокуратуры по ее обеспечению: науч. докл. / под общ. ред. О.С. Капинус. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2015. С. 345–346.
6. Corporate misconduct – individual consequences. Global enforcement focuses the spotlight on executive integrity. 14th Global Fraud Survey. 2016.



**Блатман Эдуард Анатольевич,**  
*студент Юридического института  
Российского университета дружбы народов,  
blatman\_eduard@mail.ru*

## **СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И КАНАДЫ**

Одним из важнейших направлений развития законодательства является его содержательный и сравнительный анализ с законодательством зарубежных государств.

*Ключевые слова:* налоговая система; налоги; сборы; налоговые льготы; имплементация;

Налоговая система Канады представлена тремя уровнями: федеральным, провинциальным, местным. Провинции и территории, ввиду высокого уровня децентрализации, имеют свои собственные налоговые системы. Конституционными актами 1867 г. было закреплено: «Никакие земли или какая-либо государственная собственность, принадлежащая Канаде или какой-либо провинции в отдельности, не могут быть обложены налогом»<sup>1</sup>. Верховный Суд Канады, давая толкования указанного положения постановил, что собственность может облагаться налогом лишь на том уровне, к которому эта собственность относится. Такой порядок позволил обеспечить высокий уровень финансовых поступлений в бюджет провинций. Финансовые трансферты из федерального бюджета составляют, в среднем, 28% от всего бюджета субъекта и служат для выравнивания бюджетов провинций. Такой механизм препятствует завышению налоговых ставок субъектами.

В Российской Федерации региональные и местные ставки по налогам устанавливаются соответствующими субъектами налоговых правоотношений, однако их пределы являются предметом ведения федерального законодателя.

---

<sup>1</sup> Section 125 of the Constitution Act, 1867. URL: <http://laws.justice.gc.ca/eng/CONST/page-1.html> (дата обращения 16.04.2016).

## **Подходный налог**

В Канаде действует прогрессивная шкала налогообложения доходов физических лиц. Минимальная налоговая ставка на федеральном уровне составляет 15% и применяется при доходе до 45,282 канадских доллара. Максимальная ставка составляет 33% при доходе, превышающем 200 тысяч канадских долларов. Провинции и территории устанавливают налоговые ставки самостоятельно и также используют прогрессивную шкалу. Исключение составляет лишь провинция Альберта, в которой налоговая ставка является фиксированной и равняется 10%.

В соответствии с Налоговым Кодексом РФ процентная ставка на доход физических лиц составляет 13% на доходы от предпринимательской или трудовой деятельности, полученные дивиденды, продажу имущества и 35% на доходы по вкладам и выигрышам.

## **Налог на заработную плату**

На федеральном уровне законодательство Канады предусматривает два вида налогов, удерживаемых из зарплаты: страхование работника и Канадский (федеральный) пенсионный план. Провинции и территории уполномочены вводить иные налоги, удерживаемые с зарплат. Провинция Квебек, к примеру, имеет свой собственный пенсионный план.

В Российской Федерации налог на зарплату представлен налогом на доходы физических лиц. Кроме того, существуют отчисления в медицинские (5,1 %) и пенсионный фонды (до 22%), а также фонд социального страхования (до 2,9%) (до 2010 года образовывали Единый социальный налог). В России такие отчисления осуществляются по регрессивной шкале: чем выше доход, тем ниже процентная ставка отчислений.

## **Налог на прибыль предприятий**

Компании и корпорации платят налог на прибыль и на капитал. Налог выплачивается до того, как он будет распределен между акционерами в виде дивидендов. Корпоративные налоги также взимаются на федеральном и региональном уровне.

Ставки на федеральном уровне зависят от размера бизнеса и колеблются от 10,5 до 34,67%. На провинциальном/территориальном уровне налоговые ставки варьируются от 0% для малого бизнеса в Манитобе и до 16% в Новой Шотландии и Острове Принца Эдуарда для крупного бизнеса.

В Российской Федерации, по общему правилу, налог на прибыль организаций составляет 20% (18 из них зачисляются в бюджет субъекта, и 2 % зачисляются в федеральный бюджет) независимо от размера их доходов.

### **Налоги с продаж**

Существует три его разновидности: 5%-й налог с продаж, взимаемый Федеральным правительством в 8 субъектах (GST (goods and services tax))<sup>2</sup>, провинциальный налог с продаж (provincial sales tax (PST)), размер которого устанавливается субъектом и так называемый гармонизированный налог на потребление (harmonized sales tax (HST)), который является альтернативой двум предыдущим налогам (взимается в 5 субъектах). В отличие от НДС налоги с продаж распространяются только на потребление, освобождая от налогов сам производственный процесс.

В России альтернативой служит налог на добавленную стоимость – косвенный налог, форма изъятия в бюджет государства части стоимости товара, работы или услуги, которая создаётся на всех стадиях процесса производства товаров, работ и услуг и вносится в бюджет по мере реализации. Ставка по НДС составляет 18% и поступает в федеральный бюджет в полном объеме.

### **Акцизные сборы**

Как федеральные, так и территориальные/провинциальные правительства вводят акцизы на определенные товары, такие как сигареты, алкоголь, бензин. Акцизы составляют большую часть стоимости данных товаров. В Канаде

---

<sup>2</sup> Canada Revenue Agency. URL: <http://www.cra-arc.gc.ca/tx/bsnss/tpcs/gst-tps/rts-eng.html> (дата обращения 16.04.2016).

ставки по акцизным товарам наиболее высокие, так как считается, что высокие цены уменьшают спрос на данные товары и компенсируют расходы государства на здравоохранение, которое борется с последствиями использования вредных товаров.

### **Налоги на имущество**

Налог на имущество является основой финансирования муниципального уровня. Налоги на объекты жилой недвижимости, объекты промышленности и коммерческие объекты составляют, примерно, 10 % от общего объема налогов. Налог на имущество исчисляется исходя из оценочной стоимости имущества, определяемой на основе рыночной оценки, которая производится общественной организацией – муниципальной корпорацией по оценке имущества (МРАС).

### **Имплементация**

Мы считаем, что некоторые положения Канадского налогового законодательства могут быть успешно имплементированы в законодательство Российской Федерации. Первое – прогрессивная шкала налогообложения. Ее введение позволит перераспределить налоговую нагрузку на население и, одновременно с этим, аккумулировать регионам налоговые доходы. В условиях увеличивающегося финансового расслоения общества именно прогрессивное налогообложение сможет обеспечить оптимизацию данного процесса. Снижение процентной ставки для менее обеспеченных слоев способно снизить налоговое бремя для них, и соответственно, незначительно увеличить их уровень жизни. А увеличение налоговой ставки для обеспеченных слоев населения компенсирует бюджетные потери. В настоящее время вопрос расслоения общества становится все более актуальным: По данным Росстата за первый квартал 2015 г., численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в целом по России составляет 22,9 млн человек. Для сравнения в первом квартале 2014

года эта величина составляла 19,8 млн человек<sup>3</sup>. По данным ФНС количество налогоплательщиков, задекларировавших за 2014 год доход более 1 млрд рублей, возросло на 5,8%<sup>4</sup>.

Мы также считаем, что предоставление субъектам права самостоятельно устанавливать виды налогов и их ставки способно более точно отразить потребности субъекта и его населения, а также органов местного самоуправления.

**Васильев Евгений Валерьевич,**  
*стажер кафедры административного  
и финансового права Юридического института  
Российского университета дружбы народов*

## **О СПЕЦИФИКЕ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В НЕФТЕГАЗОВОМ КОМПЛЕКСЕ РОССИИ**

В статье выявлены особенности правового регулирования деятельности саморегулируемых организаций в строительстве нефтегазового комплекса на современном этапе.

*Ключевые слова:* нефтегазовый комплекс, саморегулируемые организации.

Саморегулирование в нефтегазовом секторе можно охарактеризовать как правовой институт, призванный регулировать определенные элементы (в частности, строительство) данного комплекса без непосредственного участия государства, соответственно саморегулируемая организация специалистов нефтегазового комплекса представляет собой общественное объединение в форме некоммерческой организации, имеющей членство, реализующей на основе законодательства и разработанных ею правил публичные функции в отношении субъектов

---

<sup>3</sup> Официальный сайт Росстата. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/) (дата обращения 16.04.2016).

<sup>4</sup> Известия. URL: <http://izvestia.ru/news/589145#ixzz46C1CwVeY> (дата обращения 16.04.2016).

деятельности в сфере нефтегазового комплекса, которые сочетаются с функциями охраны и защиты их прав.

З.М. Баймуратова совершенно справедливо трактовала саморегулирование как часть публичного правового регулирования, но при этом обращала внимание на взаимосвязанное применение не только административных, но и иных правовых методов воздействия на субъекты регулирования, позволяющих в рамках законодательно определенных процедур, оперативно управлять поведением каждого субъекта регулирования<sup>1</sup>. Саморегулируемые организации обладают публично-правовой природой, по факту включения в единый государственный реестр саморегулируемых организаций они приобретают особый публично-правовой статус.

В данном отношении важно отметить, что общественные организации, которым передаются отдельные государственные функции в нефтегазовом комплексе, не входят в систему органов исполнительной власти, но связаны с этой системой и находятся с ней в определенной зависимости.

Осуществление саморегулируемой организацией функции публичного контроля за предпринимательской или профессиональной деятельностью членов организации в части соблюдения ими требований стандартов и правил, состоит в документальном установлении соответствия выполнения работ или оказания услуг требованиям технических регламентов, положениям стандартов, сводов правил или условиям договоров, установленных как государством, так и самой саморегулируемой организацией.

В национальные саморегулируемые организации в исследуемой сфере, в частности, входят некоммерческое партнерство «Союз проектировщиков нефтегазовой отрасли» (НП «Союз-нефтегазпроект»)<sup>2</sup>, Ассоциация инженеров-изыскателей «Ин-

---

<sup>1</sup> См.: Баймуратова З.М. Саморегулируемые организации в сфере предпринимательской деятельности: административно-правовой аспект: дис. ... к.ю.н. М.: РУДН, 2010.

<sup>2</sup> URL: <http://www.npsngp.ru/>

женерная подготовка нефтегазовых комплексов»,<sup>3</sup> Ассоциации строителей газового и нефтяного комплексов<sup>4</sup> и ряд других.

В 2009 г. ряд крупнейших компаний, действующих в отрасли нефтегазового строительства, приняли решение объединиться и зарегистрировать Саморегулируемую организацию Ассоциацию строителей газового и нефтяного комплексов, с целью создания в дальнейшем ключевой отраслевой саморегулируемой организации. Решение о государственной регистрации данной некоммерческой организации было принято 2 сентября 2009 г. Главным управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Москве.

Рассматриваемая саморегулируемая организация имеет два специализированных органа – контрольную и дисциплинарную комиссии. Контрольная комиссия как специализированный орган саморегулируемой организации, осуществляет контроль за выполнением и соблюдением требований к выдаче свидетельств о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, правил саморегулирования и стандартов данной организации. Дисциплинарная комиссия призвана рассматривать дела о применении в отношении членов организации мер дисциплинарного воздействия в случае нарушения ими нормативных требований, предусмотренных действующим законодательством и внутренними документами.

Саморегулируемая организация Некоммерческое партнёрство «Союз строителей нефтегазовой отрасли» (СРО НП «Союзнефтегазстрой»), созданная в 2013 г. – это организация, основанная на членстве лиц, осуществляющих строительство, реконструкцию и капитальный ремонт объектов капитального строительства нефтегазового комплекса.

Основными целями деятельности СРО НП «Союзнефтегазстрой» являются предупреждение причинения вреда вследствие недостатков работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства и выполняются

---

<sup>3</sup> URL: <http://ingneft.ru/>

<sup>4</sup> URL: [http://asgink.ru/about\\_partnerstvo/ceci\\_i\\_predmet/](http://asgink.ru/about_partnerstvo/ceci_i_predmet/)

членами Партнёрства, а также повышение качества выполнения данных работ на объектах комплекса.

В число базовых целей и направлений деятельности АССОЦИАЦИЯ «НЕФТЕГАЗСТРОЙ» включаются объединение юридических лиц и индивидуальных предпринимателей для координации их предпринимательской деятельности, представления и защиты общих имущественных интересов; предупреждение причинения вреда жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации вследствие недостатков работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства и выполняются членами Ассоциации; повышение качества осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства; содействие созданию условий для развития саморегулирования в сфере строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, в том числе в сфере нефтегазового комплекса; содействие в профессиональной подготовке, переподготовке и повышении квалификации специалистов в сфере строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства.

К основным направлениям деятельности относится установление системы мер дисциплинарного воздействия за несоблюдение членами саморегулируемой организации требований к выдаче свидетельств о допуске, правил контроля в области саморегулирования, требований технических регламентов, требований стандартов саморегулируемых организаций и правил саморегулирования; применение мер дисциплинарного воздействия, предусмотренных законодательством Российской Федерации и документами Ассоциации в отношении своих членов; ведение реестра членов Ассоциации.



К информационной составляющей деятельности данной организации можно отнести, прежде всего, создание сайта Ассоциации в сети «Интернет» и размещение на нем информации о деятельности Ассоциации и ее членов, анализ деятельности членов Ассоциации на основании информации, предоставляемой ими в Ассоциацию; а также обеспечение информационной открытости деятельности членов Ассоциации, публикация информации об их деятельности.

9 июля 2015 г. Решением Совета Саморегулируемой организации Ассоциация строителей нефтегазовых объектов «Нефтегазстрой» в члены Ассоциации было принято ООО «Нефтегазопроводное Управление», которое является подразделением Китайского Нефтегазопроводного Управления (СРР) – ведущего в КНР подрядчика в сфере строительства трубопроводов и специализированной дочерней компании Китайской национальной нефтегазовой корпорации (СNPC).

15 июля 2015 г. ООО «Нефтегазопроводное Управление» получило Свидетельство СРО Ассоциация «Нефтегазстрой» о допуске к определенному виду или видам работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства. К указанным видам отнесены геодезические и подготовительные работы, устройство наружных электрических сетей и линий связи, устройство объектов нефтяной и газовой промышленности, монтажные и пусконаладочные работы, а также работы по организации строительства, реконструкции и капитального ремонта привлекаемым застройщиком или заказчиком на основании договора юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем (генеральным подрядчиком) в сфере промышленного строительства, строительства предприятий и объектов химической и нефтехимической промышленности и объектов нефтегазового комплекса<sup>5</sup>.

