The background of the cover features a large, light blue, semi-transparent watermark of the Russian coat of arms. The coat of arms is a double-headed eagle with its wings spread, holding a sword in its right talon and a scepter in its left. On its chest is a shield with a golden eagle. The eagle is set against a dark blue background with a fine grid pattern.

**ПРАВОВЫЕ  
ПРОБЛЕМЫ  
УКРЕПЛЕНИЯ  
РОССИЙСКОЙ  
ГОСУДАРСТВЕННОСТИ**



# ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УКРЕПЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Часть 13

Под редакцией доктора юридических наук  
В.Ф. Воловича



ИЗДАТЕЛЬСТВО  
ТОМСКОГО  
УНИВЕРСИТЕТА  
2002

УДК 340 + 342

ББК 67.99 (2)

П 77

П 77

**Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб. статей. Ч. 13 / Под ред. В.Ф. Волов и ч а. — Томск: Изд-во Том. ун-та, 2002. — 254 с.**

ISBN 5-7511-1505-8

В сборник включены статьи преподавателей, научных сотрудников и аспирантов Юридического института ТГУ и юридических факультетов других университетов Западной Сибири. Статьи посвящены исследованию реального состояния и актуальным проблемам развития и совершенствования российского законодательства. Авторами использована практика деятельности законодательных, исполнительных и судебных органов, анализируется применение Конституции РФ 1993 г., законодательных и иных нормативных актов, вносятся предложения по повышению эффективности нормативного регулирования в различных отраслях права.

Для преподавателей, аспирантов и студентов высших юридических учебных заведений, а также практических судебных работников.

**УДК 340+342  
ББК 67.99 (2)**

ISBN 5-7511-1505-8

© Томский государственный университет, 2002

## К 125-летию основания Томского государственного университета

Томский государственный университет, учрежденный в 1878 г. Высочайшим повелением Александра II как Императорский Сибирский университет, является первым высшим учебным заведением в азиатской части России, положившим начало развитию образования, науки и культуры на огромной территории, простирающейся от Урала до Тихого океана.

Университет был создан и развивался как центр образования, науки, просвещения и культуры национального значения, на него была возложена миссия подготовки научно-педагогической и культурной элиты Сибири и Дальнего Востока.

В открытии и становлении Томского университета значительную роль сыграли великий ученый Д.И. Менделеев, попечитель Западно-Сибирского учебного округа профессор В.М. Флоринский, крупнейший исследователь Азии и политик Г.Н. Потанин, ученый и публицист Н.М. Ядринцев, известные меценаты того времени А.М. Сибиряков, П.Г. Демидов, З.М. Цибульский, граф А.Г. Строганов, президент Академии наук Ф.П. Литке и др.

Среди почетных членов Томского университета – Д.И. Менделеев, основатель общества «Красный Крест» Нобелевский лауреат Ж.-А. Дюнан, известный путешественник П.П. Семенов-Тянь-Шанский, Нобелевский лауреат И.П. Павлов, российский император Николай II, король Бельгии Альберт I и другие выдающиеся деятели.

За годы существования университетом подготовлено около 100 тысяч специалистов, в ТГУ учились или работали около 100 членов РАН, РАМН (в том числе два первых президента АМН СССР) и академий наук государств СНГ, свыше 150 лауреатов Государственной и

Ленинской премии, 2 лауреата Нобелевской премии (Н.Н. Семенов и И.П. Павлов).

Выпускники и профессора ТГУ внесли огромный вклад в освоение природных богатств и индустриальное развитие Сибири, обеспечив минерально-сырьевую базу Кузнецкого металлургического комбината, Красноярского алюминиевого завода, Норильского горно-металлургического комбината, золотодобывающих предприятий Западной и Восточной Сибири.

На основе научных школ и подразделений Томского университета организовано 5 университетов Сибири, более 10 академических и отраслевых научно-исследовательских институтов.

Выпускники ТГУ возглавляют или возглавляли университеты Казани, Твери, Хабаровска, Кемерово, Иркутска, Сургута, Барнаула, Новосибирска, Тюмени, Калининграда, академические институты в Томске, Новосибирске, Москве.

Сегодня Томский университет является крупнейшим классическим университетом на востоке страны, осуществляющим подготовку студентов по 75, аспирантов по 82 и докторантов по 34 научным специальностям и направлениям.

В структуре университета 22 факультета, 3 научно-исследовательских института, 7 филиалов в городах Западной и Восточной Сибири и Казахстана, 11 музеев, 132 кафедры, Сибирский ботанический сад, Научная библиотека с фондом в 4 млн томов, мощный Интернет-центр, Центр высокопроизводительных технологий, функционирует 21 диссертационный совет (в том числе 15 – докторских).

В ТГУ работают около 300 докторов и 800 кандидатов наук, в том числе 7 членов РАН, обучается более 20 тыс. студентов, более 800 аспирантов и докторантов, несколько тысяч школьников проходят довузовские формы подготовки.

Томский университет – один из лидеров российской высшей школы в области фундаментальных научных исследований, за последние 5 лет 17 ученых ТГУ удостоены звания лауреатов Государственной премии и премии Правительства РФ в области науки и техники, 11 научных школ вошли в Президентский перечень ведущих научных школ России, 6 молодых ученых ТГУ удостоены медалей Российской академии наук, выполнены работы по более чем

500 грантам ведущих национальных научных фондов, ежегодно защищаются около 20 докторских и 80 кандидатских диссертаций.

На базе ТГУ действуют Головной совет и Конкурсный центр грантов Минобразования по проблемам охраны окружающей среды и экологии, Региональный совет межведомственной программы «Создание национальной сети компьютерных телекоммуникаций для науки и высшей школы», Экспертный совет регионального конкурса грантов РГНФ «Российское могущество прирастает будет Сибирью и Ледовитым океаном», Ассоциация «Сибирский открытый университет», объединяющая 30 университетов Сибири, Дальнего Востока и Казахстана, Казахстанско-Российский университет дистанционного образования, Межрегиональный институт общественных наук (Корпорация Карнеги, ИНО-центр и Фонд Макартуров), научно-образовательный центр «Физика и химия высокоэнергетических систем» (Фонд CRDF).

Университет активно участвует в международных научных и образовательных программах, выполнены исследования по 10 грантам программы Евросоюза «ТЕМПУС» с университетами Оксфорда, Шеффилда, Утрехта, Брюсселя, выполняется крупный проект Национального фонда подготовки кадров и Мирового банка «Поддержка инноваций в высшем образовании», проект Президентской программы по подготовке управленческих кадров, осуществляется долгосрочное сотрудничество с ведущими научными центрами и университетами США, Великобритании, Германии, Франции, Китая, Монголии и других стран, фондами Сороса, Карнеги, Макартуров, Форда и другими.

Университет выполняет важную роль в установлении сотрудничества с зарубежными странами, за последние годы ТГУ посетили послы США (дважды), Германии (дважды), Южной Кореи (дважды), Франции, Польши, Японии, Евросоюза.

Проводится большая работа по эстетическому воспитанию молодежи, Хоровая капелла Томского университета и Ансамбль скрипачей ТГУ хорошо известны в России и за рубежом; спортивный клуб ТГУ «Скат», в составе которого около 30 чемпионов и рекорсменов мира и Европы по плаванию в ластах, четыре последних года подряд становится лучшим клубом Европы.

Несмотря на сложнейшие проблемы и финансовые трудности ТГУ продолжает активно развиваться и является одним из ведущих классических университетов страны, занимая 4-ю позицию в официальном университетском рейтинге Министерства образования РФ.

За выдающиеся заслуги в развитии образования и науки Томский университет в 1967 г. награжден орденом Трудового Красного Знамени, в 1980 г. – орденом Октябрьской Революции, в 1978 г. орденом Трудового Красного Знамени награжден Сибирский физико-технический институт Томского университета.

Указом Президента Российской Федерации № 30 от 15 января 1998 г. Томский университет внесен в Государственный свод особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации.

Р а з д е л I

**ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ИСТОРИИ  
ГОСУДАРСТВА И ПРАВА  
И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА**

---

**К ПОНЯТИЮ МЕХАНИЗМА  
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

А.А. Абрамова

Рассмотрение проблемы соотношения понятия механизма правового регулирования со смежными понятиями традиционно начинается с анализа категорий механизма правового воздействия и механизма правового регулирования.

Л.С. Явич в своих трудах использует данные категории как идентичные<sup>1</sup>. Обращаясь к смыслу рассматриваемых понятий, необходимо различать термины «регулирование» и «воздействие». Можно ли рассматривать последние как однопорядковые, тождественные? Воздействовать - «осуществлять действие, направленное на кого-, что-нибудь, с целью добиться чего-нибудь, внушить что-нибудь, влиять»<sup>2</sup>. Регулировать - «упорядочивать, налаживать, направить развитие с целью привести в порядок, в систему»<sup>3</sup>. И «воздействие», и «регулирование» означают именно действие на предметы, которое, однако, находит в них различное проявление. Оказать воздействие - оказать влияние. Толковать термин «регулирование» необходимо как упорядочивание, налаживание. Регулирование характеризует управляемый процесс, обязательной составляющей которого является цель приведения отношений в систему. Для воздействия наличие четко очерченной цели, направленной лишь на упорядочивание, результата, необходимого для достижения, как и организованных путей его достижения, не обязательно, хотя и не отрицается наличие абстрактной цели как желаемого общего направления действия. Воздействие активизирует широкий, заранее полностью не прогнозируемый спектр связей предметов и явлений. Регулирование вычленяет лишь

---

<sup>1</sup> Явич Л.С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. М., 1961. С. 26-29.

<sup>2</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1987. С. 75.

<sup>3</sup> Там же. С. 549.