Общероссийская негосударственная некоммерческая организация «Национальное объединение саморегулируемых ор-

---

<sup>5</sup> В СРО Ассоциация «Нефтегазстрой» принята китайская трубопроводостроительная компания. URL: [http://mag.npngs.ru/wp-content/uploads/MagNGS\\_issue\\_2015-3.pdf](http://mag.npngs.ru/wp-content/uploads/MagNGS_issue_2015-3.pdf)

ганизаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих строительство» (Национальное объединение строителей, НОСТРОЙ) является некоммерческой организацией, объединяющей российские саморегулируемые организации в области строительства, и представляющей их интересы на уровне государственных властей.

Решение о создании данной организации было принято 10 ноября 2009-го года участника Первого Российского съезда саморегулируемых организаций, а 10 декабря 2009 г. Национальное объединение строителей было официально зарегистрировано. Структурно объединение состоит из Совета, ревизионной комиссии и 22 профильных комитетов, каждый из которых отвечает за определенное направление деятельности. Организация объединяет более двухсот пятидесяти саморегулируемых организаций.

Национальное объединение строителей на основе обязательного членства предоставляет защиту всем входящим в него организациям по вопросам взаимодействия с государственными органами власти, в рассмотрении ходатайств и предложений, в формировании действующих предложений, касающихся проблем строительства, проектирования, реконструкции и капитального ремонта. Объединение имеет разветвленную структуру, охватывающую практически все сферы деятельности в строительстве. В ее состав входят профильные комитеты по технологическим вопросам, промышленному и жилищному строительству, финансовой сфере, транспорту и профессиональному образованию. В рамках объединения происходит аттестация членов, которые вносятся в отдельный реестр.

Деятельность НОСТРОЙ охватывает многие регионы Российской Федерации, где проводятся регулярные конференции по профильным проблемам<sup>6</sup>. Важно заметить, что для каждой саморегулируемой организации НОСТРОЙ не является вышестоящим управляющим органом.

---

<sup>6</sup> URL: <http://спосегодня.рф/~xZg9h>; <http://xn--c1acb8abckhc9l.xn--p1ai/articles/sro/total/natsiobedineniya>

Основными задачами, стоящими перед Национальным объединением, являются: обсуждение вопросов, связанных с государственной политикой в области строительства, капитального ремонта и реконструкции; представление интересов СРО на различных уровнях государственной власти

формирование предложений в области государственной политики в строительстве, капитальном ремонте и реконструкции, в том числе по совершенствованию законодательной базы; организация защиты саморегулируемых организаций в сфере строительства; рассмотрение жалоб и обращений, поступающих от СРО в сфере строительства.

После своего создания НОСТРОЙ активно приступил к реализации задач, поставленных перед объединением. В настоящее время организация является коммутатором всей информации, касающейся строительной отрасли России.

Целями Национального объединения строителей в преломлении к строителям нефтегазового комплекса являются: защита интересов и представительство саморегулируемых организаций в области строительства в нефтегазовом комплексе; выработка стандартов и правил регулирования деятельности саморегулируемых организаций в строительстве и других участников связанных с саморегулированием; создание условий для эффективного сотрудничества саморегулируемых организаций в строительстве и всех участников строительного рынка, в том числе государственных органов, муниципальных органов, потребителей работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства.

Основными направлениями деятельности, задачами и функциями НОСТРОЙ являются: активное участие в выработке предложений при создании государственной политики в области строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства;

– представительство интересов СРО в органах государственной власти и местного самоуправления; защита интересов СРО в строительстве; обработка и рассмотрение обращений, ходатайств, жалоб СРО в строительстве, а также иных участни-

ков строительного рынка; осуществление методической деятельности в области саморегулирования, подготовка проектов нормативных актов, методических пособий и рекомендаций в области строительства; анализ деятельности членов Объединения, в том числе, на предмет нарушений в части несоответствия установленных саморегулируемой организацией требований к выдаче свидетельств о допуске установленным нормативными правовыми актами Российской Федерации требованиям, несоблюдения саморегулируемой организацией установленных саморегулируемой организацией требований к выдаче свидетельств о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, отсутствия у саморегулируемой организации компенсационного фонда, посредством которого саморегулируемые организации будут отвечать за неисполнение контрактов, выигранных на тендерах; необеспечения саморегулируемой организацией доступа к информации о своей деятельности и деятельности своих членов в соответствии с федеральными законами; обеспечение информационной открытости деятельности членов НОСТРОЙ, публикация информации об их деятельности; развитие и укрепление контактов с объединениями строителей зарубежных стран (в том числе строительными саморегулируемыми организациями зарубежных стран); управление средствами, зачисленными на счет НООСТРОЯ компенсационных фондов саморегулируемых организаций, сведения о которых исключены из государственного реестра саморегулируемых организаций; осуществление выплат из указанных средств в случаях, предусмотренных законодательством о градостроительной деятельности; ведение единого реестра членов саморегулируемых организаций в строительстве; выполнение иных функций и задач, не противоречащих законодательству РФ и целям НОСТРОЯ.

Ликвидация некоммерческой организации, имеющей статус саморегулируемой организации, осуществляется только после исключения сведений о ней из государственного реестра саморегулируемых организаций и зачисления в порядке и в установленный срок средств ее компенсационного фонда на

специальный банковский счет Национального объединения саморегулируемых организаций, членом которого являлась такая саморегулируемая организация.

Таким образом, Национальное объединение фактически получило возможность осуществлять контрольную деятельность входящих в него саморегулируемых организаций.

Свидетельство о допуске к работам от саморегулируемой организации представляет собой документ, выдаваемый саморегулируемой организацией в строительстве, заменяющий собой лицензию<sup>7</sup>. свидетельств о допуске к работам согласно утвержденному в 2009 г Министерством регионального развития Российской Федерации<sup>8</sup> Перечню видов работ, оказывающих влияние на безопасность объектов капитального строительства и включающий работы по инженерным изысканиям, подготовке проектной документации, строительству, реконструкции, а также капитальному ремонту объектов газоснабжения и нефтегазового комплекса<sup>9</sup>.

Данный перечень, в частности, включает строительный контроль при строительстве, реконструкции и капитальном ремонте объектов нефтяной и газовой промышленности, пусконаладочные работы на сооружениях нефтегазового комплекса, монтаж оборудования химической и нефтеперерабатывающей промышленности, устройство объектов нефтяной и газовой промышленности; устройство наружных сетей газоснабжения, кроме магистральных.

---

<sup>7</sup> «Градостроительный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 03.01.2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

<sup>8</sup> Данное министерство было упразднено в 2014 г. согласно Указа Президента РФ от 08.09.2014 № 612 «Об упразднении Министерства регионального развития Российской Федерации» // Собрание Законодательства РФ. 15.09.2014. № 37. Ст. 4934.

<sup>9</sup> Приказ Минрегиона РФ от 30.12.2009 № 624 (ред. от 14.11.2011) «Об утверждении Перечня видов работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства» // Российская газета. 26.04.2010. № 88.

Письмо Минрегиона России от 27.09.2010 № 33838-КК/08 «О перечне видов работ, которые по своему содержанию могут выполняться только на особо опасных и технически сложных объектах капитального строительства» носит рекомендательный характер в силу отсутствия прямой нормы закона.<sup>10</sup>

Также стоит отметить, что перечень особо опасных и технически сложных объектов, установленный ч. 1 ст. 48.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации, в настоящее время существенно отличается от перечня, речь о котором идет в указанном письме Минрегиона России.

При разработке требований к выдаче свидетельств о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, перечень которых утвержден приказом Минрегиона России от 30.12.2009 № 624, саморегулируемая организация должна руководствоваться положениями Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Итак, свидетельство, именуемое строительным допуском, позволяет до 1 июля 2017 г. осуществлять виды работы в области строительства, капитального ремонта, оказывающие влияние на безопасность объектов капитального строительства<sup>11</sup>.

С 1 июля 2017 года не допускается осуществление предпринимательской деятельности по выполнению инженерных изысканий, по осуществлению архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства на основании выданного саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к определенному виду или видам работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строи-

---

<sup>10</sup> Письмо Ростехнадзора от 29.01.2016 № 09-01-04/523 «О видах работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства» // Информационный бюллетень о нормативной, методической и типовой проектной документации. 2016. № 3.

<sup>11</sup> Федеральный закон от 03.07.2016 № 372-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 04.07.2016. № 27 (ч. II). Ст. 4305.

тельству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства.

Итак, 1 июля 2017 г. строительные допуски саморегулируемых организаций прекращают свое действие. В связи с этим членство в саморегулируемой организации тех членов, кто послал уведомление о выходе из данной организации, прекращается не позднее этой даты. Членство тех, кто не выразил намерение остаться и не написал заявление о выходе из саморегулируемой организации, также прекращается с 1 июля 2017 года по решению постоянно действующего коллегиального органа управления саморегулируемой организации.

До 1 сентября 2017 г. члену саморегулируемой организации строителей, добровольно прекратившему членство, необходимо вступить в саморегулируемую организацию в регионе, где он зарегистрирован, чтобы иметь право на перевод своего взноса в компенсационный фонд.

Следует также отметить, что санкция, введенная ст. 3 ФЗ № 372-ФЗ, за не открытие саморегулируемой организацией специального счета и не перечисление средств компенсационного фонда на специальный счет определена ст.14.63 КоАП РФ.

**Жукова Мария Евгеньевна,**  
*аспирант кафедры административного  
и финансового права  
Юридического института  
Российского университета дружбы народов  
mzh.law@gmail.com*

## **ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕЖИМА БАНКОВСКИХ СЧЕТОВ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ-СОБСТВЕННИКОВ ЦЕЛЕВОГО КАПИТАЛА**

В статье анализируется правовой режим банковских счетов некоммерческих организаций-собственников целевого капитала, рассматриваются особенности проведения операций по отдельному банковскому счету. Формулируются предложения по совершенствованию российского законодательства, регулирующего порядок формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций.

*Ключевые слова:* договор банковского счета; отдельный банковский счет; целевой капитал некоммерческой организации; эндаумент; публичная обязанность; механизм исполнения обязанностей.

Формирование и использование целевого капитала (эндаумента) становится все более популярным способом финансирования уставной деятельности российских некоммерческих организаций. Эндаумент-фонды ведущих российских университетов и иных некоммерческих организаций аккумулируют многомиллионные и даже миллиардные суммы денежных средств, доход от доверительного управления которыми направляется на финансирование научно-исследовательских проектов, выплату стипендий и грантов, поддержку музеев, лечебных учреждений и др.<sup>1</sup>. В то же время, при формировании и

---

<sup>1</sup> См. напр.: Фонд Европейского университета в Санкт-Петербурге: официальный сайт. URL: <http://www.eu.spb.ru> (дата обращения: 01.04.2016); «Фонд целевого капитала (эндаумент) Государственного Эрмитажа»: официальный сайт. URL: <http://www.hermitagedowment.ru> (дата обращения: 01.04.2016); Благотворительный фонд помощи хосписам «Вера»: официальный сайт. URL: <http://www.hospicefund.ru> (дата обращения: 01.04.2016).



использовании средств целевого капитала некоммерческой организации возникает все больше вопросов как экономического, так и юридического характера.

Федеральный закон от 30.12.2006 № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевых капиталов некоммерческих организаций»<sup>2</sup> (далее – Закон «О целевом капитале») устанавливает специальные правила и ограничения в отношении операций со средствами целевого капитала, которые обязаны соблюдать в своей деятельности некоммерческие организации-собственники целевого капитала (далее – НО-СЦК). Важным является то, что надлежащее исполнение НО-СЦК многочисленных обязанностей, установленных Законом «О целевом капитале», способствует достижению одной общей цели – обособить средства целевого капитала от иных активов некоммерческой организации и обеспечить надлежащий контроль целевого использования имущества, прозрачность деятельности организации, защиту прав и законных интересов как благотворителей, передавших пожертвования в эндаумент, так и конечных благополучателей. Наиболее значимая роль здесь отведена обязанности по *ведению обособленного бухгалтерского учета* всех операций, связанных с имуществом, составляющим целевой капитал, и обязанности открытия (использования) *отдельного банковского счета* для операций со средствами целевого капитала, а также *отдельного счета депо* для учета ценных бумаг. В случае формирования некоммерческой организацией нескольких целевых капиталов, она обязана обеспечить ведение обособленного бухгалтерского учета, открытие отдельного банковского счета и отдельного счета депо для каждого целевого капитала (ст. 6 Закона «О целевом капитале»).

Такой подход является традиционным для большинства зарубежных стран, законодательство которых устанавливает для эндаумент-фондов специальный порядок ведения бухгалтерского учета (*accounting system pursuant to special regulations*), обеспечивающий обособление имущества, составляющего

---

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 01.01.2007. № 1 (1 ч.). Ст. 38.

эндаумент, от иных активов организации, а также наличие отдельного (специального) банковского счета (special bank account, designated bank account)<sup>3</sup>.

Отечественное законодательство предусматривает аналогичные механизмы ведения раздельного бухгалтерского учета и обособления денежных средств на *специальном (отдельном) банковском счете* в различных сферах. Такими аналогами являются *специальный брокерский счет*, открываемый в кредитной организации профессиональным участником рынка ценных бумаг для учета на нем денежных средств клиента и обособления собственного имущества брокера от имущества, переданного ему клиентом (ст. 3 Федерального закона от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»)<sup>4</sup>; *отдельный банковский счет* для проведения расчетов между участниками *государственного оборонного заказа* (гл. 3.1 Федерального закона от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе»)<sup>5</sup> и др. Важно отметить, что одновременно законодатель устанавливает *полный* или *частичный иммунитет* денежных средств: на денежные средства, находящиеся на *специальном брокерском счете* не может быть обращено взыскание по обязательствам брокера, а с *отдельного банковского счета* для проведения расчетов между участниками *государственного оборонного заказа* не допускается списание денежных средств по исполнительным документам, за исключением случаев, указанных в ст. 8.4 Федерального закона «О государственном оборонном заказе»<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> См. напр.: США: The Uniform Prudent Management of Institutional Funds Act (“UPMIFA”), 2006. Сингапур: The Hindu Endowments Act, 1968. Индия: The Charitable Endowments Act, 1890. Австралия: Science and Industry Endowment Act 1926 (as amended). Чешская Республика: The Act on Foundations and Endowment Funds and on changes and supplements of certain related acts, 1997.

<sup>4</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 22.04.1996. № 17. Ст. 1918.

<sup>5</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 31.12.2012. № 53 (ч. 1). Ст. 76.

<sup>6</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 31.12.2012. № 53 (ч. 1). Ст. 76.

В соответствии с п. 2.3 Инструкции Банка России от 30.05.2014 № 153-И «Об открытии и закрытии банковских счетов, счетов по вкладам (депозитам), депозитных счетов», некоммерческим организациям открываются *расчетные счета*<sup>7</sup>. Согласно указанной нормы *отдельный банковский счет* некоммерческой организации-собственника целевого капитала считается *расчетным счетом*. Вместе с тем, правовой режим *отдельного банковского счета* НО-СЦК отличается от общеустановленного правового режима расчетного счета, приближая его к режиму *специальных видов счетов*, открываемых на основании *договора номинального счета, договора счета эскроу*, которые нашли отражение в действующей редакции части второй Гражданского кодекса РФ<sup>8</sup>.

В контексте Закона «О целевом капитале» банковские счета НО-СЦК можно разделить на два вида: *обычный банковский (расчетный) счет* с общеустановленным правовым режимом банковского счета (далее – *обычный расчетный счет*) и *отдельный банковский счет* со специальным правовым режимом банковского счета. *Отдельный банковский счет* открывается для проведения операций со средствами целевого капитала, количество таких счетов определяется согласно правилу «один целевой капитал – один банковский счет». *Обычный расчетный счет* служит для проведения операций с теми денежными средствами НО-СЦК, которые не подлежат включению в состав имущества, составляющего целевой капитал, количество таких счетов не ограничено.

Основанием открытия указанных видов счетов является заключение с банком договора банковского счета соответствующего вида (ст. 846 ГК РФ). При этом, если открытие *обычного расчетного счета* является стандартной операцией, как для банка, так и для некоммерческой организации, то при открытии *отдельного банковского счета* для осуществления операций со средствами целевого капитала возникает ряд вопросов (проблем), связанных с особенностями функционирования этих сче-

---

<sup>7</sup> Вестник Банка России. 26.06.2014. № 60.

<sup>8</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 23.12.2013. № 51. Ст. 6699.

тов, отличающими их от общеустановленного правового режима банковского счета (гл. 45 ГК РФ)<sup>9</sup>.

Отличительной особенностью *отдельного банковского счета* НО-СЦК является то, что находящиеся на данном счете денежные средства носят строго целевой характер и ограничены виды допустимых операций как в части *списания* средств со счета, так и *зачисления* на счет. Однако, на законодательном уровне нормы, регулирующие правила открытия (закрытия) *отдельного банковского счета* НО-СЦК и порядок совершения операций по нему разобщены по правовым актам, изложены бессистемно, либо отсутствуют.

Анализ банковского законодательства и законодательства, регулирующего деятельность некоммерческих организаций, обобщение опыта российских эндаумент-фондов и сложившейся банковской практики позволяют сделать следующие выводы. К разрешенным *приходным* операциям по *отдельному банковскому счету* можно отнести: 1) поступление (зачисление) денежных средств от благотворителей в виде пожертвований на формирование и пополнение целевого капитала; 2) начисление процентов от размещения денежных средств на депозитных счетах в кредитных организациях в случаях, предусмотренных Законом «О целевом капитале»; 3) поступление денежных средств от управляющей компании в виде дохода от доверительного управления целевым капиталом, а также при возврате имущества, составляющего целевой капитал, из доверительного управления. Все иные поступления денежных средств в пользу НО-СЦК, в том числе пожертвования на цели, не связанные с формированием и пополнением целевого капитала, должны производиться на *обычный расчетный счет*.

К разрешенным *расходным* операциям по *отдельному банковскому счету* можно отнести: 1) перевод (списание) поступивших в пользу НО-СЦК пожертвований (средств целевого капитала) в доверительное управление на счет управляющей компании; 2) перевод денежных средств для размещения в де-

---

<sup>9</sup> Собрание законодательства Российской Федерации, 29.01.1996, № 5, ст. 410.

позит в случаях, предусмотренных Законом «О целевом капитале»; 3) перевод денежных средств при распределении дохода от целевого капитала в пользу получателя дохода от целевого капитала<sup>10</sup> для расходования в общепользующих целях, а также 4) перевод для зачисления на *обычный расчетный счет* НО-СЦК для покрытия административно-управленческих расходов организации.

Выдача наличных денежных средств с *отдельного банковского счета* и выпуск корпоративной банковской карты к данному счету не допускаются исходя из специфики правового режима имущества, составляющего целевой капитал. По общему правилу отдельный банковский счет открывается в рублях Российской Федерации, покупка иностранной валюты с данного счета возможна в исключительных случаях при возврате жертвователям-нерезидентам ранее полученных пожертвований в иностранной валюте.

Также необходимо обратить внимание на то, что взимание платы за услуги банка при открытии *отдельного банковского счета* и совершение операций по нему (банковских комиссий) должно осуществляться путем списания средств с другого банковского счета – *обычного расчетного счета*, на который зачисляются средства, предназначенные для покрытия административно-управленческих расходов организации. Однако, реализовать это на практике возможно лишь когда *обычный расчетный счет* и *отдельный банковский счет* открываются в одной кредитной организации, либо банк освобождает НО-СЦК от платы за указанные услуги в качестве благотворительной помощи.

В случае ошибочного зачисления<sup>11</sup> денежных средств на *отдельный банковский счет*, эти денежные средства подлежат

---

<sup>10</sup> Специализированная организация управления целевым капиталом передает доход от целевого капитала в пользу других некоммерческих организаций-получателей дохода; неспециализированная организация управления целевым капиталом является единственным получателем дохода от целевого капитала.

<sup>11</sup> Например, при поступлении пожертвования не на формирование (пополнение) целевого капитала, а на административно-управленческие расходы.

переводу на *обычный расчетный счет* для последующего расходования в соответствии с утвержденным финансовым планом организации. С другой стороны, в случае ошибочного списания денежных средств (или выдачи наличных) с *отдельного банковского счета*, возникает нецелевое использование средств организации.

В целях надлежащего исполнения специальных правил и ограничений в отношении операций со средствами целевого капитала, рекомендуется при открытии *отдельного банковского счета* в договор банковского счета включать специальные (отличные от типовых) условия, а именно: 1) указывать в договоре банковского счета *индивидуальное обозначение (наименование) целевого капитала*, идентифицирующее его по отношению к иным целевым капиталам, и *срок, на который сформирован целевой капитал*; 2) ограничить круг разрешенных приходных и расходных операций по данному счету и определить *механизм контроля* за соблюдением данного ограничения; 3) предусмотреть специальный порядок оплаты услуг банка за открытие счета и совершение операций по нему (либо отмену банковских комиссий); 4) установить особый порядок прекращения договора банковского счета с учетом того, что закрытие *отдельного банковского счета* должно быть связано с *расформированием* того целевого капитала, для проведения операций со средствами которого данный банковский счет был открыт.

Подход, в силу которого режим банковского счета регулируется не только нормами законодательства, но и условиями договора между банком и клиентом, является традиционным для отечественного банковского права. Однако, в настоящее время заключение договора банковского счета на специальных (отличных от типовых) условиях с НО-СЦК является *правом*, а не *обязанностью* кредитной организации и на практике банки неохотно идут на такие сделки. Таким образом, у НО-СЦК есть установленная законом обязанность, но отсутствует законодательно закрепленный механизм исполнения этой обязанности и надлежащее ее исполнение во многом зависит от волеизъявления кредитной организации.

Другой не менее важной проблемой является отсутствие законодательно закрепленного иммунитета денежных средств – запрета ареста, приостановления операций по счету или списания денежных средств, находящихся на *отдельном банковском счете*, без распоряжения владельца счета по его обязательствам, не связанным с формированием и использованием целевого капитала.

Рассмотрим данный вопрос на примере взаимодействия с налоговыми органами, которые не могут идентифицировать открытие именно *отдельного банковского счета*, а не *обычного расчетного счета* НО-СЦК, так как форма уведомления налогового органа об открытии (закрытии) счета, утвержденная ФНС России<sup>12</sup>, не предусматривает возможность такой идентификации. Соответственно, налоговый орган не учитывает при принятии решения о взыскания налога и применении обеспечительной меры в виде приостановления операций по счетам в банках в отношении НО-СЦК, что находящиеся на *отдельном банковском счете* денежные средства являются строго целевыми и не предназначены для уплаты налогов. Уплата налогов должна производиться из средств, находящихся на *обычном расчетном счете* организации. В результате, принятое налоговым органом решение о приостановлении операций по *отдельному банковскому счету* парализует деятельность НО-СЦК в части формирования и использования целевого капитала.

Важно отметить, что несмотря на достаточно успешную интеграцию в российское законодательство института эндаумента, правовая регламентация порядка создания и использования целевых капиталов некоммерческих организаций нуждается

---

<sup>12</sup> См.: Приказ Федеральной налоговой службы от 23.05.2014 № ММВ-7-14/292@ «Об утверждении форм и формата сообщений банка налоговому органу об открытии или о закрытии счета, вклада (депозита), об изменении реквизитов счета, вклада (депозита) организации, индивидуального предпринимателя, физического лица, не являющегося индивидуальным предпринимателем, о предоставлении права или прекращении права организации, индивидуального предпринимателя использовать корпоративные электронные средства платежа для переводов электронных денежных средств, а также об изменении реквизитов корпоративного электронного средства платежа» // «Российская газета». 02.07.2014. №145.

ся в совершенствовании. В качестве предложений по совершенствованию законодательства следует дополнить Закон «О целевом капитале» нормами о банковском сопровождении фондов целевого капитала, устанавливающими режим использования *отдельного банковского счета*, включая исчерпывающий перечень разрешенных и недопустимых операций, режим иммунитета денежных средств находящихся на счете; механизм контроля за соблюдением режима использования *отдельного банковского счета*, а также критерии отбора кредитных организаций, уполномоченных осуществлять банковское сопровождение операций со средствами целевого капитала. Необходимо законодательно закрепить специальный правовой режим *отдельного банковского счета* НО-СЦК, инкорпорировав соответствующие нормы в гражданское, банковское и налоговое законодательство, а также законодательство об исполнительном производстве и иные нормативные правовые акты.

**Кулишова Рена Тогидовна,**  
*стажер кафедры административного и финансового права*  
*Юридического института*  
*Российского университета дружбы народов*

## **ГАРАНТИИ НОТАРИАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАК ЭЛЕМЕНТ ПРАВОВОГО СТАТУСА НОТАРИУСА**

В правовой науке составляющими элементами правового статуса нотариуса традиционно определяются его права, обязанности и ответственность. Однако, по мнению ряда современных исследователей, этот список должен быть расширен еще несколькими элементами: принципами и гарантиями нотариальной деятельности.

Таким образом, комплекс элементов правового статуса нотариуса включает в себя: принципы и гарантии деятельности нотариусов, их права и обязанности, а также ответственность, возникающую вследствие нарушения правил осуществления нотариальной деятельности.



Под гарантиями нотариальной деятельности принято понимать совокупность законодательно закрепленных мер и средств, обеспечивающих необходимые условия для осуществления нотариусом профессиональных полномочий, а так же для развития института нотариата в целом.

Основами законодательства Российской Федерации о нотариате приводится комплекс гарантий нотариальной деятельности. Так, ст. 5 Основ определяет в качестве таковых:

- беспристрастность и независимость нотариуса в исполнении своих профессиональных обязанностей;

- руководство нотариуса нормативными правовыми актами Российской Федерации и международными договорами, регулирующими порядок организации нотариальной деятельности и совершения нотариальных действий в пределах своих полномочий;

- запрет на разглашение сведений и оглашение содержания документов, участвующих в нотариальной практике (данное положение распространяется и в отношении нотариусов, сложивших свои полномочия и/или завершивших процедуру увольнения);

- передача сведений о совершении нотариальных действий строго определенному кругу адресатов: лицам, от имени или по поручению которых совершены эти действия, а так же в рамках исполнения требований суда, прокуратуры, органов следствия, судебных приставов-исполнителей; по запросу органа, осуществляющего государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Кроме того, в установленных законом случаях, справки о выдаче свидетельств о праве на наследство и о нотариальном удостоверении договоров дарения могут направляться в налоговый орган;

- выдача справок о завещании только после смерти завещателя;

- право совершения нотариальных действий без согласия субъекта персональных данных на обработку его персональных данных.

Гарантии нотариальной деятельности призваны обеспечить реализацию прав и исполнения обязанностей всеми субъектами нотариального права:

- нотариусами (государственными и частнопрактикующими) и иными лицами, участвующими в осуществлении нотариальной деятельности<sup>1</sup>;

- физическим и юридическими лицами, обратившимся к нотариусу за совершением нотариального действия;

- государственными органами (и должностными лицами), осуществляющих контроль за нотариальной деятельностью;

- органами нотариального самоуправления.

Исходя из содержания средств и механизмов обеспечения и регулирования нотариальной деятельности, институт гарантий деятельности нотариата можно охарактеризовать как межотраслевой. Сами же гарантии условно могут быть разделены на правовые, организационные, материальные и судебные гарантии.

Правовыми гарантиями деятельности нотариуса выступают закрепленные нормативными правовыми актами нотариального права правила, призванные обеспечивать реализацию прав нотариусов и исполнение ими профессиональных обязанностей.