те устойчивые связи между предметами и явлениями, которые неизбежно обеспечат требуемый результат. Следовательно, исследуемые понятия нужно различать и считать регулирование строго регламентированным, направленным на упорядочение воздействием. Таким образом, понятие «воздействие» по отношению к понятию «регулирование» выступает как более широкое и общее. При этом регулирование не является неотъемлемой, обязательной составляющей для воздействия. Последнее может осуществляться и вне регулирования. Все частное несет в себе характеристики общего. Поэтому регулирование как специальная, более узкая категория включает в себя все признаки воздействия. Следовательно, регулирование может определяться через влияние. Однако признаки воздействия дают лишь общую характеристику регулирования и не способны раскрыть его сути. Так как понятия «регулирование» и «воздействие» - в основе таких правовых категорий как «механизм правового регулирования» и «механизм правового воздействия», полагаю, последние не идентичны и находятся в таком соотношении между собой, как понятия «регулирование» и «воздействие».

С.С. Алексеев<sup>1</sup>, В.М. Горшенев<sup>2</sup> считают, что механизм правового регулирования конструктивно складывается из определенных способов воздействия (как активной стороны регулирования) и способов реализации (как результативной стороны). Таким образом, предлагается включить процесс правового воздействия в механизм правового регулирования. При таком подходе категория «механизм правового регулирования» поглощает категорию «механизм правового воздействия». Механизм правового воздействия выступает по отношению к механизму правового регулирования как одна из его стадий. Действительно, способы реализации как результативная сторона процесса механизма правового регулирования не охватывается содержанием правового воздействия. Однако понятие «механизм правового воздействия» по объему шире понятия «механизм правового регулирования», как и термин «воздействие» по отношению к термину «регулирование».

Наиболее удачной видится позиция, изложенная в работах В.В. Лазарева<sup>3</sup>, А.И. Бобылева<sup>4</sup>, хотя она содержит ряд спорных мо-

---

<sup>1</sup> Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. Свердловск, 1963. Вып. 1. С. 145.

<sup>2</sup> Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972. С. 55.

<sup>3</sup> Лазарев В.В. Сфера и пределы правового регулирования // Советское государство и право. 1970. № 11. С. 38-44.

<sup>4</sup> Бобылев А.И. Механизм правового воздействия на общественные отношения // Государство и право. 1999. № 5. С. 104-109.

ментов. Интересное понимание взаимосвязи рассматриваемых понятий предложено В.В. Лазаревым. По его мнению, содержание понятий «правовое регулирование» и «правовое воздействие» не совпадают. Последнее включает в себя регулирование как один из способов проявления творческой роли права<sup>1</sup>. А.И. Бобылев также отмечает, что механизм правового воздействия является правовой категорией более широкой, чем механизм правового регулирования, так как включает и такие правовые средства, как правовое сознание, правовая культура, правотворческий процесс<sup>2</sup>.

Таким образом, можно признать позицию В.В. Лазарева, А.И. Бобылева верной в том, что категория «механизм правового воздействия» шире по своему объему категории «механизм правового регулирования». Концепция механизма правового регулирования кроется в изучении результативного, юридически организованного воздействия на общественные отношения. Механизм правового воздействия имеет более широкий круг проявлений, не ограниченный рамками достижения формально-определенного, допускаемого нормами права поведения человека, оказывая еще психологическое, информационное, идеологическое, воспитательное и иное влияние на него. Объект, на который направлено действие двух вышеназванных механизмов, для них общий. Он представлен в виде наличных общественных отношений.

Однако пределы правового воздействия нормативно не ограничены, а сфера общественных отношений, к которым применимо правовое регулирование, имеет четкие, официально закрепленные границы. Например, не охвачены правовым регулированием отношения дружбы, любви, товарищества, объемный перечень неимущественных отношений на производстве, в быту и т. д. Различаются механизм правового регулирования и механизм правового воздействия и по способу действия на общественные отношения. Если механизм правового регулирования имеет только прямое действие на объект, то механизм правового воздействия оказывает не только непосредственное, но и опосредованное действия на регулируемые им отношения. Это связано с тем, что регулирование проявляется лишь через сознание и волю людей, осуществление воздействия возможно также, наряду с названными элементами, и через подсознание.

Все изложенные аргументы еще раз подчеркивают более широкий объем категории «механизм правового воздействия». Но позво-

---

<sup>1</sup> Лазарев В.В. Сфера и пределы правового регулирования // Советское государство и право. 1970. № 11. С. 39.

<sup>2</sup> Бобылев А.И. Указ. соч. С. 105.

лю себе не согласиться с мнением А.И. Бобылева о том, что механизм правового воздействия полностью охватывает собой механизм правового регулирования<sup>1</sup>. Думается, это не так. При меньшем объеме последнего его содержание совпадает с содержанием механизма правового регулирования лишь частично. Так как из состава механизма правового воздействия, полагаю, исключены акты фактической правомерной деятельности субъектов, в том числе по реализации прав и свобод личности, в то время как механизм правового регулирования включает в качестве своей составной части акты реализации прав и обязанностей субъектов.

В основе категорий «механизм правового воздействия» и «механизм правового регулирования» лежат понятия «воздействие» и «регулирование». Регулирование выступает как процесс упорядоченный, организованный, с необходимостью направленный на достижение четко сформулированных целей. Исходя из изложенного, можно предположить, что категория «механизм правового регулирования» включает в себя как одну из стадий фактическую реализацию субъектами правоотношений своих прав и обязанностей. Смысловое содержание воздействия не охватывает собой результативность, являющуюся специфическим признаком регулирования. Следовательно, фактические действия как результат достижения поставленной цели находятся и за рамками понятия «механизм правового воздействия».

Результативная сторона правового регулирования раскрывает конкретные формы, в которых проявляется результат осуществления правового регулирования. Содержание механизма правового воздействия, охватывающее частично содержание механизма правового регулирования (за исключением стадии реализации), представлено лишь совокупностью правовых средств и способов воздействия. Реализация - это уже не правовые средства влияния на общественные отношения и даже не правовые средства урегулирования общественных отношений, а конечный результат их осуществления в виде правомерных деяний. Конечный результат как реализация права, справедливо утверждает В.В. Лазарев, представляет собой достижение полного соответствия между требованиями норм совершить или воздержаться от совершения определенных поступков и суммой фактически последовавших действий<sup>2</sup>. При этом отмечается, что это тот

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Лазарев В.В. Правоприменительные акты и их эффективность в условиях развитого социалистического общества: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1977. С. 5.

результат, который, по мнению законодателя, должен привести к какой-то полезной цели, но осуществление конечных целей права выходит за рамки его реализации<sup>1</sup>.

Важно отметить, что, исключив реализацию из содержания правового воздействия, нельзя отрицать наличия между данными правовыми категориями тесных связей (как прямых, так и обратных). Правовое воздействие оказывает влияние на психическую, идеологическую, культурную, информационную и другие стороны жизнедеятельности, образуя такие правовые состояния, как правовая культура, правовое сознание и иные, которые, в свою очередь, отражаются в фактическом поведении людей как в форме реализации норм права.

А.И. Бобылев, полностью включая механизм правового регулирования в механизм правового воздействия, не анализирует данные категории отдельно по объему и по содержанию. Как и М.Н. Марченко<sup>2</sup>, он понимает под правовым воздействием результативное, нормативно-организационное влияние на общественные отношения как системы правовых средств (норм права, правоотношений, актов реализации и применения) и иных правовых явлений (правового сознания, правовой культуры, правотворческого процесса)<sup>3</sup>.

Как видно из определения, А.И. Бобылев существенно искажает содержание понятия «правовое воздействие», тем самым искажая понятие «механизм правовое воздействие». Это проявляется в следующем. Во-первых, он определяет механизм правового воздействия только через признаки механизма правового регулирования, чем нивелирует особенности механизма правового воздействия и наделяет его специальными признаками, характерными лишь для механизма правового регулирования, такими как результативность, нормативная организованность. Во-вторых, А.И. Бобылев в своем определении указывает, что механизм правового воздействия охватывает механизм правового регулирования не только по объему, но и по содержанию, что, как было изложено выше, не соответствует действительности. В-третьих, существенно расширяет само содержание механизма право-

---

<sup>1</sup> Газаров В.В. Применение советского права. Казань, 1972. С. 7.

<sup>2</sup> Общая теория государства и права. Академический курс / Под ред. М.Н. Марченко. Т. 2. С. 436.

<sup>3</sup> Бобылев А.И. Механизм правового воздействия на общественные отношения // Государство и право. 1999. № 5. С. 104.

вого воздействия, называя в качестве его элементов правотворческий процесс, правовое сознание, правовую культуру.

Таким образом, механизм правового регулирования как нормативно организованный процесс, направленный на реализацию юридических норм, является носителем правовых средств, адекватных общественным отношениям. Это отличает данный механизм от иных в правовой сфере.

## **КОВАЛЕВСКИЙ ОБ ОБЩЕСТВЕННОМ СТРОЕ И ОБЫЧНОМ ПРАВЕ КАВКАЗКИХ ГОРЦЕВ**

**В.П. Андреев**

Имя крупнейшего либерального мыслителя России рубежа XIX-XX в. М.М. Ковалевского как бы заново открывается сегодня. Профессор Московского, Петербургского университетов, академик РАН, депутат I Государственной думы, член Государственного совета, один из самых известных дореволюционных юристов, историков, социологов и политиков, создатель русской Высшей школы общественных наук в Париже, где читали лекции виднейшие обществоведы Европы.

Спектр его научных интересов исключительно широк: фундаментальные исследования по сравнительной юриспруденции, истории европейского средневековья, античной и современной демократии, Великой французской революции, представительных учреждений, проблем общественно-политических движений дореволюционной России. Главной особенностью таланта М.М. Ковалевского было стремление к синтезу, широким обобщениям, описанию картины целых эпох, переломных моментов в истории, столкновений народов разных культур, цивилизации. Яркий тому пример - значительное число исследований общественного строя горцев Кавказа.

Так случилось, что Россия и Кавказ больше узнавали друг друга в конфликтах. Причем художественное, литературное постижение темы намного опережало научное. Достаточно вспомнить произведения А.С. Пушкина, М.Ю. Лермонтова, Л.Н. Толстого.

Отношения вольных горских обществ и России - сложная и деликатная проблема. Многочисленные фигуры умолчания, явные фальсификации, полуправда и нарастание этнонапряженности (по-

явление аудиовизуального образа с явно негативным оттенком - «лицо кавказкой национальности»).

М.М. Ковалевский продемонстрировал пример искреннего желания понять социальную стихию горцев. Он не искал в горах «врагов» (бич публикаций ряда дореволюционных авторов и современных журналистов), был озабочен постижением истины. Значимость его исследований о горских обществах Кавказа трудно переоценить. В научный оборот был введен огромный историко-правовой материал, прежде всего по правовой эмбриологии, который стал известен российской и европейской общественности. Исследования не потеряли своей научной значимости и сегодня. Их основу составил широкий круг источников исследования предшественников, разнообразные документы и материалы, системы обычаев, уже оформленных в письменном виде, а также многочисленные личные наблюдения. Достаточно вспомнить, что Ковалевский совершил три продолжительные поездки по большому Кавказу, ознакомившись с жизнью и бытом народов Осетии, Кабарды, Адыгеи, Чечни, горцев Дагестана и Грузии.

Он предпринял попытку понять социальную природу вольных горских обществ, их социальную динамику, особую стадиальность, исключительную конфликтность, повышенную агрессивность. Эти буферные, полуварварские образования оказались достаточно устойчивыми в столкновении с Россией. Они находились на разных стадиях развития. Российская экспансия на Кавказ заметно ускорила их социально-экономическое развитие. Отмечая доминирование родовых отношений, автор писал о переплетении их с феодальными отношениями - наряду с советом старейшин (аксакалов), народное собрание всех мужчин, носивших оружие. С возникновением такой структуры ускорился процесс трансформации родового строя в раннегосударственный. Несомненна реликтовость многих северокавказских этносов, они как бы остановились в своем развитии на стадии «военной демократии», которую давно прошли все цивилизованные народы.

Не менее мозаичной была и религиозная ситуация кавказских горцев. Взыскательный анализ Ковалевского зафиксировал причудливую смесь традиционного язычества, элементов зороастризма, исламской обрядности, отчасти и христианства, например у абхазов, а большая часть осетин исповедовали христианство. Исключительная пестрота этнического состава горцев не привела к такому же разнообразию правовых обычаев, хотя они порой и отличались по родо-

вой принадлежности. Анализируя адаты этносов, различных по историческому происхождению, языческой, конфессиональной принадлежности (горцы Дагестана и Грузии осетины, кабардинцы, адыги и пр.) он выявил наличие многих общих черт, тенденций эволюции. Многие адаты оставались неизменными с времён родового строя, другие изменили своё содержание. Анализируя судопроизводство горских народов, учёный пришёл к выводу, что большая часть гражданских дел разбирались по шариату, а уголовные - по адатам. Доминирование шариата отнюдь не привело к исчезновению адата, однако нормы шариата смягчили действия адатов. «Шариат смягчил суровость туземного права»<sup>1</sup>, - идея равного возмездия положила конец безграничной кровной мести. Замена мести выкупом также имеет своим источником ислам. Родовая месть заметно уступала индивидуальной. У балкар, например, конфликт мог прекратиться, если обидчик соглашался уплатить «виру», установленную родом обиженного<sup>2</sup>.

У горцев Грузии (хевсуров, тушин) кровная месть всё чаще заменялась на выкуп, обязательный для всех случаев убийств, независимо от характера убийства - умышленное, преднамеренное или акт необходимой обороны. При этом родственники убийцы обязаны были поминать душу убитого ежегодным закланием баранов<sup>3</sup>.

Исследователь анализирует и другой древний обычай - изымание имущества должников (у осетин он назывался «барантование»), когда изымали лошадей, коров, баранов, сельскохозяйственный инвентарь, что являлось причиной кровавых стычек<sup>4</sup>.

Анализируя русское влияние, Ковалевский отмечал, что оно наблюдается в самых разнообразных формах и уже существенно изменило характер социальных, хозяйственных, семейно-бытовых отношений, но практически не затронуло правовые отношения горцев. Он предостерегал администрацию, центр от радикальных, необдуманных шагов, стремления ликвидировать веками установленные обычаи, в частности, попытки местной администрации создавать структуры управления, аналогичные центральной России, - сельская община, волость. Попытка вместо родовых общин создать волости встретила противодействие, что продемонстрировало стремление к сохранению родового начала.

---

<sup>1</sup> Ковалевский М.М. Закон и обычай на Кавказе. М., 1890. Т. 2. С. 261-262.

<sup>2</sup> Там же. С. 225.

<sup>3</sup> Там же. С. 117.

<sup>4</sup> Там же. С. 290.

М.М. Ковалевский был убеждён в необходимости признания родовых обычаев, осознания того, что современный закон и административная практика, вступая в конфликт с устарелыми обычаями, осуществляют вполне культурные задачи и являются мощным орудием общественного обновления. Руководствуясь этим, он оценивал такой варварский институт, как абречество.

Парадокс в том, что многие просвещённые люди, по-западному образованные (генерал А.П. Ермолов, генерал-губернатор М.Т. Лорис-Меликов), будучи движимы лучшими чувствами, пытались пресечь междоусобицы, кровную месть - и потерпели поражение. Попытки навязать вольным горским обществам более-менее цивилизованные порядки вызвали недовольство. Особое возмущение горцев вызвал запрет на набеги - род обычного промысла в горах, как скотоводство, земледелие (кстати, генерал Ермолов вынужден был разрешить набеги).

В своде адат 1847 г. набеги рассматривались именно как один из промыслов, позволяющий добывать дополнительные средства существования у единоверцев, но чаще у соседей-казаков, за Кубанью и Терекком. Горец удачливым грабежом стремился обратить на себя внимание сородичей, приобрести имя джигита. При этом воровские наезды за Терек считались доблестью, о воровских делах в пределах аула и его окрестностей, естественно, умалчивалось<sup>1</sup>.

Согласно адатам кавказских горцев набеги, воровство у чужеродных не являются преступлением. Более того, подобное считалось предметом доблести. Девушка-горянка неохотно отдаст свою руку и сердце соплеменнику, у которого в прошлом не было двух-трех случаев смелых и удачных набегов, окончившихся уводом лошадей, коров, баранов, а то и людей<sup>2</sup>.

Адат чеченцев предоставлял им право украсть что-либо у обидчика (лошадь, ценную вещь), на усмотрение аксакалов. Они должны были определить равноценность и выделить долю, на которую он имеет право. Остальное следовало вернуть. Обычай захвата чужого имущества с целью возмещения вреда существовал и по другую сторону кавказского хребта - у сванов, пшавов, хевсуров<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Адаты Кавказских горцев // Материалы по обычному праву Северного и Восточного Кавказа. Одесса, 1883. С. 128-129.

<sup>2</sup> Ковалевский М.М. Указ. соч. Т. 1. С. 42.

<sup>3</sup> Там же. С. 69.

Обычное право кавказских горцев не было чем-то исключительным в истории, Ковалевский приводит убедительные сравнения и аналогии из норм «Авесты», «Салической правды франков», «Русской правды». Во многом именно он считается основателем такого направления, как сравнительное правоведение. Широкое использование историко-сравнительного метода в юриспруденции на основе привлечения значительного эмпирического материала позволило ему ответить на вопрос, какие нормы так и остались родовыми, а какие стали универсальными, и определить, что в законодательстве - пережиток прошлого, а что - зачаток будущего.

## **К ИСТОРИИ СОЗДАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В МОСКОВСКОЙ РУСИ (XV-XVI ВВ.)**

**В.В. Белковец**

В системе управления Московского государства XV-XVI вв. органы местного самоуправления играли важную роль и с момента их зарождения были подчинены общегосударственным интересам и тесно связаны и переплетены с историей становления и развития наместничества, кормления.

Деятельность представительных учреждений этого периода отражена в дошедших до нас немногочисленных источниках (Судебники 1497 и 1550 гг., Двинская и Белозерская уставные грамоты, губные грамоты и др.), которые дают представление о роли местного самоуправления в системе органов власти на местах.

Чрезмерные административно-полицейские, судебные и военные полномочия наместников и волостелей, выраженные формулой кормленной грамоты: «И вы все люди тое волости чтите его и слушайте, а он вас ведет и судит, ходит у вас ко всем потому, как было прежде всего»<sup>1</sup>, вели к злоупотреблению со стороны кормленщиков и вызывали недовольство местного населения. Стремясь защитить его от чрезмерных поборов и злоупотреблений со стороны наместников и волостелей, центральное правительство постепенно ограждает их власть, устанавливая для кормленщиков строго фиксирован-

---

<sup>1</sup> Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX - нач. XX в. М., 2001. С. 102.

ный размер корма и контроль за их судебной-административной деятельностью со стороны выборных от местного населения.

В Московской Руси рядом с государственными органами на местах (наместники, волостели, воеводы) действовали выборные от посадских и сельских общин. В параллель наместнику или воеводе общество выбирало старост, сотских, десятских, целовальников от всех жителей данного уезда или волости, от служилых людей, купцов, крестьян. По свидетельству Двинской уставной грамоты (1397 г.) выборные старосты и сотские собирали налоги, осуществляли полицейские функции и устанавливали контроль над судебными полномочиями наместников<sup>1</sup>. Уже по Судебнику 1497 г. судебные действия наместников и волостелей были подчинены надзору представителей местных обществ. Города и пригородные станы еще в удельный период выбирали своих сотских, сельские волости - старост для заведования хозяйственными делами своих миров, для охраны общественной безопасности от татей и разбойников, а с объединением Московской Руси земских выборных стали привлекать и к государственным делам, возлагая на них раскладку казенных податей и повинностей, кормов для наместников и волостелей. Так, Белозерская уставная грамота 1488 г. предписывает: «А кормы наместничьи, и тиуновы, и доводчиковы поборы берут в станах сотские да платят наместником и доводчиком в городе...»<sup>2</sup>. Постепенно земские выборные начинают играть значительную роль в суде областных управителей. Судебник 1497 г. предписывает, чтобы на суде у областных кормленщиков присутствовали сотские старосты и добрые или лучшие люди для утверждения некоторых гражданских сделок в качестве понятых, для освидетельствования, так ли шел суд, как он записан в судебном списке.