В качестве правового источника осуществления нотариусом своей профессиональной деятельности выступает система нормативно-правовых актов, регулирующих порядок организации нотариальной деятельности и совершения нотариальных действий. Система нормативно-правовых актов, обеспечивающих правовой статус российского нотариата представлена Кон-

---

<sup>1</sup> Круг лиц установлен ст. 1 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате: «в случае, если в поселении или расположенном на межселенной территории населенном пункте нет нотариуса, право совершать нотариальные действия... имеют соответственно глава местной администрации поселения и специально уполномоченное должностное лицо местного самоуправления поселения или глава местной администрации муниципального района и специально уполномоченное должностное лицо местного самоуправления муниципального района...».

ституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, федеральными законами и подзаконными актами.

Конституция Российской Федерации является главным источником правовых гарантий деятельности нотариуса. Статьей 48 Основного закона государства установлено право граждан на получение квалифицированной юридической помощи<sup>2</sup>. В соответствии с характером осуществляемой деятельности и в рамках предоставленных государством полномочий такая помощь населению оказывается и нотариусами.

В Конституции Российской Федерации (ст. 15, ч. 4) частью правовой системы страны определяются общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации. В числе регулирующих различные вопросы осуществления нотариальной деятельности Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН (1948 г.)<sup>3</sup>, Конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950 г.)<sup>4</sup>, Конвенция, отменяющая требование легализации иностранных официальных документов (1961 г.)<sup>5</sup>, Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (1993 г.)<sup>6</sup> и др.

---

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации...

<sup>3</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. 05.04.1995. № 67.

<sup>4</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заклучена в г. Риме 04.11.1950) / (с изм. от 13.05.2004) / (вместе с «Протоколом [№ 1]» (Подписан в г. Париже 20.03.1952), «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), «Протоколом № 7» (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)) // Собрание законодательства РФ. 08.01.2001. № 2. Ст. 163.

<sup>5</sup> Конвенция, отменяющая требование легализации иностранных официальных документов (Заклучена в г. Гааге 05.10.1961) / (вступила в силу для России 31.05.1992) / (вместе со «Статусом Конвенции, отменяющей требование легализации иностранных официальных документов (Гаага, 5 октября 1961 года)» (по состоянию на 07.09.2015)) // Бюллетень международных договоров. 1993. № 6.

<sup>6</sup> Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (Заклучена в г. Минске 22.01.1993) / (вступила в силу

Федеральные законы и кодифицированные акты (кодексы) являются внутригосударственными источниками гарантий деятельности нотариата. Среди таких источников особое место занимают Основы законодательства Российской Федерации о нотариате<sup>7</sup>. Нормами этого специального законодательного акта регулируется ведение нотариальной деятельности и порядок организации нотариального сообщества, а так же определяется правовой статус нотариусов.

Правовые гарантии организации и осуществления деятельности нотариуса в Российской Федерации закреплены нормами ряда действующих в государстве кодексов: Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ), Жилищного кодекса РФ, Семейного кодекса РФ, Налогового и Гражданского процессуального (далее – ГПК РФ) кодексов РФ. В содержании указанных кодифицированных актов отражены различные аспекты организации и осуществления нотариальной деятельности в стране. Так, например, ст. 163 ГК РФ определяет понятие «нотариальное удостоверение сделки»; ст. 1125 ГК РФ закрепляет обязательные нормы процесса нотариального удостоверения завещания, а глава 37 ГПК РФ посвящена вопросам рассмотрения заявлений о совершении нотариальных действий или отказе в их совершении.

Отдельные гарантии деятельности нотариуса закреплены в федеральных законах Российской Федерации (Федеральный закон № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»<sup>8</sup>, Федеральный закон № 48-ФЗ «О переводном и простом векселе»<sup>9</sup> и др.) и подзаконных актах:

---

19.05.1994, для Российской Федерации 10.12.1994) / (с изм. от 28.03.1997) // Собрание законодательства РФ. 24.04.1995. № 17. Ст. 1472.

<sup>7</sup> Основы законодательства Российской Федерации о нотариате...

<sup>8</sup> Федеральный закон от 08.02.1998 г. № 14-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об обществах с ограниченной ответственностью» // Собрание законодательства РФ. 16.02.1998. № 7. Ст. 785.

<sup>9</sup> Федеральный закон от 11.03.1997 г. № 48-ФЗ «О переводном и простом векселе» // Собрание законодательства РФ. 17.03.1997. № 11. Ст. 1238.

– указах Президента Российской Федерации («Об использовании государственного герба Российской Федерации на печатях нотариусов»<sup>10</sup> и др.);

– постановлениях Правительства Российской Федерации («Об утверждении Положения о порядке передачи информации в Федеральную службу по финансовому мониторингу адвокатами, нотариусами и лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность в сфере оказания юридических или бухгалтерских услуг»<sup>11</sup>);

– актах федеральных органов исполнительной власти (Приказ Минюста России «Об утверждении Порядка ведения реестра нотариусов и лиц, сдавших квалификационный экзамен»<sup>12</sup>).

Ст. 72 Конституции Российской Федерации определено, что нотариат является объектом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, поэтому правовые гарантии статуса нотариата содержатся и в нормативных актах субъектов государства.

Особое место в системе правовых источников нотариата и гарантий его деятельности принадлежит корпоративным актам. К таковым, в первую очередь, следует отнести Профессиональный кодекс нотариусов Российской Федерации, принятый в

---

<sup>10</sup> Указ Президента РФ от 22.07.2002 г. № 767 «Об использовании Государственного герба Российской Федерации на печатях нотариусов» // Собрание законодательства РФ. 29.07.2002. № 30. Ст. 3036.

<sup>11</sup> Постановление Правительства РФ от 16.02.2005 г. № 82 (ред. от 08.07.2014) «Об утверждении Положения о порядке передачи информации в Федеральную службу по финансовому мониторингу адвокатами, нотариусами и лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность в сфере оказания юридических или бухгалтерских услуг» // Собрание законодательства РФ. 21.02.2005. № 8. Ст. 659.

<sup>12</sup> Приказ Минюста России от 29.06.2015 г. № 147 «Об утверждении Порядка ведения реестра нотариусов и лиц, сдавших квалификационный экзамен» (Зарегистрировано в Минюсте России 30.06.2015 N 37820) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 12.10.2015. № 41.

2001 г. Собранием представителей нотариальных палат субъектов РФ<sup>13</sup>.

В настоящее время достаточно актуальным является принятие федерального закона (кодифицированного нормативного правового акта), регулирующего организацию нотариата и нотариальной деятельности. Этот документ станет важнейшей правовой гарантией статуса российского нотариата.

Организационными гарантиями деятельности нотариата являются основы и принципы организации системы нотариата, обеспечивающие его эффективную деятельность. Организационные гарантии нотариальной деятельности – это, в первую очередь, территориальная организация нотариата (деление территории государства по окружному нотариальному принципу, то есть на нотариальные округа). Такая организация работы нотариусов исключает возможность максимально неравномерного распределения профессиональной нагрузки нотариусов и способствует своевременному и необходимому обеспечению потребности физических и юридических лиц в совершении нотариальных действий.

Не менее значимой организационной гарантией деятельности нотариусов в Российской Федерации является, осуществляемый органами юстиции, нотариальными палатами и налоговыми органами контроль над нотариальной деятельностью. Следует отметить тесную связь названных организационных гарантий статуса нотариата: возможность контроля за деятельностью нотариусов находится в прямой зависимости от реализации территориального принципа деятельности нотариуса.

В настоящее время развитие организационных гарантий деятельности нотариата видится в дальнейшем совершенствовании форм и принципов территориальной организации нотариальной деятельности, взаимодействия института нотариата и государства, а так же организации контроля за осуществлением

---

<sup>13</sup> Профессиональный кодекс нотариусов Российской Федерации (принят Собранием представителей нотариальных палат субъектов Российской Федерации 18.04.2001) / (с изм. от 31.03.2006) // Режим доступа: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

нотариальной деятельности со стороны территориальных органов Федеральной регистрационной службы, нотариальных палат и налоговых органов.

Материальными гарантиями организации и осуществления деятельности нотариуса в Российской Федерации выступают комплекс средств и мер материального, технического, финансового характера, участвующих в создании условий для осуществления нотариальной деятельности<sup>14</sup>.

Одной из основных материальных гарантий деятельности нотариуса стало законодательное закрепление финансовых основ деятельности института нотариата. В Основах законодательства Российской Федерации о нотариате вопросам оплаты нотариальных действий и других услуг, оказываемых при осуществлении нотариальной деятельности, определению размеров нотариального тарифа и финансирования нотариальной деятельности посвящена глава V («Финансовое обеспечение деятельности нотариусов»).

Статья 22 Основ устанавливает право нотариуса, работающего в государственной нотариальной конторе взимать в качестве оплаты за совершение нотариальных действий и других услуг, оказываемых при осуществлении нотариальной деятельности, государственную пошлину<sup>15</sup>, а для нотариуса, занимающегося частной практикой – нотариальный тариф в размере, соответствующем государственной пошлине, предусмотренной за совершение аналогичных действий в государственной нотариальной конторе (с учетом особенностей, установленных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах).

---

<sup>14</sup>Например, материальной гарантией соблюдения нотариальной тайны является наличие у нотариуса нотариальной конторы, оборудованной таким образом, чтобы обеспечить тайну совершения нотариального действия.

<sup>15</sup> Размер ставок государственной пошлины установлен законодательством Российской Федерации о налогах и сборах (См.: Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ (ред. от 23.05.2016) / (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3824; Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 г. № 117-ФЗ (ред. от 03.07.2016) / (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.08.2016) // Собрание законодательства РФ. 07.08.2000. № 32. Ст. 3340).

Существующая в настоящее время практика законодательного регулирования налогообложения нотариусов путем установления платы за совершение нотариальных действий, позволяет нотариусам эффективно осуществлять нотариальную деятельность и обеспечивать доходность от этой деятельности на экономически обоснованном уровне (даже при учете установления льготных тарифов совершения нотариальных действий в отношении определенного законодательством круга лиц).

Особое значение в рамках материальных гарантий деятельности нотариуса имеет государственная поддержка нотариата. Нормами ст. 11.1 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате нотариусам предоставлено право (без организации собственником имущества конкурсов или аукционов) на заключение договоров аренды и иных договоров, предусматривающих переход прав владения и/или пользования помещениями, находящимися в государственной или муниципальной собственности, в целях осуществления нотариальной деятельности<sup>16</sup>.

Кроме того, при соблюдении ряда установленных законодательством условий, нотариус или нотариальная палата имеет преимущественное право на приобретение помещения, возмездно отчуждаемого из государственной или муниципальной собственности.

Государственная поддержка нотариата осуществляется в нотариальных округах, расположенных в малонаселенных и труднодоступных местностях. В случаях, если уровень экономического развития такого округа не позволяет нотариусу самостоятельно и независимо осуществлять нотариальную деятельность, осуществляется материальная поддержка нотариуса за счет средств территориальной или, при недостаточном объеме средств, Федеральной нотариальной палаты<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Это положение относится и к помещениям, в которых планируется организовать хранение архива нотариальных документов или разместить нотариальную палату.

<sup>17</sup> Основы законодательства Российской Федерации о нотариате... Ст. 11.2.



Важнейшей правовой гарантией деятельности нотариуса являются судебные гарантии (в первую очередь – право на судебную защиту).

Осуществление судебного контроля за совершением нотариальных действий преследует цель обеспечить эффективную защиту нарушенных в процессе нотариальной деятельности прав и законных интересов граждан и юридических лиц. Отказ в нотариальном действии по обращению физического и/или юридического лица или неправильное совершение такого действия, в соответствии со ст. 33 Основ, обжалуются в судебном порядке.

Вместе с тем, необходимо отметить, что право на судебную защиту своих прав имеют все субъекты нотариального права. Нотариусом могут быть обжалованы в судебном порядке действие или бездействие должностного лица государственного органа или органа управления нотариальной палаты, нарушившие, по усмотрению нотариуса, его права.

Таким образом, в развитии организационно-правовых основ деятельности нотариата особая роль принадлежит вопросу об определении правового статуса нотариуса. Правовой статус нотариуса в юридической науке определяется как комплекс правовых норм, устанавливающих принципы организации и содержания нотариальной деятельности.

Комплекс элементов правового статуса нотариуса включает в себя: принципы и гарантии деятельности нотариусов, их права и обязанности, а так же ответственность, возникающую вследствие нарушения правил осуществления нотариальной деятельности.

Принципы деятельности российского нотариуса являются едиными для нотариусов, осуществляющих свою деятельность в государственных нотариальных конторах, и для частнопрактикующих нотариусов. Систему принципов организации и осуществления деятельности нотариуса в Российской Федерации составляют: принцип профессионализма, принцип независимости и беспристрастности нотариуса, принцип равенства нотариусов, публичность правового статуса нотариуса и др.

Под гарантиями нотариальной деятельности принято понимать совокупность законодательно закрепленных мер и средств, обеспечивающих необходимые условия для осуществления нотариусом профессиональных полномочий, а также для развития института нотариата в целом.

Исходя из содержания средств и механизмов обеспечения и регулирования нотариальной деятельности, институт гарантий деятельности нотариата можно охарактеризовать как межотраслевой. Сами же гарантии условно могут быть разделены на правовые, организационные, материальные и судебные гарантии.

**Моренко Кирилл Владимирович,**  
*стажер кафедры административного  
и финансового права Юридического института  
Российского университета дружбы народов*

## **О ПРИНЦИПАХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРОРА КАК УЧАСТНИКА АДМИНИСТРАТИВНО- ДЕЛИКТНОГО ПРОИЗВОДСТВА**

На современном этапе развития существует необходимость дальнейшего совершенствования законодательства об административных правонарушениях, а именно прокурорский надзор должен своевременно и в полной мере выявлять все противоречащие положения Конституции РФ, КоАП РФ и законодательству субъектов РФ документы, нормативные и ненормативные акты органов государственной власти. Некоторые вопросы организации и деятельности органов прокуратуры РФ вызывают определенный интерес у юристов и практических работников различных ведомств. Одним из таких вопросов является принципы организации и деятельности органов прокуратуры.

В соответствии с действующим законодательством, и практикой реализации надзорной функции прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях, рас-

смотрим правовую природу принципов организации этой деятельности. Вопросы классификации принципов организации и деятельности прокуратуры также является неоднозначным. М.М. Черепанов принципы организации и деятельности прокуратуры разделяет на организационные и функциональные<sup>1</sup>. М.А. Тхакушинов придерживается такой точки зрения, что классификация принципов организации и деятельности прокуратуры, носит несколько условный характер. Все эти принципы взаимосвязаны, взаимно-обусловлены, дополняют друг друга и составляют отдельную функционирующую, сложную социально правовую систему в области прокурорского надзора<sup>2</sup>. Предлагаемые классификации в основном отражают внешнюю деятельность прокуратуры, однако, почти не касаясь ее внутреннего строения. Поэтому мы предлагаем разделять принципы организации и деятельности прокуратуры на две основные группы на общие (конституционные), и принципы процессуальной деятельности. К общим принципам мы относим принципы законности, единства, централизации, гласности.

Принцип законности в деятельности прокуратуры ярко отражает ее правоохранительную сущность. Указанный принцип, по мнению В.П. Громова, касается не только деятельности, но и организации прокуратуры, поскольку ее система формируется в точном соответствии с положениями Конституции РФ, законами РФ и другими нормативными актами<sup>3</sup>. На основе законности реализуются не только надзорные, но и другие функции прокуратуры.

Именно принцип законности является главной общеправовой основой деятельности всех без исключения субъектов

---

<sup>1</sup> См.: Черепанов М.М. Принципы организации и деятельности российской прокуратуры: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Черепанов М.М. Екатеринбург, 2008. С. 11.

<sup>2</sup> См.: Тхакушинов М.А. Реализация принципов уголовного судопроизводства в уголовно-процессуальной деятельности прокуратуры: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.09 / Тхакушинов М.А. С.-Пб., 2003. С. 142.

<sup>3</sup> См.: Громов В.П. Законность как принцип организации и деятельности прокуратуры / Громов В.П., Смерников И.Ф. Проблемы юридической науки и правоприменительной деятельности. Вып. 14. Краснодар, 2010. С. 137.

государственной власти и местного самоуправления, в том числе и прокуратуры. Указанный принцип означает, что «органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы»<sup>4</sup>.

Современное состояние принципа законности и его эффективность напрямую зависит от ряда условий. В первую очередь, необходима продуманная, научно обоснованная система, характеризующаяся органичной сопряженностью законов Российской Федерации и законов ее субъектов в сфере законодательства об административных правонарушениях.

Противоречия к правовому регулированию данной области создает возможность для произвольного выбора органами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях, в том числе судьями, нормы, на их взгляд более приемлемой. В этой связи функция надзора не только не исчерпала себя, но и сохраняет в настоящее время за собой роль эффективного средства пресечения и предупреждения административных правонарушений.

Принципы единства и централизации системы органов прокуратуры тесно взаимосвязаны и составляют единый комплекс.

Единство системы прокуратуры при осуществлении надзорной деятельности, по мнению А.А. Грачева проявляется в следующем:

– все органы прокуратуры, включая районные, военные, транспортные, природоохранные, составляют единое государственное учреждение – прокуратуру РФ, которую возглавляет Генеральный прокурор РФ;

– каждый процессуальный акт надзорной деятельности прокурора является таким, что исходит от прокуратуры как от самостоятельного государственного органа;

– все прокуроры, как правило, имеют одинаковые полномочия по осуществлению надзорной деятельности. Только не-

---

<sup>4</sup>Конституция Российской Федерации (ст. 15) // Рос. газета. 1993. 25 дек.; Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 152.

которые полномочия, имеющие особо важную роль, законом возлагаются на конкретного прокурора или прокуроров.

– для системы прокуратуры присуще также единая система управленческих связей, контроля и статистической отчетности, поднадзорности, перечень классов чинов, единое форменное обмундирование, единая система взысканий и поощрений<sup>5</sup>.

Принцип централизации прокурорского надзора, по мнению Н.И. Скородумовой, означает, что подчиненность органов происходит только по вертикали – каждый ниже рангом прокурор подчинен высшему, а все прокуроры Генеральному прокурору РФ. Двойного подчинения или подчинения другим органам государственной власти или местного самоуправления нет<sup>6</sup>.

Положения, закрепленные в ст. ст. 24 и 29 Конституции РФ, закрепляющие принцип гласности, устанавливают право каждого не противоречащим закону способом искать и получать информацию, а так же устанавливает обязанность органов и должностных лиц государственной власти, местного самоуправления, каждому обеспечивать возможность ознакомления с материалами, которые непосредственно касаются его прав и свобод. Конкретизирует данные положения Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», который устанавливает гласность и открытость деятельности органов прокуратуры, в рамках, не противоречащих требованиям законодательству Российской Федерации.

В соответствии с принципом гласности, закрепленным в ст. 123 Конституции РФ, в судах, все дела, в том числе в процессе судебного рассмотрения дел рассматриваемой категории, рассматриваются открыто, кроме случаев предусмотренных законом.

---

<sup>5</sup> См.: Грачев А.А. Закрепление принципов организации и деятельности прокуратуры российской федерации в законодательстве / А.А. Грачев, отв. ред. Р.В. Пузиков. Тамбов: Изд-во ТРОО «Бизнес-Наука-Общество», 2011. С. 127.

<sup>6</sup> См.: Скородумова Н.И. Принцип централизации, его значение в организации и деятельности прокуратуры / Н.И. Скородумова, отв. ред. О.С. Ростова. Саратов: ГОУ ВПО «Саратов. гос. академия права», 2009. С. 290.

Таким образом, можно сделать вывод, что основой законодательства об административных правонарушениях, являются конституционные принципы организации и деятельности прокуратуры, которые закреплены в Конституции РФ. Также следует отметить, что деятельность прокурора в производстве по делам рассматриваемой категории, кроме принципов закреплённых в Конституции, также регулируется процессуальными нормами, а следовательно, осуществляется на основе принципов процессуальной деятельности, которые и образуют вторую группу нашей классификации.

Ниже рассмотрим основные принципы процессуальной деятельности прокуратуры.

Принцип профилирующей надзорной специализации по своей природе неразрывно связан с принципом законности. Так как, деятельность прокуратуры по осуществлению надзора за соблюдением законности в производстве по делам рассматриваемой категории, является специфической формой государственной деятельности по укреплению законности и правопорядка в сфере административной юрисдикции.

Принцип независимости прокуроров от внешнего воздействия состоит в том, что сотрудники прокуратур все функциональные решения и действия осуществляют самостоятельно, только на основе закона, собственного убеждения и материалов проверок, учитывая полноту, всесторонность и объективность их проведения. Вмешательство в деятельность прокуратуры по надзору за соблюдением законодательства об административных правонарушениях, запрещается.

Принципом независимости прокуроров от внешних воздействий, по мнению В.Ю. Шобухина, взаимосвязан с принципом внепартийности постольку, поскольку не вхождение прокуроров в общественные объединения, преследующие политические цели, служит гарантией от влияния идей и решений политических структур<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> См.: Шобухин В.Ю. О некоторых принципах организации и деятельности российской прокуратуры // Российский юридический журнал. № 5 Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2008. С. 146.

Принцип обязательности исполнения требований прокурора заключается в том, что законные требования прокурора, являются обязательными для всех адресатов и выполняются безотлагательно или в определенный прокурором срок. Невыполнение или ненадлежащее выполнение указанных законных требований без уважительных причин влечет за собой юридическую ответственность, предусмотренную законодательством о прокуратуре.

Принцип ответственности компетентных органов и должностных лиц за ненадлежащее ведение административного производства и принятое решение в некоторой мере связан с предыдущим принципом и состоит в том, что требования прокурора, вытекающие из его полномочий, а также уклонение от явки по его вызову, подлежат исполнению в обязательном порядке и в случае их невыполнения влекут за собой установленную законом ответственность.

По мнению М.М. Черепанова, принцип объективности состоит в том, что основной задачей прокурорского надзора по делам об административных правонарушениях является всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела<sup>8</sup>. Однако, следует отметить, что сущность принципа объективности состоит не только во всесторонности, полноте и объективности выяснения обстоятельств дела, он также заключается в том, чтобы мерами прокурорского реагирования понудить специально уполномоченных должностных лиц выяснять все необходимые обстоятельства без пристрастности и предвзятости к рассматриваемым делам. В целях реализации данного принципа прокурор должен в полной мере использовать гарантирующие и обеспечивающие достижение истины по делу нормы, предусмотренные законодательством об административных правонарушениях.

Принцип обеспечения законности при применении мер административного принуждения в связи с административным

---

<sup>8</sup> См.: Черепанов М.М. Система принципов организации и деятельности российской прокуратуры // Российский юридический журнал. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2007. № 5. С. 65.

правонарушением являются основой деятельности уполномоченных органов и должностных лиц при применении законодательства об административных правонарушениях. Воплощение данного принципа при применении административных санкций и / или мер обеспечения производства по делам рассматриваемой категории, по мнению В.В. Малова и М.Ф. Попова, означает строгое и неуклонное соблюдение как федеральных законов, так и соответствующих им законов субъектов Российской Федерации<sup>9</sup>.

Итак, из вышеизложенного, можно сделать вывод, что действующее законодательство РФ требует внесения соответствующих изменений в части более четкого определения целей и задач прокуратуры РФ. Отдельно стоит отметить целесообразность исключения из принципов деятельности прокуратуры РФ (ст. 4 закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации») положений, не соответствующих общетеоретическим определениям термина «принцип».

---

<sup>9</sup> См.: Малов В.В. Организация и принципы деятельности органов прокуратуры в Российской Федерации / В.В. Малов, М.Ф. Попов. Леуванен: The Institute for European Policy, 1996. С. 175.



**Сучкова Татьяна Евгеньевна,**  
*старший преподаватель*  
*кафедры трудового и социального права*  
*Вятского государственного университета,*  
*tatyanaes@rambler.ru*

## **О НЕОБХОДИМОСТИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ МЕСТА И РОЛИ ВРАЧА В СИСТЕМЕ ПРАВООТНОШЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ С ОКАЗАНИЕМ МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ ГРАЖДАНАМ**

Статья посвящена исследованию правоотношений, функционирующих в сфере осуществления врачебной деятельности по оказанию медицинской помощи гражданам. Основное внимание в работе автор акцентирует на определении правового характера отношений между врачом и гражданином (пациентом), складывающихся на основании общеобязательных условий и критериев качества оказания медицинской помощи гражданам и поэтому имеющих публичную значимость.

*Ключевые слова:* правоотношения, имеющие публичную значимость; органы исполнительной власти; органы местного самоуправления; медицинские организации, врачи; общеобязательные условия и критерии качества оказания медицинской помощи гражданам.

На фоне трансформаций, произошедших в политической, экономической, социальной сферах функционирования российского государства, претерпела значительные изменения система воздействия государства на общественные отношения, что, в свою очередь, позволило говорить ведущим ученым-административистам о «существенном сокращении сферы прямого администрирования государства»<sup>1</sup>.

Весомым подтверждением этого тезиса следует признать Указ Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>2</sup>, в соответствии с которым од-

---

<sup>1</sup> Кононов П.И. Проблемы административного права и процесса. Киров: Аверс, 2013. С. 12.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 22.06.2010) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 15.03.2004. № 11. Ст. 945.

ной из функций органов исполнительной власти является предоставление государственных услуг гражданам, среди которых обозначены государственные услуги в сфере здравоохранения и в том числе, – медицинские услуги по оказанию врачебной помощи. При этом исполнителями данных услуг называются не органы власти, исполняющие функции и полномочия учредителей в отношении подведомственных им бюджетных учреждений, а собственно сами публичные (государственные и муниципальные) медицинские учреждения<sup>3</sup>.

Однако, предполагая в качестве цели своей деятельности обеспечение реализации конституционного права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь, коллектив медицинского учреждения и его администрация, тем не менее, призваны выполнять различные виды деятельности<sup>4</sup>. Функции по диагностированию и лечению больных, организации и проведению среди населения профилактических мероприятий осуществляют врачи и средний медицинский персонал, тогда как обязанностью администрации медицинской организации является обеспечение условий, необходимых для выполнения коллективом указанных функций<sup>5</sup> посредством осуществления управленческой деятельности. С этих позиций представляется необходимым, на наш взгляд, определить отрасль права, к которой следует относить правоотношения, возникающие между врачом и пациентом при реализации последним своего конституционного права на получение медицинской (врачебной) помощи.

Как известно, административные правоотношения возникают в самых разнообразных сферах общественных отношений. Важнейшим признаком административного правоотношения, безусловно, является наличие властвующего субъекта. С этих позиций правоотношения, возникающие между исполнительно-

---

<sup>3</sup> Бевеликова Н.М. О правовом статусе публичных медицинских учреждений // Медицинское право. 2008. № 2. С. 11–18.

<sup>4</sup> Маленина М.Н. Человек и медицина в современном праве: учебное и практическое пособие. М.: Изд-во «БЕК», 1995. С. 27.

<sup>5</sup> Ерохина Т.В. Структура административно-правового статуса медицинских учреждений // Медицинское право. 2010. № 4. С. 17–21.

распорядительными органами государства или муниципального образования и медицинскими организациями, бесспорно, признаются административными, поскольку представляют собой «облеченные в правовую форму государственно-управленческие отношения»<sup>6</sup>. Правоотношения, возникающие между медицинской организацией и врачом, также имеют публично значимый характер, так как складываются по поводу обеспечения исполнения врачом общеобязательных условий и критериев качества оказания медицинской помощи гражданам.

При этом первый вид – это так называемые властотношения, координирующие деятельность медицинских учреждений по предоставлению медицинской помощи гражданам<sup>7</sup>, тогда как ко второму виду необходимо относить правоотношения по обеспечению условий предоставления медицинской (в том числе – врачебной) помощи<sup>8</sup>.

В данной ситуации, по справедливому замечанию А.К. Соловьевой, следует вести речь о необходимости разграничения двух государственных функций: функции по организации государственных услуг, когда имеет место управленческая деятельность организующего характера, и функции по оказанию государственных услуг, предоставляемой на основе свободного волеизъявления лица реализации его права на медицинскую помощь за счет бюджета по установленным ценам<sup>9</sup>.

Таким образом, в настоящее время достаточно определенно регламентированы правоотношения, возникающие между, во-первых, органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и медицинскими организациями и, во-вторых, между медицинской организацией и врачом. При

---

<sup>6</sup> Мицкевич Л.А. Классическая теория административных правоотношений: современное исполнение // Государство и право. 2009. № 2. С. 9.