Постепенно, по мере укрепления Московского государства и центральной власти, выборные лица превращаются в постоянное учреждение. Они стали принимать более деятельное участие в отправлении правосудия, им вменялось на суде кормленщиков «правды стережи», наблюдать за правильностью судопроизводства, охраняя местный правовой обычай от произвола или неопытности наместников. Судебник 1550 г. требовал, чтобы на суде кормленщиков присутствовали старосты и целовальники тех же волостей, из которых были истец и ответчик. Без их согласия приставы не имели права «ковать» обвиняемого или осужденного в железо; в противном случае выбор-

<sup>1</sup> Двинская уставная грамота 1397 // Хрестоматия по истории СССР с древнейших времен до конца XV века. М., 1960. С.534.

<sup>2</sup> Российское законодательство X-XX вв.: В 9 т. М., 1985. Т. 2. С. 193.

ные лица по требованию родственников могли освободить арестованного и даже взыскать для него с пристава бесчестье за неправильный арест.

Участие земских выборных в отправлении правосудия было первым шагом в ограничении судебных функций кормленщиков. Иногда в некоторые провинции подолгу не назначались наместники, а управление и суд осуществляли «соцкие», и на их имя присылались жалованные грамоты и указы.

В начале XVI в. на отдельных территориях Русского государства в связи с усилившимся разбоем органам местного самоуправления стали поручать охрану общественной безопасности. По просьбе местного населения правительство стало поручать ведение борьбы с профессиональной преступностью сначала жителям Москвы, а затем и других уездов. Оно давало им так называемые «губные грамоты», предоставлявшие им право преследования и наказания преступников.

К началу 1640-х гг. начали создаваться уголовно-полицейские округа, которые стали называться губными. По губным грамотам предписывалось жителям всех классов для поимки и казни разбойников избирать в каждой волости голов из детей боярских, человека по 3-4 на волость, а им в помощь - старост, десятских и лучших людей, которые выбирались из тяглого населения<sup>1</sup>. Причем в селах, принадлежавших крупным землевладельцам, монастырям, составлялись особые губы, независимые от волостных, со своими губными головами и целовальниками. Для разбора по важным разбойным делам все губные головы отдельных сел, монастырей, волостей съезжались в уезд на своеобразный съезд, где и вершили такие дела вместе. Во второй половине XVI в. такая власть в виде выездных губных старост стала действовать на всей территории Московской Руси.

Губные управляющие представляли сложную сеть руководящих и подчиненных органов уезда. Во главе их стояли избранные из служилого сословия, из дворян и детей боярских на уездном съезде, губные старосты. Они опирались на избранных из тяглых людей городов и деревень целовальников, а также сотских, пятидесятских и десятских, избираемых той же средой, которая организовывала полицейские участки по числу дворов.

Постепенно полномочия губных органов расширялись. Если по первым грамотам из всех лихих дел им предоставлен только разбой, то уже к концу XVI - началу XVII в. будет прибавлена татьба, душегубство, поджог, оскорбление родителей и др. Для губных органов

---

<sup>1</sup> *Ключевский В.О.* Курс русской истории. М., 1988. Т. 2. С.334.

был изменен и порядок судопроизводства. Если кормленщики вели дело обвинительно-состязательным процессом, то губной староста - розыскным или следственным порядком с применением повального обыска, оговора, данного преступником во время пытки на соучастников. Цель губного процесса не только наказание преступника, а главным образом предупреждение и пресечение лихих дел, обеспечение общественной безопасности.

В борьбе с преступностью вызывалось все местное население, представители всех сословий без исключения. Если на ранних этапах преследование лихих людей предоставлялось отдельным городам и волостям по челобитной мирных жителей, то с превращением губного самоуправления в повсеместное эта работа становится обязательной и ответственной повинностью, своеобразной мобилизацией местных сил для охраны общественной безопасности. Наряду с губными органами, в Московском государстве возникают и земские органы самоуправления. Реформа начинается в качестве пробного опыта в Плесской волости Владимирского уезда, а затем в отдельных волостях поморского Севера. В 1551 г. дана была уставная грамота крестьянам Плесской волости Владимирского уезда, по которой разрешалось крестьянам взамен наместничьих кормов и пошлин платить в казну оброк и право судиться у выборных старост и целовальников<sup>1</sup>. В 1552 г. такую же грамоту получили посадские люди и крестьяне волостей Малой Пенежки, Выйской и Суры Двинского уезда, отменявшую у них управление наместника и передававшую управление излюбленным им головам<sup>2</sup>. Убедившись в полезности предварительного опыта реформы, правительство в 1555 г. официально заявило о замене кормленщиков местным выборным управлением и издало специальный закон, дошедший до нас не в подлинном виде, а только в изложении летописца.

Переход к земскому самоуправлению был не обязателен и отдавался на решение местным мирам. Желаящее заместить кормленщиков своими выборными местное население обязано было выкупать все доходы кормленщиков, кормы и пошлины, перевода их в постоянный государственный оброк, который земство платило прямо в казну. Эта перекладка получила название откупа, а жалованные грамоты на освобождение от кормленщиков назывались откупными. Правительство назначало для каждого округа общую сумму подлежащего уплате оброка, а затем посадские и крестьяне должны были

---

<sup>1</sup> Российское законодательство X-XX вв.: В 9 т. М., 1985. Т. 2. С. 207.

<sup>2</sup> Там же. С. 227.

распределять оброк меж собой - по животам, и по пашням, и по промыслам и угодыям, сообразно имущественной самостоятельности каждого дворохозяина.

Земские выборные действовали в посадах, станах, волостях и слободах, и только на севере встречались крупные земские округа, вмещавшие в себя по несколько волостей и даже целые уезды.

На выборные органы возлагалось рассмотрение гражданских исков и тех уголовных дел, которые велись состязательным порядком. В отдельных местностях дела о разбое, душегубстве, поджогах рассматривались земскими судьями совместно с губными старостами. И только на севере, в Двинской земле, из-за недостатка служилых людей губные дела поручались одним земским старостам.

Земские органы отвечали также за сбор и доставку в казну откупного оброка и других окладных налогов. Сбор же налогов, косвенных, таможенных пошлин, эксплуатация доходных казенных статей (питейное дело, соляные и рыбные промыслы и др.) отдавались на «веру».

Для этой цели посадские люди обязаны были избирать из своей среды или ставить по назначению правительства верных голов и целовальников, которым вверялся сбор таких налогов. Если верный голова и целовальники не добирали назначенную сумму казенного сбора, они должны были доплачивать недобор из собственных средств вдвое, при их несостоятельности платили их избиратели.

Излюбленные головы и целовальники находились под строгим контролем своих миров, за недобросовестное или неумелое исполнение судебно-административных обязанностей наказывались сурово, вплоть до смертной казни и конфискации имущества, которое шло пострадавшим от них истцам или всему обществу. При такой строгой ответственности земские выборные судьи вели дело безволокитно и безвозмездно. Грамоты лишь обещают, что если земские судьи будут вести дело исправно, судить честно, вовремя собирать и привозить казенный оброк и другие налоги, то с их земель не будут брать пошлин и податей, а их самих сверх того царь пожалует.

Рассматривая круг дел губных и земских органов, мы видим, что это были не местные, земские дела, а общегосударственные, которые раньше ведались местными правительственными органами, наместниками и волостями. Губные и земские учреждения имели двойственный характер: они были местными по источнику и государственными по кругу ведавших дел. Местное самоуправление с самого своего зарождения выполняло общегосударственные поручения, это была, по словам В.О. Ключевского, новая земская повинность, особый род государственной службы, возложенной на тяглое население.

# СОЦИАЛЬНЫЙ ПОРТРЕТ АДВОКАТА ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЫ 1920-1930 ГГ. (ПО МАТЕРИАЛАМ НОВОНИКОЛАЕВСКОЙ ГУБЕРНИИ)

Е.А. Быковская

Первая половина 1920-х гг. в России ознаменовалась проведением судебно-правовой реформы. Советская власть, разрушившая почти все традиционные общественные институты, убедилась в невозможности построения государства при отсутствии законов и правоохранительной системы. Одним из важных направлений этой реформы было создание адвокатуры, учрежденной Положением ВЦИК от 26 мая 1922 г.<sup>1</sup>

Перед советской властью встала серьезная задача подбора кадров юристов. Решение этой задачи осложнялось тем, что система юридического образования была разрушена революцией, а многие члены распущенной в 1917 г. Коллегии адвокатов Российской Империи подвергнуты репрессиям. Оказание юридической помощи, защиту в суде, ведение пропаганды советского права могли осуществлять только обладающие специальными познаниями люди, и заменить их партийными кадрами было невозможно. Поэтому было решено привлечь высококвалифицированных специалистов в области права.

Согласно Положению об адвокатуре от 26 мая 1922 г., требования к профессиональному уровню вступающих в коллегию адвокатов были высоки: высшее юридическое образование и стаж работы по профессии не менее пяти лет. Столь серьезные требования обусловили состав первых коллегий адвокатов советского периода. Материалы Государственного архива Новосибирской области позволяют «нарисовать» социальный портрет адвоката 1920-х гг.

Коллегия защитников Новониколаевской губернии была учреждена решением губернского отдела юстиции от 26 июня 1922 г.<sup>2</sup> В ее состав вошли 18 адвокатов, каждый из которых имел классическое университетское образование. Это были выпускники Московского, Петербургского, Казанского, Томского университетов. До вступления в коллегию одни служили в юридических отделах различных ведомств, другие были нотариусами, третьи - мировыми судьями. Все первые новониколаевские адвокаты были мужчинами. Впрочем, на

<sup>1</sup> Положение об адвокатуре от 26 мая 1922 г. // Бюллетень Народного Комисариата Внутренних Дел. 1922. № 28. 29 июня.