<sup>7</sup> Сучкова Т.Е. К вопросу об определении отраслевой принадлежности правоотношения «врач – пациент» // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 2 (26). С. 290–293.

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> Соловьева А.К. Административно-правовые отношения в сфере оказания государственных услуг: понятие, участники, защита // Государство и право. 2009. № 2. С.15.

этом вопрос определения правовой отрасли, призванной регламентировать отношения между гражданином и медицинской организацией по-прежнему вызывает научные дискуссии<sup>10</sup>.

Между тем организация, будучи юридическим лицом, не может принять и осмотреть пациента, провести необходимые диагностические мероприятия и назначить лечение. Это прерогатива врача, работающего в данной организации. Следовательно, непосредственным исполнителем административно-публичной функции государства по обеспечению реализации конституционных прав граждан в сфере охраны здоровья и медицинской помощи является врач. Выступая в качестве лица, непосредственно оказывающего медицинскую помощь гражданам, врач осуществляет свою профессиональную деятельность в соответствии с утвержденными Минздравом РФ условиями и критериями качества оказания медицинской помощи. При этом обозначенные выше административные правоотношения неразрывно связаны с отношениями между врачом и гражданином (пациентом), складывающимися на основании общеобязательных условий и критериев качества оказания медицинской помощи гражданам и поэтому имеющими публичную значимость.

Следовательно, при оказании врачебной помощи возникают не две, а три группы правоотношений. Во-первых, два основных вида административных правоотношений: 1) отношения между органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и медицинскими организациями по поводу обеспечения исполнения медицинской организацией общеобязательных условий и критериев качества оказания медицинской помощи гражданам; 2) отношения между медицинской организацией и врачом, складывающиеся по поводу обеспечения исполнения врачом общеобязательных условий и критериев качества оказания медицинской помощи гражданам. Во-вторых, неразрывно связанные с данными административными отношениями отношения между врачом и гражданином (пациентом), складывающиеся на основании общеобязательных условий и

---

<sup>10</sup> См., напр.: Каменева З.В. О правовой природе отношений пациентов с медицинскими организациями // Адвокат. 2009. № 12. С. 38–41.

критериев качества оказания медицинской помощи гражданам и поэтому имеющие публичную значимость.

При этом изучению правоотношений между органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и медицинскими организациями, медицинской организацией и врачом посвящено достаточно большое количество исследований<sup>11</sup>, тогда как правоотношение, возникающее между гражданином (пациентом) и врачом при осуществлении последним профессиональной врачебной деятельности в настоящее время исследовано недостаточно<sup>12</sup>, поскольку большая часть научных работ в этой сфере посвящена анализу исключительно гражданско-правовых аспектов данных отношений<sup>13</sup>, оставляя без внимания публично-правовые элементы, характеризующие публичную значимость данного отношения.

Между тем, еще в советское время в предмет административного права предлагалось включать не только общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного управления<sup>14</sup>. Выдающийся советский ученый-административист Г.И. Петров утверждал, что «многие нормы советского административного права регулируют общественные отношения, сторонами которых являются граждане. Исполнительные и распорядительные органы государства могут участвовать в этих от-

---

<sup>11</sup> См., напр.: Ерохина Т.В. Государственное управление здравоохранением в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов. 2006. Бевеликова Н.М. О правовом статусе публичных медицинских учреждений // Медицинское право. 2008. № 2. С. 11–18.

<sup>12</sup> Сучкова Т.Е. К вопросу об определении отраслевой принадлежности правоотношения «врач – пациент» // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 2 (26). С. 290–293.

<sup>13</sup> См., напр.: Печников А.П., Печникова О.Г. Договорные отношения в медицинской деятельности (историко-правовой и гражданско-правовой подходы) // Социальное и пенсионное право. 2011. № 2. С. 36–39; Ситдикова Л.Б. Гражданско-правовая ответственность в сфере оказания медицинских услуг // Медицинское право. 2012. № 3. С. 9–14; Фардетдинова Л. А. Правила и порядок оказания платных медицинских услуг // Медицинское право. 2013. № 4. С. 39–42; Галь И.Г. Обязательства по оказанию медицинских услуг: проблемы теории и практики // Российский судья. 2013. № 3. С. 13–17.

<sup>14</sup> Административное право. Общая и особенная части: учебник / под ред. докт. юрид. наук, проф. А.П. Коренева. М.: МВШМ МВД СССР, 1986. С. 2.

ношениях в качестве органов, гарантирующих реализацию гражданами их взаимных обязанностей и прав, связанных с объектами данных отношений»<sup>15</sup>.

В настоящее время также указывается на то, что сфера общественных отношений, регулируемых административным правом, значительно шире<sup>16</sup>. По меткому замечанию П.И. Кононова, нормами административного права регламентируются не только правоотношения с непосредственным участием в них соответствующих административных органов либо правоотношения, возникающие в процессе разрешения судами общей юрисдикции и мировыми судьями дел об административных правонарушениях. Еще одной группой общественных отношений, входящих в предмет административного права, называются отношения между физическими лицами... в процессе их публичного общения и взаимодействия без непосредственного участия в них административных органов, но находящиеся под контролем (надзором) последних<sup>17</sup>.

Аналогичной позиции, предусматривающей выделение в структуре предмета административного права отношений, складывающихся между физическими лицами и (или) организациями без непосредственного участия, но под контролем (надзором) административно-публичных органов, придерживается А.И. Стахов, отмечая, что в данных отношениях «реализуются взаимные права и обязанности физических лиц и организаций, возникающие в ходе их публичного взаимодействия»<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Петров Г.И. Сущность советского административного права. Л.: Изд-во Ленинградского Университета, 1959. С. 82.

<sup>16</sup> Кононов П.И. Проблемы административного права и процесса. Киров: Аверс, 2013. С. 13.

<sup>17</sup> Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, И.Ш. Киляханова. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2011. С. 31.

<sup>18</sup> Стахов А.И. Предмет административного права с позиции инструментального подхода // Административное право и процесс. 2011. № 9. С. 11–13.

О расширении предмета современного административного права также говорят и другие ученые<sup>19</sup>.

В механизме правового регулирования отношения «врач – гражданин (пациент)», по нашему мнению, также возможно выделение публично-правового элемента в виде обязанности врача по соблюдению публично-правовых требований к осуществлению врачебной деятельности, например, обязательное наличие у врача свидетельства об аккредитации, соблюдение общеобязательных критериев качества оказания медицинской помощи гражданам, содержащихся в стандартах медицинской помощи.

При оказании врачебной помощи гражданам на основании гражданско-правового договора возникает правоотношение, регулируемое нормами гражданского права<sup>20</sup>. Более того, к таким правоотношениям, признаваемым особым случаем предпринимательской деятельности<sup>21</sup>, в субсидиарном порядке возможно применение законодательных норм о защите прав потребителей<sup>22</sup>. Однако отношения, возникающие между гражданином и врачом при осуществлении последним профессиональной деятельности, нельзя квалифицировать только в качестве гражданско-правовых, как минимум, по двум причинам.

Во-первых, потому, что врач не является стороной договора (за исключением врачей – индивидуальных предпринимателей) и, во-вторых, непосредственная врачебная деятельность, представляя собой отношения смешанного типа, характеризует-

---

<sup>19</sup> Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г., Ким-Кимэн А.Н. Административное право: учебник. М.: Проспект; ТК Велби, 2004. С. 59.

<sup>20</sup> Сучкова Т.Е. К вопросу об определении отраслевой принадлежности правоотношения «врач – пациент» // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. №2 (26). С. 290–293.

<sup>21</sup> Мохов А.А., Мелихов А.В. Деятельность по оказанию медицинских услуг – разновидность деятельности предпринимательской // Медицинское право. 2006. № 2. С. 27–33; Лаптев В.А. Медицинская деятельность: правовая природа и источники правового регулирования // Медицинское право. 2013. № 3. С. 15–18.

<sup>22</sup> Баринов С.А. Понятие медицинской услуги как объекта гражданского права // Современное право. 2012. № 1. С. 91–95.

ся наличием в механизме ее правового регулирования административно-правовых элементов<sup>23</sup>.

В то же время публичные интересы в сфере охраны здоровья граждан не ограничиваются предоставлением гражданам возможности для реализации права на получение медицинской (врачебной) помощи. Согласно ч.9 ст.20 Закона «Об основах охраны здоровья граждан в РФ»<sup>24</sup> медицинское вмешательство возможно по экстренным показаниям для устранения угрозы жизни человека и если его состояние не позволяет выразить свою волю или отсутствуют законные представители; 2) в отношении лиц, страдающих заболеваниями, представляющими опасность для окружающих; 3) в отношении лиц, страдающих тяжелыми психическими расстройствами; 4) в отношении лиц, совершивших общественно опасные деяния (преступления); 5) при проведении судебно-медицинской экспертизы и (или) судебно-психиатрической экспертизы.

В данных ситуациях взаимоотношения врача и гражданина регламентируются специальным законодательством<sup>25</sup>, где презюмируется административно-правовой метод регулирования. Следовательно, при отсутствии у гражданина дееспособности в требуемом объеме (в силу вышеназванных причин), врачебное вмешательство должно проводиться в одностороннем, принудительном порядке в соответствии с нормами административного права. В данном случае также речь идет об оказании

---

<sup>23</sup> Сучкова Т.Е., Сучков А.В. К вопросу об административно-правовом характере профессиональной деятельности врача // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2015. № 10. С. 109–115.

<sup>24</sup> Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // СЗ РФ. 28.11.2011. № 48. Ст. 6724.

<sup>25</sup> Закон Российской Федерации от 02.07.1992 № 3185-1 (ред. от 28.11.2015) «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1913; Федеральный закон от 30.03.1995 № 38-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» // СЗ РФ. 03.04.1995. № 14. Ст. 1212; Федеральный закон от 18.06.2001 № 77-ФЗ (ред. от 02.05.2015) «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» // СЗ РФ. 25.06.2001. № 26. Ст. 2581.



нии врачебной помощи, но не в добровольном порядке в соответствии с волеизъявлением гражданина, а в рамках осуществления административно-охранительных функций органов исполнительной власти, сопряженных, в том числе, с вмешательством в жизнедеятельность физических лиц.

Между тем отношения, возникающие между гражданином и врачом при осуществлении последним профессиональной врачебной деятельности, регулируются, в том числе, административно-правовыми нормами, и, как следствие, нуждаются в детальном изучении в рамках административно-правовой науки.

**Татарников Иван Дмитриевич,**  
*студент 2 курса юридического факультета  
Всероссийского государственного университета юстиции  
(РПА Минюста России),  
hottabr@mail.ru*

## **К ВОПРОСУ ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ ПОНЯТИЯ «ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ»**

На сегодняшний день вопрос определения понятия «общественная безопасность» стоит особенно остро. Современные реалии и обстоятельства, в которых находится не только Российская Федерация, но и другие государства, диктуют нам новые условия в вопросе обеспечения общественной безопасности. Данный факт, в свою очередь, и определяет актуальность данного исследования. Среди обстоятельств, определяющих тенденции развития системы обеспечения общественной безопасности, можно выделить следующие: террористические угрозы (внутренние и внешние), экономическое давление российских партнеров, а также дестабилизация внутригосударственной организации политической власти в России (на примере массовых протестов в 2011 году).

Обращаясь к истории, можно сказать следующее – «Понятие “общественная безопасность”» впервые было использовано в Уголовном кодексе 1922 г. в названии гл. 8 Особенной части

“Нарушение правил, охраняющих народное здоровье, общественную безопасность и публичный порядок”. Однако само понятие “безопасность” было раскрыто лишь в Законе РФ от 15 марта 1992 г. “О безопасности”. Согласно ст. 1 данного Закона “безопасность – состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз”<sup>1</sup>. Это говорит нам о том, что термин «общественная безопасность» не является новым для отечественного правового пространства, но стоит отметить, что активные научные разработки начались в конце 80-х – начале 90-х гг. XX столетия. Так, Г.А. Туманов и В.И. Фризко пишут: «В юридическом смысле общественная безопасность представляет собой совокупность опосредованных источниками повышенной опасности отношений, регулируемых юридическими, техническими и организационными нормами с целью предотвращения и устранения угрозы жизни и здоровью людей, материальным ценностям и окружающей среде»<sup>2</sup>

Нормативная (законодательная) база, существующая в Российской Федерации с 90-х гг. XX в. не содержит полноценного определения понятия «общественной безопасности», что, по мнению не только некоторых ученых-правоведов, а также и правоприменителей, является существенным упущением со стороны представителей законодательной ветви власти.

Правовую основу данного понятия, в наше время, составляют такие акты, как: Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «О безопасности»; Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 (ред. от 01.07.2014) «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» (утратил силу); «Концепция общественной безопасности в Российской Федерации» (утв. Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685). Термин

---

<sup>1</sup> Курс уголовного права в пяти томах. Т. 4: Особенная часть / под ред. Г.Н. Борзенкова, В.С. Комисарова. М.: Зерцало, 2002. С. 106.

<sup>2</sup> Туманов Г.А., Фризко В.И. Общественная безопасность и ее обеспечение в экстремальных условиях // Советское государство и право. 1989. № 8.

«общественная безопасность» содержится также и в Федеральном законе «О полиции», где в ст. 1 указано следующее: «Полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства (далее также – граждане; лица), для противодействия преступности, охраны общественного порядка, ответственности и для обеспечения общественной безопасности»<sup>3</sup>.

Несмотря на столь обширную нормативную базу, определение понятия «общественная безопасность» в ней так и не дано. Но, если отойти от рассмотрения правовых актов, имеющих федеральную юрисдикцию, то внимание стоит обратить на Распоряжение Правительства Москвы от 16.04.2010 № 707-РП «Об утверждении Концепции комплексной безопасности города Москвы» (официально опубликовано не было). В данном документе дается определение изучаемого нами явления: «Общественная безопасность – неотъемлемая часть национальной безопасности, охватывающая общественные отношения в сфере предотвращения или устранения угрозы для жизни, здоровья людей и их имущества. Она органически связана с личной безопасностью граждан и общественным порядком»<sup>4</sup>.