<sup>2</sup> Протокол заседания Коллегии Новониколаевского Губернского отдела юстиции от 26 июня 1922 г. // ГАНО. Ф. 1232. Д. 6. Л.Д. 1-5

всю губернию была всего одна женщина-юрист, служащая в канцелярии особой сессии Губсовнарсуда - Пихо Нина Андреевна, 43 лет<sup>1</sup>. Возраст адвокатов определялся от 29 до 48 лет. Среди первых адвокатов не было ни одного коммуниста. Только в 1924 г., т.е. спустя два года после создания коллегии, появились первые защитники коммунисты, да и те не практиковали<sup>2</sup>.

Адвокатура, задуманная как самоуправляемая и независимая организация, с самого начала оказалась под жестким контролем государственных и партийных органов. Отдел юстиции ведал вопросами приема адвокатов в коллегию и исключения из нее, налагал на них дисциплинарные взыскания, контролировал нормативы оплаты услуг.

На защитников возлагалась обязанность оказывать бесплатную юридическую помощь неимущим гражданам и ряду организаций, выступать с лекциями. При этом государство не предоставляло адвокатам никаких социальных гарантий: их очередные отпуска и отпуска по нетрудоспособности оплачивались из собственной кассы коллегии, адвокаты, в отличие от рабочих и служащих, не обеспечивались продуктами и дровами по твердым ценам, не имели льгот по оплате жилья и проезда к месту работы.

Процессуальное положение адвоката также было неудовлетворительным. Защитник не допускался на предварительное следствие, суды пользовались правом рассматривать без защиты дела о политических, хозяйственных преступлениях и бандитизме, не было места адвокату на заседаниях Революционного трибунала и трудовых сессий. В тех процессах, куда защитник допускался, судьи его терпели как «необходимое зло». Потребность же населения в юридической помощи все возрастала - с каждым месяцем увеличивалось количество обратившихся за помощью, расширялся круг дел с участием адвоката и открывались новые консультационные пункты. За два первых года своего существования коллегия защитников Новониколаевской губернии увеличилась с 18 до 40 адвокатов. Были созданы консультации при Губпрофсовете, Женотделе, Доме крестьянина во всех уездных городах, выездные консультации - в селах. В 1924 г. советы адвокатов по различным вопросам регулярно печатались в газете «Советская Сибирь»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Список служащих Новониколаевского отдела юстиции на 1 августа 1922 г. // ГАНО. Ф.1232. Д.4. Л.Д. 31-38.

<sup>2</sup> Отчет о деятельности Новониколаевского Губсуда и подведомственных ему судебных органов с 1 октября 1923 г. по 1 апреля 1924 г. // ГАНО. Ф.1133. Д. 588. Л.Д. 38.

<sup>3</sup> Отчет о деятельности Новониколаевского Губсуда и подведомственных ему органов с 1 апреля по 1 июля 1924 г. // ГАНО. Ф.1133. Д. 588. Л.Д. 7-14.

Обобщая вышесказанное, можно сделать вывод о том, что первые советские адвокаты были высокообразованными, востребованными обществом, далекими от политики, но социально не защищенными, недостаточно хорошо обеспеченными, находящимися под жестким контролем государственных органов и президиума коллегии адвокатов.

В 1930-е гг. в деятельности адвокатуры произошли организационные преобразования. В соответствии с Положением об организации коллективов членов коллегий защитников от 11 сентября 1930 г. адвокатам рекомендовалось объединяться в городские, сельские или смешанные коллективы, руководимые выборными бюро и подчиняющиеся президиуму коллегии. Частная практика данным положением не запрещалась, но на местах рекомендация была воспринята как приказ, и адвокатов принуждали к вступлению в коллективы. Вероятно, такая практика формирования коллективов была распространена настолько широко, что Наркомат юстиции вынужден был разослать всем краевым областным судам письмо «Об устранении неправильностей, допускаемых при организации коллективов защитников членов коллегий адвокатов» от 20 июня 1931 г. В письме указывалось на добровольный порядок вступления адвокатов в коллективы и возможность для нежелающих сохранить право частной практики<sup>1</sup>.

Внутри же адвокатского сообщества особых изменений не произошло. Большинство адвокатов по-прежнему мало интересовались политикой и были беспартийными. По инициативе местных партийных комитетов коммунисты, которые по-прежнему не практиковали, были внедрены в президиумы коллегий, формировали там коалиции для проведения партийной «линии», но внедрить коммунистическую организацию в адвокатуру они не смогли.

Процессы формирования в стране тоталитарной системы не могли не коснуться и адвокатуры. Окончательно укрепившая свои позиции советская власть обратила пристальное внимание и на лиц «подозрительной» профессии: социальное происхождение большинства из них было вовсе не пролетарским; вступать в партию практикующие адвокаты не стремились, защищали в судах «преступный элемент»; характер адвокатского труда был малопонятным; даже зарплату они именовали буржуазным словом «гонорар». Многие адвокаты были репрессированы, был начат процесс «коммунизации»

---

<sup>1</sup> Письмо НКЮ Крыленко всем Краевым и Областным судам от 20 июня 1931 г. // ГАНУ. Ф. 1110. Д. 2. Л.Д. 38.

адвокатуры. Для создания нового соотношения социальных сил среди адвокатов была развернута кампания по привлечению в адвокатуру граждан из числа трудящихся, а коммунистов стали принудительно загонять в коллегии. Подготовка новых кадров должна была осуществляться путем прохождения кандидатами стажировки. Временное положение о практикантах (стажерах) по подготовке членов Коллегии защитников Западно-Сибирского края, например, требует, чтобы стажер принадлежал к числу трудящихся, не был лишен избирательных прав, не был вычищенным из учреждения по чистке госаппарата, умел бегло читать, толково излагать прочитанное, знал 4 арифметических действия, был осведомлен в вопросах политики<sup>1</sup>. Путь в адвокатуру непрофессионалам был открыт, что не могло не отразиться на состоянии судебной защиты, уровне юридического обслуживания, социальном облике адвоката.

Кроме того, государство стремилось к еще большему контролю над деятельностью адвокатов и превращению адвокатуры в придаток государственных органов. «Закон об Адвокатуре» от 16 августа 1939 г., согласно которому на смену коллегиям защитников пришли коллегии адвокатов, окончательно превратил адвокатов в некие производственные единицы, действующие под руководством заведующего юридической консультацией. Свободно организованные коллективы защитников упразднились, а всех адвокатов переводили в юридические консультации, подчиняющиеся президиуму коллегии. Частная практика запрещалась. Главным для адвоката теперь было его политическое лицо, а не профессиональный уровень или соблюдение норм адвокатской этики.

Следует признать, что и государство теперь более нуждалось в проводнике своих идей, нежели в профессиональном защитнике прав и интересов своих граждан. Сфера деятельности адвоката стала еще уже, чем в 1920-е гг. Адвокату не было места в делах о «терроризме», разбирательствах особых совещаний - троек ОГПУ. В политические процессы допускались лишь имевшие специальные «допуски» органов государственной безопасности адвокаты, которые зачастую требовали еще более строгого наказания для своих клиентов, нежели прокуроры. Споры по гражданским экономическим делам были перенесены из судов, как это было при нэпе, в государственные органы.

Таким образом, в 1930-е гг. изменилось не только официальное наименование, но и социальный портрет адвоката, и его правовое

---

<sup>1</sup> Временное положение о практикантах (стажерах) по подготовке членов Коллегии защитников Западно-Сибирского края // ГАНУ. Ф. 1110. Д. 2. Л.Д. 40-42.

положение в советском обществе претерпело существенные изменения. Адвокат 1930-х гг. - это уже, в большинстве случаев, выходец из «народа», не имеющий юридического образования и приобретающий профессиональные навыки в ходе стажировки в коллективе защитников, лояльный к власти; стремящийся к вступлению в партию (чаще из «карьерных» соображений); работающий в составе юридической консультации, под руководством заведующего, контролем президиума коллегии адвокатов, партийных, государственных и советских органов; обязанный выполнять инструкции, регламентирующие его деятельность и оплату труда.

Тем не менее несмотря на приниженное положение адвокатуры в целом, многие члены коллегии адвокатов сохраняли верность своей профессии, всеми доступными им методами вели борьбу с беззаконием и произволом властей.

## АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ БОРЬБЫ С ТЕРРОРИЗМОМ

**В.Ф. Волович**

На рубеже XX-XXI столетий Россия переживает самый сложный исторический период становления новой системы социально-экономических, политических, государственно-правовых отношений, перехода к новым организационно-правовым формам и методам исполнительно-распорядительной деятельности, острой необходимости координации в деятельности всех государственных структур, повышения эффективности законодательной и исполнительной ветвей власти, повсеместного укрепления законности, дисциплины и правопорядка в условиях демократии и свободы<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Атаманчук В.Г.* Функционирование государственного аппарата управления. М., 2000; *Афанасьев В.Я.* Система государственного управления. М., 2000; *Бачило И.А.* Исполнительная власть в Российской Федерации: проблемы развития. М., 1998; *Игнатов В.Г.* Проблемы повышения эффективности государственной власти и управления в современной России. Ростов-на-Дону, 1998; *Игнатов В.Г.* Становление системы государственного управления и местного самоуправления в современной России. Ростов-на-Дону, 1997; *Игнатов В.Г.* Компетенция органов исполнительной власти. М., 1999; *Исаев М.В.* Система государственного управления. Челябинск, 2000; *Ноздрачев А.Ф.* Исполнительная власть в Российской Федерации. М., 1997; *Елисеев К.П.* О контрольных органах в системе исполнительной власти // Государство и право. 1998. № 8.

В конце XX столетия все явственнее и очевиднее обозначались противоречия материального и духовного порядка, создаваемых и разрушительных тенденций. Именно этот период в истории России характеризуется развитием рыночной экономики, резким научно не обоснованным сокращением воздействия государства на социально-экономическую среду, формированием гражданского общества, демократического федеративного правового государства. Одним из общественно опасных явлений явилось усиление терроризма. Отдельные попытки террористов в конце 1970-х и в начале 1980-х гг. не привели к серьезному общественному беспокойству, ибо считалось: терроризм для Советского Союза (России) не характерен. Отсюда отсутствие заблаговременной четкой последовательной государственной политики, адекватной угрозе терроризма. Однако уже через 5-10 лет стало ясно, что в целях достижения своих намерений террористы могут осуществить теракты, могущие вызвать крупномасштабные экологические, экономические катастрофы, массовую гибель населения, обострение межнациональных отношений, региональные конфликты. Не следует забывать, что именно в этот период в Чечне, Ингушской Республике осуществляется государственный переворот под демагогическими лозунгами демократии. Более 300 тыс. представителей разных национальностей были вынуждены бежать из Чечни<sup>1</sup>. Если последовательно не бороться с терроризмом, не укреплять обороноспособность России на современном уровне, не обеспечить высочайший профессионализм управленцев на федеральном, региональном и местном уровнях, может стать реальностью уничтожение сущности самой основы российской цивилизации. Одной из определяющих причин усиления терроризма явился распад СССР, а также процессы, последовавшие после этого: подъем исламского фундаментализма, социальные, экономические, политические, этнонациональные, духовные, конфессиональные противоречия, деформация представлений значительной части населения, сложные исторические внутренние и внешние условия развития нашей страны. Нельзя не отметить, что правоохранительные органы и службы не смогли эффективно и кардинально повлиять на все причинно-следственные факторы, способствовавшие осуществлению террористических актов.

---

<sup>1</sup> *Абдулатипов Р.* Нельзя отдавать нацию в рабство терроризму // Российская газета. 1997. 18 нояб.

В условиях усиления терроризма необходимо синхронное, целенаправленное воздействие всех государственных структур, высшего политического и регионального руководства на складывающиеся причины и условия, которые детерминируют терроризм и содействуют его распространению. Очень важны поддержка широких народных масс, усиление организаторской роли всего государственного аппарата. Нельзя не отметить и то, что терроризм в России имеет и определенные исторические корни, в частности, в конце XIX столетия имело место убийство многих крупных государственных деятелей. В марте 1881 г. после убийства императора Александра II в Министерстве иностранных дел России разработали программу созыва первой в истории международной конференции по борьбе с индивидуальным террором<sup>1</sup>. Это была попытка пресечь аномалию общими усилиями многих государств.

Терроризм в России активизировался в начале XX столетия (убийство премьер-министра П.А. Столыпина, активизация деятельности эсеров, белый и красный террор в годы Гражданской войны, активизация националистических и других бандформирований в годы Великой Отечественной войны<sup>2</sup> и в последующий период). В 1990-е гг., по подсчетам аналитиков, примерно в 44 «горячих точках» на Северном Кавказе, прежде всего в Чечне, терроризм стал одним из главных способов решения политических и межнациональных конфликтов, а зачастую и бытовых проблем. Чечня стала территорией сосредоточения террористов, крайних группировок, политических авантюристов со всего Кавказа и других стран. Основная же масса простых чеченцев оказалась практически без средств к существованию.

Для демонстрации своих возможностей и усиления насилия террористы используют в других регионах России чрезвычайно опасные методы и средства уголовного терроризма (взрывы домов, перекрытие железных дорог, похищения детей, заказные убийства).

«Криминальными метастазами» поражается кредитно-денежная система: использование поддельных платежных документов, подлог банковских гарантий, использование ложных кредитов, перекачива-

---

<sup>1</sup> Иванов И. Дипломатическая служба как она есть // Российская газета. 2002. 14 марта.

<sup>2</sup> В предисловии к книге К. Типпельскирха «История Второй мировой войны (1939-1945 гг.) (немецкая точка зрения) говорится, что в сокрушительной борьбе с бандитскими организациями, терроризмом в 1944-1952 гг. погибло более 1500000 солдат и офицеров Советской армии.

ние капитала в теневую экономику и за рубеж, отмывание «грязных» денег.

Международные конфликты, террористические акции, как свидетельствует история, отличаются особой жесточечностью, непримиримостью и способностью к самовоспроизводству. Современного Геростата, взрывающего дома и коммуникации, промышленные и другие объекты, могут удерживать только адекватные методы безопасности, а не угроза отдаленного по времени наказания.

Нечто подобное можно было наблюдать и во Франции в 1960-е гг. Террористические акты осуществляла Секретная армейская организация (ОАС). Ее костяк составили профессиональные военные, проходившие службу в Алжире, а некоторые активные участники имели опыт военных операций в Индокитае. Де Голль четко сформулировал и обеспечил организационно-правовую защиту конституционного строя, укрепил суверенитет Франции, ее внешнеполитическую независимость. Последовательно учитывал некоторые пожелания об усилении обороноспособности государства, последовательно проводил меры по борьбе с терроризмом, что и позволило одержать победу над терроризмом.

Важным направлением исключения причин и условий, питающих терроризм, является систематическая, профессиональная, организаторская работа высшего политического руководства страны по совершенствованию государственного строительства, повышению эффективности правового регулирования, укреплению государственности. Не менее важно использовать накопленный отечественный и мировой опыт укрепления государственности, обороноспособности, повышения материального благополучия всех слоев общества. Одновременно не следует забывать, что пути, направления решения проблем совершенствования государственного строительства, консолидации различных слоев общества искали и находили лучшие умы человечества, крупнейшие отечественные и зарубежные государственные и политические деятели. Вот почему не воспользоваться накопленным тысячелетиями опытом, не взять то лучшее из мировой мысли применительно к российским современным условиям с учетом традиций, культуры, научных достижений было бы непростительной ошибкой и серьезным упущением. Теория и практика государственного управления свидетельствуют о необходимости делать выводы из отечественной и мировой истории, своевременно устранять негативные тенденции, осваивать опыт других государств и на-

родов, чтобы «вновь не совершать роковых промахов, определяя судьбу своей Родины, своего народа»<sup>1</sup>. Переход к новой системе общественных отношений, как и вообще диалектика развития новой демократической России, насыщен сложными явлениями и крайними противоречиями. Именно в этих условиях отмечен рост криминальных тенденций, резкое увеличение административных деликтов, распространение политического, националистического, религиозного экстремизма, усиление в целом угрозы терроризма, превращение его в один из основных факторов дестабилизации социально-экономических отношений в стране, угрозу для международной безопасности<sup>2</sup>. Ослабление роли государственного управления (регулирования) не могло не сказаться отрицательно на упорядочении общественных отношений, на стабильности, преемственности и эффективности правового регулирования организаторской деятельности органов исполнительной власти.

Усиление террористической деятельности в последнее десятилетие вызывает серьезную тревогу за ближайшее будущее безопасности государства, общества, личности. Экономическая разруха, обнищание народных масс, резкое снижение международного авторитета России - таким может оказаться ближайший результат последствий терроризма. Необходимость жесткой и безотлагательной борьбы с этим злом давно осознана всеми слоями российского общества. Много различных причин, а соответственно этому и действий предполагают множество различных путей борьбы с терроризмом.

Проблема борьбы с терроризмом комплексная, ее решение возможно на основе единого концептуального подхода, позволяющего обеспечить многоаспектный анализ политических, социально-экономических, научных, этнонациональных, религиозных, психологических, организационных, специальных, технических, исторических, культурных и иных направлений деятельности органов исполнительной власти на уровнях Российской Федерации, субъектов

---

<sup>1</sup> См.: Антология мировой правовой мысли. Т. I: Античный мир и восточная цивилизация. М., 1999. С. 6; *Лисюкин А.Б.* Вопросы методологии исследования категории «ошибку» в правоведении. Саратов, 2001; *Он же.* Юридическое значение категории «ошибка»: теоретико-методологический аспект. Саратов, 2001; *Он же.* Ошибка как категория правоведения: теоретико-методологический аспект. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2002.

<sup>2</sup> См.: *Борьба с терроризмом: Концептуальные основы и реальные пути в условиях политического противоборства // Научные основы политической безопасности РФ.* М., 1998.

РФ, органов местного самоуправления, четкое определение жизненно важных национальных интересов страны, безопасности личности, общества и государства. Закон РФ от 05.03.1992 г. «О безопасности» определяет безопасность как «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз». Законодатель под «жизненно важными интересами» подразумевает «совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивают существование и возможность прогрессивного развития личности, общества и государства».

Н. Михалкин определяет безопасность как отражение такого уровня отношений и связей человека, общества, страны и других социальных субъектов с частными подобными субъектами, при которых первым обеспечивается необходимый уровень жизнедеятельности по решению их интересов<sup>1</sup>. Некоторые представители интеллигенции еще не осознали необходимость обеспечения безопасности личности, общества и государства, органического единства этой триады, неразрывной связи частного и публичного интересов по обеспечению государственной безопасности.

В. Максимов, известный диссидент, незадолго до кончины, будучи эмигрантом, писал, что не так легко постичь сущность государственной безопасности. Ее можно представить себе отчетливее, чем кого бы то ни было еще, но рано или поздно начинаешь понимать, что это не значит знать ее. Представляется, что весьма важно всем слоям общества осознать то, как важно повысить уровень профессионализма и ответственности на всех уровнях эшелонов государственной власти, активного делового участия масс в управлении делами государства, недопущения малокомпетентных лиц к решению стратегических и тактических задач государственного управления, совершенствования форм и методов его функционирования, недопущения импульсивной перестройки государственного и общественно-государственного аппарата, необоснованных заверений и обещаний населению. Не следует забывать, что еще в XVII столетии Шекспир в «Генрихе IV» (ч. 2) писал:

... в таком великом деле,  
когда хотим разрушить государство  
и возвести другое, мы должны

---

<sup>1</sup> Михалкин Н. Национальные интересы как проблема безопасности и будущего России // Диалог. 1998. № 5. С. 13.

исследовать и почву и чертежи,  
избрать фундамент прочный,  
расспросить строителей - знать средства наши,  
можно ли врага нам перевесить, а не то  
сильны мы будем только на бумаге  
владея именами, а не людьми.....

Известный административист XIX столетия профессор И.Е. Андреевский писал, что для «жизни человека, развития его способностей и возможностей, достижения его человеческих целей необходимы известные условия; между ними главное место занимают безопасность и благосостояние»<sup>8</sup>.