К изучению данного вопроса подходил также и Кондрашов Борис Петрович. В своей докторской диссертации «Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения» он пишет: «Общественная безопасность является разновидностью национальной (социальной) безопасности. Она представляет собой систему общественных отношений, урегулированных правовыми нормами в целях обеспечения безопасности личности, общества и государства от угроз, исходящих от преступных и иных противоправных деяний, нарушений порядка пользования источниками повышенной опасности, предметами и веществами, изъятыми из свободного гражданского оборота, а также от иных негативных явлений социально-

---

<sup>3</sup> Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 13.07.2015, с изм. от 14.12.2015) «О полиции» (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.09.2015).

<sup>4</sup> Распоряжение Правительства Москвы от 16.04.2010 № 707-РП «Об утверждении Концепции комплексной безопасности города Москвы».

го, природного и техногенного характера. Общественная безопасность призвана обеспечить благоприятные условия для труда и отдыха граждан, для нормальной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций»<sup>5</sup>.

В конечном итоге общественную безопасность можно определить как особое социально-правовое явление, обусловленное, прежде всего, соблюдением и защитой основных прав и свобод человека и гражданина от посягательств и угроз преступного характера. Таковыми правами и свободами, например, являются право на жизнь, право на личную неприкосновенность, достоинство личности. Важным фактором также является обеспечение мер административного управления, выраженное в профилактике, предупреждении и пресечении противоправных деяний, направленных на дестабилизацию общественной безопасности и порядка.

Главной же целью данных мер можно назвать обеспечение сохранности общества и его устойчивого развития, связанного с поддержанием политической, социальной и экономической стабильности существующего в обществе, в определенное время, положения дел.

---

<sup>5</sup> Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения. М., 1998.

**Титов Александр Александрович,**  
*аспирант Орловского филиала Российской академии  
народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте РФ,  
прокурор отдела по надзору за уголовно-процессуальной  
и оперативно-розыскной деятельностью  
прокуратуры Орловской области,  
etotitov@yandex.ru*

## **ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ В ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Статья раскрывает особенности регламентации реализации конституционного права граждан на обращение в органы государственной власти органами прокуратуры Российской Федерации. Особое внимание уделяется обеспечением органами прокуратур субъектов федерации на примере Орловской области дополнительных гарантий реализации конституционного права граждан.

*Ключевые слова:* обращение граждан, петиция, прокуратура, жалоба, порядок рассмотрения обращений, приказ Генерального прокурора Российской Федерации, орловская область.

Правоотношения, связанные с реализацией гражданами Российской Федерации закрепленного ст. 33 Конституцией Российской Федерации права на обращение в государственные органы на уровне законодательной основы регулируются Федеральным законом № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – ФЗ №59).

Статьей 4 указанного закона обращение гражданина определено как направленное в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении от 18 июля 2012 г. № 19-П «По делу о проверке кон-

ституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации”<sup>1</sup> в связи с запросом Законодательного собрания Ростовской области» указано, что право граждан на обращение, закрепленное Конституцией Российской Федерации (ст. 33), в совокупности с другими элементами правового статуса личности позволяет гражданам выразить свое отношение к деятельности публичной власти, свои потребности (как личные, так и публичные) в эффективной организации государственной и общественной жизни, выступает средством осуществления и охраны прав и свобод граждан и одновременно – через выявление конкретных проблем и возможных путей их решения – является способом оптимизации деятельности органов публичной власти.

Как свидетельствует практика, в механизме реализации конституционного права граждан на обращение важное место занимают органы прокуратуры, которые как непосредственно рассматривают обращения граждан, так и осуществляют надзор за соблюдением их права на обращение другими органами власти.

В целях установления в органах прокуратуры Российской Федерации единого порядка рассмотрения обращений и организации приема граждан, руководствуясь ст. 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – ФЗ «О прокуратуре РФ») приказом Генерального прокурора РФ от 30.01.2013 № 45 утверждена и введена в действие «Инструкция о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» (далее – Инструкция).

Инструкция разработана в соответствии со ст. 10 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», ФЗ № 59 и иным федеральным законодательством.

Кроме того, в целях обеспечения исполнения и единообразного применения положений уголовного и уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации, со-

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2012. № 31. Ст. 4470.

блюдения прав участников уголовного судопроизводства и иных заинтересованных лиц, а также эффективной реализации поставленных перед органами прокуратуры задач, Генеральным прокурором РФ от 01.11.2011 издан Приказ № 373 «О порядке рассмотрения жалоб на действия (бездействие) и решения органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа и прокурора», регламентирующий рассмотрение одного из вида обращений – жалоб.

Инструкция устанавливает единый порядок рассмотрения и разрешения в органах прокуратуры Российской Федерации обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, обращений и запросов должностных и иных лиц о нарушениях их прав и свобод, прав и свобод других лиц, о нарушениях законов на территории Российской Федерации, а также порядок приема граждан, должностных и иных лиц в органах прокуратуры Российской Федерации.

Используя полномочия, предусмотренные ст. 18 ФЗ «О прокуратуре РФ», прокуроры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним прокуроры руководят деятельностью прокуратур городов и районов, иных приравненных к ним прокуратур на основе законов, действующих на территории Российской Федерации, и нормативных актов Генерального прокурора Российской Федерации, издают приказы, указания, распоряжения, обязательные для исполнения всеми подчиненными работниками. Указанное полномочие по изданию приказов распространяется в том числе на реализацию конституционного права граждан на обращение в органы государственной власти.

Так, в целях обеспечения своевременного и качественного разрешения обращений и запросов должностных и иных лиц, а также приема граждан в органах прокуратуры Орловской области, прокурором Орловской области 20.02.2016 издан приказ «Об утверждении Порядка рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Орловской области».

Следует отметить, что в Инструкции помимо порядка и сроков рассмотрения обращений граждан определяется также порядок и срок рассмотрения Парламентских запросов, запросов членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Общественной палаты Российской Федерации, обращений помощников Президента Российской Федерации, высших должностных лиц Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем, приказом Прокурора Орловской области «Об утверждении Порядка рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Орловской области» более подробно регламентирован порядок разрешения обращений Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (в том числе Уполномоченного в Орловской области), а также детально регламентированы порядок и сроки разрешения обращений депутатов законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации (в том числе Уполномоченного в Орловской области), а также ветеранов Великой Отечественной войны и членов их семей, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В частности, п. 5.4 приказа прокурора Орловской области от 20.02.2016 установлено, что разрешение обращений ветеранов Великой Отечественной войны и членов их семей, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, прокурорам необходимо брать на личный контроль.

В случае поступления обращений указанных категорий лиц непосредственно в районные, межрайонные, специализированные прокуратуры, прокурорам необходимо принимать обращение к рассмотрению в рамках имеющейся компетенции, копию обращения незамедлительно направлять лично прокурору области для организации контроля за его рассмотрением.

Таким образом, органы прокуратуры Российской Федерации на федеральном и региональном уровне обеспечивают важнейшую роль в реализации конституционного права граждан на



обращение в органы государственной власти, устанавливают дополнительные гарантии отдельных категорий граждан на обеспечение их прав и законных интересов.

**Ткачук Мария Евгеньевна,**  
*магистрант кафедры административного  
и финансового права Юридического института  
Российского университета дружбы народов,  
mashamagnit@gmail.com*

## **МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЛЕГАЛИЗАЦИИ ПРЕСТУПНЫХ ДОХОДОВ**

В статье дан краткий анализ международно-правового регулирования противодействия легализации преступных доходов. Отмечен международный опыт противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, указаны общие условия и принципы международного сотрудничества в противодействии этому явлению.

*Ключевые слова:* легализация; преступный доход; конвенция; ФАТФ; Сорок рекомендаций; финансовые разведки.

На современном этапе в финансовой системе всех стран борьба с легализацией денег, полученных преступным путем, – дело важного значения. С этой целью разрабатываются и принимаются соответствующие законы и нормативные акты на национальном и международном уровне. Ведущие мировые банки устанавливают специальные правила, а органы исполнительной власти вводят соответствующие системы контроля, дают рекомендации по конкретным направлениям борьбы с этим явлением. Сегодня доходы, получаемые преступным путем, зачастую сравниваются с доходами, получаемыми от теневой деятельности субъекта экономических отношений. Незаконное предпринимательство считается тяжким преступлением по отношению к системе общественных устоев. Очевидно, что само понимание системы доходов, получаемых преступным путем, несет в себе необходимость уточнения подобного понятия. Легализация преступных доходов происходит в настоящее вре-

мя в условиях развития всемирной свободной торговли, что позволяет в полной мере утверждать, что легализация преступного капитала в одной зоне свободной торговли позволит найти соприкосновение для дальнейшего проникновения его в подобные страны. Стало быть, речь следует вести о разработке значимых национальных мер по противодействию отмыванию денег. Учитывая, что значительная часть средств, получаемых в России, протекает в среде теневой экономики, можно в полной мере рассматривать проблематику межгосударственного воздействия на процессы.

В самом начале 1990-х гг. Советом Европы, осознавшим, что рост преступности перестал быть национальной проблемой, были предприняты шаги в направлении создания глобальной системы противодействия отмыванию теневых доходов (ПОД). Теоретически создать систему ПОД в одной стране или в группе стран возможно. Однако в условиях открытого информационного пространства и в той степени взаимопроникновения, в которой пребывают современные финансы большинства национальных хозяйств, такая система не принесет практической отдачи. Полнота и достоверность информации о происхождении денежных средств, поступающих в легальную финансовую систему, могут быть достигнуты, только если все препятствия на всех этапах этого прохождения будут устранены. Причины таких препятствий могут иметь институциональный (например, законодательство о банковской тайне, действующее на офшорных территориях), технологический (несоответствие внутринациональных правил о передаче финансовой информации международным стандартам) или политический характер (отдельные государства умышленно скрывают информацию об источниках проходящих через их финансовые системы денежных потоков).

В качестве одного из направлений международного сотрудничества в области борьбы с легализацией доходов, полученных преступным путем, указанные соглашения называют унификацию национального законодательства. Основные международные стандарты противодействия легализации преступ-

ных доходов содержатся в Сорока и Девяти Рекомендациях межправительственной Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ). Созданная в 1989 г. по инициативе стран «Большой семерки», ФАТФ подготовила первую редакцию Сорока рекомендаций в 1990 г., опубликовав их в качестве международной программы борьбы с использованием финансовой системы лицами, отмывающими преступные деньги. Сорок Рекомендаций ФАТФ включают в себя положения, касающиеся криминализации легализации преступных доходов, предварительных мер и конфискации легализованной собственности. А Девять специальных рекомендаций предусматривают меры по борьбе с финансированием терроризма. Эффективность, с которой решаются вопросы конфискации грязных денег, выдвигается на первый план в качестве критерия, которым будет руководствоваться ФАТФ в своих оценках усилий той или иной страны в деле противодействия отмыванию грязных денег и финансированию терроризма.

Одним из основных международных стандартов, закрепленных в рекомендациях ФАТФ, является принцип «знай своего клиента», что означает жесткие правила идентификации клиентов. Обычно требование идентификации распространяется не только на физических и юридических лиц, осуществляющих крупные или подозрительные операции, но и на определенный круг операций, определяемых по сумме и характеру. Законы многих стран в связи с требованием обязательной идентификации запрещают открывать анонимные счета или счета на предъявителя. В отдельных случаях законодательство специально оговаривает, в каких случаях не требуется проведения идентификации. В частности, законодательство Швейцарии предусматривает такую возможность для пенсионных фондов, имеющих государственное страхование. Система сбора и предоставления регулирующим органам информации о подозрительных сделках складывалась на протяжении последних десятилетий. Это центральное звено, обеспечивающее эффективность различных способов борьбы с легализацией преступных доходов.

Первоначально такая система во многих странах была крайне слабой, а требование о сборе и предоставлении информации было не обязательным. Организации предоставляли информацию не систематически и на добровольной основе. В настоящее время такая система стала обязательной в вопросах, касающихся финансовых учреждений и курирующих их органов, а во многих государствах – и для других организаций. В США эта система получила название системы обязательной отчетности.

Жесткие правила соблюдения банковской тайны являются одним из основных препятствий для эффективного функционирования системы сбора и передачи информации о подозрительных сделках. В соответствии с рекомендациями ФАТФ законодательство различных стран по борьбе с отмыванием денег снимает с организаций, осуществляющих идентификацию и предоставляющих компетентным органам сведения о подозрительных сделках, требование профессиональной секретности. Согласно рекомендациям ФАТФ страны должны обеспечить свое включение в систему международной кооперации, направленной против легализации преступных доходов. В настоящее время законодательство ряда стран препятствует осуществлению международного сотрудничества в борьбе с легализацией преступных доходов. В частности, законы Австрии, Дании, Германии, Люксембурга, Ирландии, Финляндии не позволяют финансовым разведкам этих стран осуществлять обмен информацией с аналогичными учреждениями в других европейских государствах. В целях развития международного сотрудничества страны заключают между собой двусторонние договоры о взаимном сотрудничестве в борьбе с отмыванием преступных доходов. В некоторых странах приняты специальные законы по вопросам международного сотрудничества в области борьбы с данным негативным явлением. Учитывая многообразие национальных правовых систем противодействия легализации преступных доходов, эксперты ФАТФ выработали 25 основных критериев, по которым они проводят их периодическую оценку.

ФАТФ является глобальной организацией, но масштабы распространения легализации доходов, полученных преступным путем, необходимость пресечения ухода от ответственности путем переноса преступной деятельности из одной страны в другую потребовали создания системы противодействия легализации преступных доходов на региональном уровне. В частности, в 2004 г. по инициативе России на территории СНГ создана очередная региональная организация по типу и под эгидой ФАТФ – Евразийская региональная группа по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ЕАГ). Членами этой группы, помимо России, стали Белоруссия, Казахстан, Киргизия и Таджикистан, а также страны Центральной Азии, не являющиеся пока членами ни одной из региональных групп. Основными задачами ЕАГ являются: содействие в распространении международных стандартов в сфере противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма с учетом особенностей регионов; разработка и проведение совместных мероприятий в пределах компетенции подразделений финансовой разведки; оценка эффективности мер, принимаемых в целях противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма; координация программ сотрудничества с международными организациями, рабочими группами и заинтересованными государствами; анализ тенденций в сфере легализации преступных доходов и финансирования терроризма, а также обмен опытом противодействия таким преступлениям.

Следует отметить, что в рассмотренной сфере существует множество нерешенных поправок и организационных проблем. Например, есть неопределенность с порядком применения норм Закона № 115-ФЗ об иностранных публичных должностных лицах, которые были имплементированы в связи с присоединением России к Конвенции ООН «Против коррупции» от 31.10.2003 г. (ратифицирована Федеральным законом от 08.03.2006 г. № 40-ФЗ). Многие из существующих проблем связаны с чрезвычайно быстрыми сроками создания национальной системы финансового мониторинга в Российской Федерации, в

связи с чем довольно интересно разработка и внедрение новой внутринациональной группы, которая позволит успешно решать практические вопросы национальной системы борьбы с легализацией преступных доходов. Необходимо создать открытую и прозрачную экономику, для чего использовать международный опыт, вводить такие механизмы, которые сделают невозможным использование банковской системы для легализации средств, полученных преступным путем.

**Тремполец Лилия Александровна,**  
*магистрант кафедры судебной власти,  
правоохранительной и правозащитной деятельности  
Юридического института  
Российского университета дружбы народов,  
liliyatrempolec@mail.ru*

## **ВОПРОСЫ, НАХОДЯЩИЕСЯ В ВЕДЕНИИ СЛЕДСТВЕННОГО КОМИТЕТА РФ (ЦЕНТРАЛЬНЫЙ АППАРАТ)**

Статья посвящена федеральному государственному органу – Следственному комитету Российской Федерации, осуществляющему полномочия с 15 января 2011 г.

*Ключевые слова:* Следственный комитет, Центральный Аппарат, задачи, полномочия.

Теория уголовного процесса придает особенное значение органам предварительного расследования. Это связано с тем, что именно они расследуют преступление, изобличают лицо, его совершившее, собирают доказательственную базу. Следственный комитет Российской Федерации занимает особое, можно сказать центральное положение среди иных органов предварительного следствия<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Шуаипов А.А., Ястребов О.А. Полномочия Следственного комитета как отражение его особого правового статуса // Актуальные проблемы административного, финансового и информационного права в России и за рубежом материалы межвузовской научной конференции на базе кафедры административного и

В связи со вступлением в законную силу Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации» статус данного органа был существенно изменен. Еще в 2007 г. Следственный комитет относился к системе прокуратуры Российской Федерации, а в 2011 г. он перестал входить в структуру какого – либо из органов государственной власти, и, соответственно, прекратил относиться к одной из ветвей власти. Предпосылкой к его обособлению стала необходимость повышения объективности следствия. Можно сказать, что это было переходным этапом, ведь полностью независимое ведомство на тот момент времени было создать довольно сложно, и законодатель решил постепенно обособлять данный орган, сначала наделив Следственный комитет функциональной самостоятельностью.

В Федеральном Законе «О Следственном комитете РФ»<sup>2</sup> в ст. 1 дается нормативное определение данного органа: Следственный комитет Российской Федерации является федеральным государственным органом, осуществляющим в соответствии с законодательством полномочия в сфере уголовного судопроизводства. Его полномочия, структура на протяжении истории менялись в зависимости от модели организации следственных органов, а также от принадлежности к системе того или иного государственного органа. В России существовало три модели: административная, судебная, вневедомственная, каждая из которых насчитывала определенные плюсы и минусы.

Статус данного органа продолжает изменяться, что вполне объяснимо, ведь система правоохранительных органов находится на пути реформирования. В научной литературе природа, а также место и роль Следственного комитета освещаются неоднозначно, что порождает довольно много дискуссий вокруг данного вопроса.

Данный правоохранительный орган составляет единую федеральную централизованную систему следственных органов

---

финансового права юридического факультета Российского университета дружбы народов. 2014. С. 256–264.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О Следственном комитете Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.12.2015).

и организаций, действует на основе подчинения нижестоящих руководителей вышестоящим и Председателю Следственного комитета Российской Федерации<sup>3</sup>.

Его правовой основой являются Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, Федеральный закон «О Следственном комитете РФ» другие федеральные законы, Положение о Следственном комитете Российской Федерации, а также иные нормативные правовые акты Российской Федерации.

Основной установленной законодателем целью Следственного комитета Российской Федерации является исполнение законодательства об уголовном судопроизводстве.

Также в соответствии с законодательством РФ основными его задачами являются:

1) оперативное и качественное расследование преступлений в соответствии с подследственностью, установленной уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;

2) обеспечение законности при приеме, регистрации, проверке сообщений о преступлениях, возбуждении уголовных дел, производстве предварительного расследования, а также защита прав и свобод человека и гражданина;

3) осуществление процессуального контроля деятельности следственных органов Следственного комитета и их должностных лиц;

4) организация и осуществление в пределах своих полномочий выявления обстоятельств, способствующих совершению преступлений, принятие мер по устранению таких обстоятельств;

5) осуществление в пределах своих полномочий международного сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства;

---

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 14.01.2011 № 38 (ред. от 22.05.2015) «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации» (вместе с «Положением о Следственном комитете Российской Федерации»).



6) участие в разработке мер по реализации государственной политики в сфере исполнения законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве;

7) совершенствование нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности;

8) определение порядка формирования и представления статистических отчетов и отчетности о следственной работе, процессуальном контроле в следственных органах Следственного комитета<sup>4</sup>.

Исходя из указанных задач и цели, можно говорить о полномочиях данного правоохранительного органа. В Положении «О Следственном комитете»<sup>5</sup> выделен довольно широкий круг полномочий Следственного комитета. Их насчитывается около 30. Выделим основные из них:

1) осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации проверку содержащихся в заявлениях и иных обращениях сообщений о преступлениях, производство предварительного расследования по уголовным делам, процессуальный контроль, криминалистическую, судебно-экспертную и ревизионную деятельность, а также проверку деятельности следственных органов и организаций Следственного комитета;

2) обобщает практику применения законодательства Российской Федерации и проводит анализ реализации государственной политики в установленной сфере деятельности, разрабатывает на этой основе меры по ее совершенствованию;

3) разрабатывает и представляет в установленном порядке Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также подготавливает другие документы, по которым требуется решение

---

<sup>4</sup> Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «О Следственном комитете Российской Федерации» п. 4 ст. 1.

<sup>5</sup> Указ Президента РФ от 14.01.2011 № 38 (ред. от 31.12.2015) «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации» (вместе с «Положением о Следственном комитете Российской Федерации»).

Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности;

4) принимает участие в проведении по поручению Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации правовой экспертизы проектов законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, касающихся сферы деятельности Следственного комитета;

5) принимает нормативные правовые акты по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых осуществляется федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;

6) взаимодействует с компетентными органами иностранных государств, заключает соглашения, сотрудничает с международными организациями в соответствии с международными договорами и участвует в разработке международных договоров Российской Федерации в установленной сфере деятельности;

7) образует координационные, совещательные, консультативные и экспертные советы (комиссии), в том числе межведомственные, в установленной сфере деятельности;

8) осуществляет взаимодействие со средствами массовой информации в целях информирования общественности о деятельности Следственного комитета;

9) организует прием граждан, обеспечивает своевременное и в полном объеме рассмотрение обращений, принятие по ним решений и направление ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок;

10) учреждает в соответствии с законодательством Российской Федерации печатные и электронные издания для опубликования нормативных правовых актов Следственного комитета, официальных объявлений, размещения других материалов по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности;

11) обеспечивает внедрение в деятельность Следственного комитета достижений науки, техники и положительного опыта, а также развитие систем связи и автоматизированного управления в системе Следственного комитета;

12) участвует в обеспечении исполнения гражданами воинской обязанности, осуществляет полномочия по организации воинского учета сотрудников Следственного комитета;

13) организует и осуществляет в установленном порядке защиту в судах интересов Следственного комитета;

14) разработка и осуществление комплекса мер по мобилизационной подготовке;

15) обеспечение кадровым резервом органов Следственного комитета;

16) организационное, финансовое, техническое обеспечение функционирования органов Следственного комитета;

17) социальное и правовое обеспечение сотрудников и членов их семей;

18) осуществление взаимодействия со средствами массовой информации;

19) осуществление полномочий по размещению государственных заказов.

Можно заметить, что перечень является открытым, соответственно, круг полномочий может быть расширен.

Данные полномочия Следственные органы и учреждения Следственного комитета: осуществляют независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций, иных органов и в соответствии с законодательством Российской Федерации; действуют гласно в той мере, в какой это не нарушает права и свободы человека и гражданина, не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве, законодательства Российской Федерации о государственной и иной охраняемой законом тайне; информируют федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации

ской Федерации и органы местного самоуправления, а также население о результатах следственной деятельности.

Таким образом, можно отметить, что за органами Следственного комитета закреплен довольно широкий круг полномочий, что в надежде, в дальнейшем создаст условия для эффективного уголовного расследования.

---

---

## ОДЕРЖАНИЕ

---

---

<b>ЧАСТЬ I</b>	
<b>НАШЕМУ КОЛЛЕГЕ И УЧИТЕЛЮ –</b>	
<b>НИНЕ АНТОНОВНЕ КУФАКОВОЙ ПОСВЯЩАЕТСЯ...</b>	
<b>Штатина М.А.</b> О методологии административного права и социальной ответственности ученого .....	3
<b>Дёмин А.А.</b> Нина Антоновна Куфакова: запоздалая рецензия .....	15
<b>Батяева А.Р.</b> Перспективы превращения рубля в международную валюту и мировую резервную валюту ....	24
<b>Белов В.А.</b> Спорные вопросы о структуре международного финансового права .....	29
<b>Устюжанинова Е.А.</b> Об основных преобразованиях системы административной юстиции Великобритании в свете конституционной реформы 2005 года .....	38
<b>Беседина А.С.</b> Антикоррупционная экспертиза нормативных актов московской области в сфере строительства и землепользования .....	47
<b>Гацולהва А.Х., Харебов Ю.Г.</b> Вопросы определения места органов конституционного контроля в национальных системах защиты прав и свобод человека и гражданина некоторых стран Европы .....	61
<b>Дзбоева Р.Б.</b> Федеральная целевая программа «жилище»: новое о старом .....	69
<b>Долинская В.В.</b> Государственная политика в сфере образования лиц с ограниченными возможностями .....	71
<b>Долинская Л.М.</b> Взаимодействие государства и общества при защите прав пациентов .....	79
<b>Закурдаева А.Ю.</b> Совершенствование организационно- правовых основ управления деятельностью по оказанию первой помощи пострадавшим .....	87

<b>Ибрагимов С.И., Рахматова З.</b> Концептуальные основы современной системы законодательства Республики Таджикистан об административном судопроизводстве .....	95
<b>Иванский В.П.</b> Философско-правовые концепции Древнего Китая в русле постнеклассического подхода .....	114
<b>Макарчук З.В.</b> О налоговом характере некоторых неналоговых платежей .....	120
<b>Мамедов А.А.</b> Международно-правовой аспект в правовом регулировании финансовых отношений в условиях глобализации .....	127
<b>Писенко К.А.</b> Законодательство о контрактной системе закупок, о государственно-частном (муниципально-частном партнерстве) и антимонопольное законодательство: вопросы соотношения .....	135
<b>Прошунин М.М.</b> Публичное фондовое право как институт финансового права .....	151
<b>Цареградская Ю.К.</b> Правовое регулирование государственного долга в контексте кластерного подхода ...	159
<b>Ярошенко Н.И.</b> Органы судебного нормоконтроля как публично-правовые механизмы в обеспечении общественного развития .....	167
<b>Ярошенко Т.В.</b> Проблематика кассационного производства в условиях реформирования гражданского процессуального законодательства .....	172

## ЧАСТЬ 2

### НАСЛЕДИЕ И БУДУЩЕЕ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ ГЛАЗАМИ МОЛОДЫХ

<b>Амбарцумян К.А.</b> О характеристике качества предоставления государственных услуг в Российской Федерации .....	181
<b>Батчиманджи Н.Г.</b> Правовой статус азиатского банка развития .....	186

<b>Беловецкий Д.Д.</b> Совершенствование оценки распространённости коррупционных правонарушений и их учет при формировании и реализации антикоррупционной политики .....	194
<b>Блатман Э.А.</b> Сравнительно-правовой анализ налоговой системы Российской Федерации и Канады .....	201
<b>Васильев Е.В.</b> О специфике саморегулируемых организаций в нефтегазовом комплексе России .....	205
<b>Жукова М.Е.</b> Особенности правового режима банковских счетов некоммерческих организаций-собственников целевого капитала .....	216
<b>Кулишова Р.Т.</b> Гарантии нотариальной деятельности как элемент правового статуса нотариуса .....	224
<b>Моренко К.В.</b> О принципах деятельности прокурора как участника административно-деликтного производства ...	234
<b>Сучкова Т.Е.</b> О необходимости определения места и роли врача в системе правоотношений, связанных с оказанием медицинской помощи гражданам .....	241
<b>Татарников И.Д.</b> К вопросу об определении понятия «Общественной безопасности» .....	249
<b>Титов А.А.</b> Особенности реализации конституционного права граждан на обращение в органы государственной власти в органах прокуратуры Российской Федерации .....	253
<b>Ткачук М.Е.</b> Международно-правовое регулирование противодействия легализации преступных доходов .....	257
<b>Тремполец Л.А.</b> Вопросы, находящиеся в ведении Следственного комитета РФ (Центральный Аппарат) .....	262

*Научное издание*

**ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ  
В ОБЕСПЕЧЕНИИ ОБЩЕСТВЕННОГО  
РАЗВИТИЯ**

Издание подготовлено в авторской редакции

Технический редактор *Н.А. Ясько*  
Компьютерная верстка *Н.А. Ясько*  
Дизайн обложки *М.В. Рогова*

Подписано в печать 10.10.2016 г. Формат 60×84/16.  
Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура Таймс.  
Усл. печ. л. 15,81. Тираж 100 экз. Заказ 1528.

---

Российский университет дружбы народов  
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3

---

Типография РУДН  
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3, тел. 952-04-41