Условия безопасности обеспечиваются предупреждением и пресечением опасностей, могущих грозить как от злой воли других людей, так и от сил природы и различных несчастных случаев.

Условия благосостояния достигаются возможностью приобрести право пользоваться известным количеством материальных благ, необходимых для удовлетворения создаваемых человеком потребностей, и, кроме того, известным духовным развитием. В императорской России большинство мер безопасности регламентировалось административным правом. Н.С. Таганцев писал, что они могут быть подразделены на меры предупреждения и пресечения преступных деяний<sup>2</sup>. Для применения первых не нужно было виновности учинившего, а достаточно было обнаружения запрещенности учиненного (контрабанда, вредные в санитарном отношении постройки). Для вторых не требовалось ни того, ни другого, а достаточно было только вероятности совершения преступления или одной общественной порочности лица, при пригодности его к учинению правонарушения (административная ссылка порочных членов крестьянских обществ, надзор, установленный в административном порядке, за лицами, вредными для общественного спокойствия)<sup>3</sup>.

В работах А.Ю. Шумалова говорится, что под безопасностью государства подразумевается совокупность общественных отношений, которые выражаются в защищенности жизненно важных интересов основного института политической системы современного общества - конституционного строя - от внешних и внутренних угроз, позво-

---

<sup>8</sup> Андреевский И.Е. Полицейское право. Т. 1-2. СПб., 1871-1973; Антология мировой правовой мысли. Т. IV: Россия XI-XIX вв. М., 1999. С. 689.

<sup>2</sup> Таганцев А.С. Русское уголовное право. Часть общая. Т. 2. М., 1994. С. 8.

<sup>3</sup> Таганцев А.С. Там же; См. также: Тарасов И.Т. Очерки науки полицейского права. М., 1897.

ляющих ему функционировать и развиваться. Разумеется, речь идет, прежде всего, о защищенности суверенитета государства, его территориальной целостности, демократического развития личности и всего общества. Обеспечение безопасности государства предполагает комплексный (системный) подход к элементам национальной безопасности. А.А. Игнатьев пишет: «Системность выражается, во-первых, в органическом единстве разных объектов безопасности, образующих неразрывную триаду личность - общество - государство; во-вторых, в тесной взаимообусловленности и взаимодействии внешней и внутренней безопасности; в-третьих, в выделении и четкой структуризации различных видов безопасности»<sup>1</sup>. Национально-государственная (конституционная) безопасность предполагает стабильность конституционных основ Российской Федерации, неизблемость конституционного строя и государственного порядка, сохранение территории и государственной целостности страны, строгое следование установленному порядку управления, создание надлежащих условий жизнедеятельности населения, укрепление обороноспособности России<sup>2</sup>.

Весьма важно, чтобы в условиях усиливающейся мировой глобализации было обеспечено достойное, подлинно равноправное положение России в мировом сообществе государств, ее влияние в современном мире, предотвращение различных видов экспансий.

Несомненно, во внутренней политике национальные интересы России состоят в обеспечении гражданского мира, национального согласия, территориальной общности, единства правового пространства, подлинной стабильности институтов государственной власти, правопорядка, законности, завершения процессов становления демократического общества, созидательной деятельности институтов гражданского общества, действенной и неотложной нейтрализации причин и условий, способствующих возникновению конфликтов, национального и религиозного сепаратизма, защиты населения от преступных и противоправных посягательств.

Выдающийся государствовед России XIX в. профессор Б.Н. Чичерин писал: «Первый признак государства состоит в том, что оно представляет организованную силу, способную к самостоятельному

---

<sup>1</sup> Игнатьев А.А. Безопасность России - условие и сила жизнедеятельности // Власть. 1998. № 5. С. 48.

<sup>2</sup> См.: Кафанова Н.С. Будущее мира в стабильности России // Президент. Парламент. Правительство. 1998. № 4. С. 26.

существованию. От сил, которыми оно может располагать, зависит как внутренний порядок, так и внешняя безопасность. Чем они значительнее, тем шире поприще для деятельности государства, тем важную роль оно может играть в истории»<sup>1</sup>. Россия как никогда нуждается в эффективном государственном управлении применительно к современному демократическому этапу ее развития.

Стратегические аналитики США учли опыт государственного строительства России по мобилизационному организационному воздействию государства на общество. В послании в 2002 г. Президента США Д. Буша Конгрессу признана ключевая роль активного государственного управления в оздоровлении даже такой развитой рыночной экономики, как американская. Представляется, что высшим и другим звеньям российского управления следует учиться у США эффективному государственному управлению, желанию следовать ясно осознанным целям, национальным интересам, энергичному государственному регулированию рынка, стимулированию экономического роста<sup>2</sup>. Аппарату управления России следует научиться жить в реальной действительности, не теряя независимость (кризис 1998 г. показал, что иной путь - это путь к коллапсу).

В Концепции национальной безопасности РФ, утвержденной Президентом РФ 10 января 2002 г., подчеркивается, что национальные интересы России - это совокупность сбалансированных интересов личности, общества и государства в экономической, внутривнутриполитической, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах.

Важнейшие направления обеспечения национальной безопасности Российской Федерации:

- своевременное прогнозирование и выявление внешних и внутренних угроз национальной безопасности;
- реализация оперативных и долгосрочных мер по предупреждению и нейтрализации внешних и внутренних угроз;
- обеспечение суверенитета и территориальной целостности РФ, безопасности ее пограничного пространства.

Наряду с другими важным направлением укрепления российской государственности является совершенствование федеральных отношений и местного самоуправления. Необходим системный (ком-

---

<sup>1</sup> Чичерин Б.Н. Курс государственного права. Т. III, М., 1898. С. 317.

<sup>2</sup> См.: Послание лидера США Д. Буша к американцам содержит немало полезного и для россиян // Российская газета. 2002. 6 фев.

плексный) подход к решению правовых, экономических, социальных и этнополитических проблем при сбалансированном соблюдении интересов Российской Федерации и ее субъектов.

Одним из основных направлений защиты конституционного строя в России является борьба с террористами и организованной преступностью. Борьба с терроризмом стала национальной проблемой России. Международным терроризмом проводится целый комплекс мер по дестабилизации ситуации в России и в других ведущих странах мира. События 11 сентября 2002 г. в Нью-Йорке и Вашингтоне говорят о том, что терроризм стал международной угрозой, а террористы ставят задачу дестабилизации ситуации во всем мире. Вот почему необходимо скоординировать усилия разных стран в борьбе с формированиями террористов, в том числе и на всем пространстве СНГ.

Способы борьбы с терроризмом многообразны по форме и методам государственного и общественного воздействия. Однако возможностей для совершения террористических актов всегда, по существу, больше. Противоречия, конфликты и противостояния между устоявшимися цивилизациями, конфессиями и культурами, межнациональные противостояния могут стать условиями мировой, региональной и внутригосударственной дестабилизации, питательной почвой для терроризма. В.В. Путин отметил, что, взрывая дома наших граждан, бандиты взрывают государство. Подрывают власть - не президентскую, не городскую, не думскую, а власть в стране как таковую<sup>1</sup>. Вот почему последовательная и эффективная борьба с терроризмом приобретает все более важное общественное и политическое значение как необходимое условие государственной безопасности Российской Федерации, сохранения ее суверенитета и территориальной целостности. В определенных условиях терроризм выступает наиболее четко выраженной ударной формой криминальности. Наличие в России многочисленных внутренних и внешних противостояний предполагает, что администрация будет предпринимать систему мер по консолидации интересов различных слоев населения, всеми доступными методами ограничивая воздействие экстремистских и разрушительных сил.

Прежде всего следует продолжать деятельность по консолидации государственной власти, укреплению роли общественности, всех

---

<sup>1</sup> Путин В.В. Взрывая дома, бандиты взрывают государство // Российская газета. 1999. 16 сент.

институтов гражданского общества в борьбе с терроризмом. Россия должна мобильно адаптироваться к быстро меняющейся ситуации в мире, а высшее политическое и государственное руководство - разработать оптимальную научно обоснованную глобальную стратегию. Рост социальной напряженности, активная борьба за политическую власть на основе классовых, групповых и этнонациональных интересов, сепаратистские, антифедеральные, антирусские настроения, политические ошибки в прошлом в национальном вопросе, экономические промахи могут стимулировать позитивное восприятие и оправдание насилия, а когда они (противоречия) достигнут определенной «критической массы», достаточно будет подходящего предлога для того, чтобы спровоцировать взрыв насилия, терроризм. Несомненно, своеобразное географическое расположение страны, обилие природных богатств, имеющиеся экономические, интеллектуальные, военно-политические и другие возможности способны обеспечить реализацию мировой роли России в геополитическом равновесии сил. Не следует упускать из виду и то, что большие пространства конкретных стран все больше влияют на решающее развитие мирового порядка.

В литературе справедливо подчеркивается, что, согласно одному из законов геополитики, на реальную независимость и государственный суверенитет могут претендовать лишь те народы, общества и культура, которые в рамках имеющейся государственности, ее традиций обеспечили решение проблемы государственной самостоятельности. Разумеется, имеющиеся экономические и другие условия страны не должны, с одной стороны, вести к неконтролируемой и нерегулируемой интеграции в мировую экономику, а с другой - к хозяйственной автаркии. Все это предполагает, что администрация, органы местного самоуправления будут проводить крайне взвешенную, научно обоснованную политику во всех сферах социально-экономического и административно-политического развития страны, строго руководствуясь долгосрочными национальными интересами. Проблемы природно-технологической, научной, экономической, экологической и военной безопасности стали самостоятельными направлениями укрепления государственности. Прогнозы, направляемые научными учреждениями в органы исполнительной власти, должны содержать всевозможные пути реализации программ. При разработке комплекса мер по борьбе с терроризмом, как подчеркивается в исследованиях, «необходимо исходить из того, что терроризм представляет собой сложное,

социально-политическое, антиобщественное явление»<sup>1</sup>. При этом следует согласиться, что терроризм выступает криминальной формой разрешения противоречий.

Что же представляет собой терроризм? Терроризм - преступные действия, имеющие исключительно серьезную общественную опасность и вредоносность, - вооруженные нападения, взрывы, поджоги, другие действия, подрывающие основы жизнедеятельности граждан, общества и государства, совершаемые отдельными людьми или группами, направленные на устранение либо на уничтожение людей, имущества, а также принуждение государственных органов, общественных организаций, должностных лиц к антиобщественной деятельности. В аналитической записке о мерах противодействия терроризму в Российской Федерации подчеркивается, что причины терроризма коренятся в экономической, политической и социально-нравственной сферах. Одновременно отмечается и то, что правоохранительная система все еще не способна кардинально влиять на все причинно-следственные факторы. Нельзя не согласиться и с тем, что немаловажную роль играет отток из правоохранительной системы квалифицированных кадров, способных осуществлять организаторскую, оперативную и оперативно-боевую деятельность в борьбе с терроризмом.

В ФЗ от 25 сентября 1998 г. (от 130 - до 3) «О борьбе с терроризмом» подчеркивается, что «терроризм - насилие или угроза его применения в отношении физических лиц или организаций, а также уничтожение (повреждение) или угроза уничтожения (повреждения) имущества и других материальных объектов, создающих опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступление иных общественно опасных последствий, осуществляемых в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения или оказания воздействия на принятие органами власти решений, выгодных террористам, или удовлетворения их неправомерных имущественных и иных интересов; посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля, совершенное в целях прекращения его государственной или иной политической деятельности, либо из мести за такую деятельность; нападение на представителя иностранного государства или сотрудника международной

---

<sup>1</sup> Борьба с терроризмом: концептуальные основы и реальные пути в условиях политического противоборства // Научные основы национальной безопасности Российской Федерации: Тез. докл. Вып. 2. С. 22-26.

организации, пользующихся международной защитой, а равно на служебные помещения либо транспортные средства лиц, пользующихся международной защитой, если это деяние совершено в целях провокации войны или осложнения международных отношений».

Правовую основу борьбы с терроризмом составляют Конституция РФ, ФЗ «О борьбе с терроризмом», Уголовный кодекс РФ, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, а также принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти. Следует подчеркнуть, что ФЗ «О борьбе с терроризмом» устанавливает правовые и организационные основы борьбы с терроризмом в России, порядок координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих борьбу с терроризмом, органов исполнительной власти субъектов РФ, общественных объединений и организаций независимо от форм собственности, должностных лиц, отдельных граждан, а также права, обязанности и гарантии граждан в связи с осуществлением борьбы с терроризмом.

Основными принципами борьбы с терроризмом согласно ФЗ от 25 июля 1998 г. «О борьбе с терроризмом» являются: законность, приоритет мер предупреждения терроризма; неотвратимость наказания за осуществление террористической деятельности, сочетание гласных и негласных мер борьбы с терроризмом; комплексное использование профилактических, правовых, политических, социально-экономических, пропагандистских мер; приоритет защиты прав лиц, подвергающихся опасности в результате террористической акции; минимальные уступки террористу; единоначалие в руководстве привлекаемыми силами при проведении контртеррористических операций; минимальная огласка технических средств и тактики проведения контртеррористических операций, а также состава участников указанных операций. Определяющим началом обеспечения эффективной контртеррористической деятельности является обеспечение безопасности личности. Состояние безопасности граждан в современный период характеризуется рядом положительных тенденций - в результате демократических тенденций исчезли или существенно ослабли опасности для граждан, исходящие от органов государ-

ственной власти и органов местного самоуправления в виде незаконных мер наказания, прежде всего за оппозиционную деятельность, инакомыслие, критику центральных и местных органов государственной власти и должностных лиц. Безопасность личности - одна из первых потребностей человека. Это его защищенность от экономических, социальных, политических, духовно-нравственных, экономических, военных и других опасностей, угрожающих его здоровью, жизни, имуществу, фундаментальным политико-правовым ценностям - демократическим свободам и правам человека. Составной ее частью является экологическая безопасность как состояние защищенности окружающей среды и жизненно важных интересов человека от вредного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайной ситуации и технического характера их последствий. Нельзя не отметить, что на безопасность личности крайне отрицательно влияют последствия резкого нарастания социально-экономической дифференциации общества, расширения в этой связи люмпенизированных слоев населения; обвальный рост преступности, деформация правосознания, духовная и нравственная деградация значительной части населения, порождающая правовой нигилизм, культ насилия и жестокости; резкий рост беспризорности несовершеннолетних, возрастание правонарушений, совершаемых ими.

Ситуация предполагает постоянный поиск новых направлений, путей, приемов, способов и средств борьбы с организованной преступностью, терроризмом, используя которые, общество могло бы впоследствии обеспечить возникновение устойчивой тенденции снижения преступности и административной деликтности. В весьма интересном исследовании «Наказание и безопасность» Д. Гарланд утверждает, что само осознание мер воздействия на складывающуюся обстановку, ведущую к нарушению правопорядка и дисциплины, возникает из хаотического взаимодействия различных взглядов, подходов, последнее слово остается не за экспертами, а за политиками и общественностью. Несомненно, в настоящее время, и это следует особо подчеркнуть, для любого повышения эффективности социальных институтов, системы и структуры органов исполнительной власти стало острой необходимостью укрепление порядка, ограничение произвола, возможно большая доля ответственности каждого члена общества.

Террористическая деятельность включает в себя: организацию, планирование, подготовку и реализацию терактов; подстрекательство к терактам, насилие над физическими лицами и над организациями, уничтожение материальных благ; организацию незаконных вооруженных формирований, преступных сообществ, организуемых для совершения терактов; вербовку, вооружение и обучение лиц, используемых для совершения терактов; финансирование террористической деятельности международными террористическими организациями.

Борьба с терроризмом - деятельность по предупреждению, выявлению, пресечению, минимализации последствий террористических акций. Эффективность борьбы с терроризмом предполагает системно-ситуационные противодействия, требующие обязательного воздействия на каждую его сторону (социально-политическую, экономическую, конфессионную и др.). Необходимо последовательное идейно-политическое и морально-психологическое противодействие. При определенных условиях террористы могут осуществить крупномасштабные террористические акции: политические, национальные, религиозные, экологические, экономические и др. Известный специалист по борьбе с терроризмом директор Парижского института криминологии К. Рауфер, которому принадлежит общепризнанная в мировой политологии, юриспруденции классификация терроризма, различал терроризм: идеологический, националистический, этнический, патологический, государственный. В целом эта классификация выдержала испытания временем, и если дополнить ее еще и экологическим, экономическим, религиозным, индивидуальным и групповым, то она пригодна для разработки антитеррористических операций и на современном этапе. По мнению К. Рауфера, идеологический терроризм все более будет уступать первенство патологическому, еще более иррациональному, жестокому и неразборчивому. Взрывы зданий в Москве, Буйнаксе, Волгодонске, Нью-Йорке и Вашингтоне подтверждают правоту высказываний К. Рауфера. Могут быть и другие виды терроризма, например воздушный, железнодорожный, ядерный, технологический, морской. Особую опасность для производства военной техники, боеприпасов и объектов стратегического назначения имеет технологический терроризм (резко возрос в последние годы, постоянно действующая угроза). Наиболее опасными объектами являются атомные реакторы, ядерно-оружейные комплексы, химическое и нефтехимическое производст-

во, предприятия топливной энергетики, склады ядерного, химического, ракетного и обычного оружия, нефте- и газопроводы, пункты базирования списанных судов. Именно в этих сферах нашли воплощение наиболее передовые технологии, современные достижения науки, методов. Отсюда мощная современная материально-техническая и организационная основа защиты этих объектов, подлежащих государственному контролю и надзору за организацией такой защиты.

Выделяется также и почтовый терроризм. По имеющимся сведениям, первая посылка взорвалась на Московском почтамте в 1992 г. В современных условиях служба почтовой безопасности России сконцентрировала свои надзорные функции прежде всего на тотальных проверках почтовых отправок, адресованных за границу.

Однако применительно к приемке и доставке почты внутри страны служба почтовой безопасности подобными полномочиями не обладает. Согласно действующему законодательству никто не обязан показывать сотрудникам отделений связи содержимое посылок и бандеролей. В ближайшие 5-10 лет оснастить все 45 тыс. почтовых отделений спецаппаратурой невозможно. Вместе с тем представляет большой интерес опыт железнодорожного почтамта станции Ростов-на-Дону. Сотрудники службы безопасности почтамта с помощью рентгеноустановки обнаружили в 117 посылках (поступило почти 0,5 млн посылок) 101 взрыватель, 70 боевых гранат, 11 килограммов тротила, 22 мины, 25 единиц огнестрельного и 47 - холодного оружия, 1500 патронов, 20 газовых пистолетов и 500 граммов пластита (этого достаточно, чтобы взорвать жилой дом). Посылки, адресованные в Москву, шли из Краснодарского и Ставропольского краев, Северной Осетии, Ростовской области, Чечни, Кабардино-Балкарии, Дагестана, Ингушетии, Карачаево-Черкесии. По оперативно-розыскным сведениям, в Москву из Сибири и Дальнего Востока шлют боеприпасы, похищенные после расформирования и передислокации воинских частей, а из Тулы и Ижевска - украденные на оружейных заводах комплектующие к автоматам Калашникова и Абалкина и различным моделям пистолетов (по сведениям службы полевой безопасности, наиболее часто в посылках встречаются запрятанные среди банок с вареньем достаточно громоздкие части к АПС). Специалисты полагают, что, возможно, по почте пересылаются отдельные виды химического и бактериологического оружия, а также радиоактивные источники.

Как представляется, в целях противостояния почтовому терроризму в строгом соответствии с законодательством следует устано-

вить в крупнейших региональных узлах связи просвечивающую аппаратуру. Есть и другие предложения, в частности, изменить правовые предписания, правила и нормы и обязать всех запаковывать посылки на почте, на виду у почтовых контролеров.

Борьба с терроризмом - деятельность по предотвращению, выявлению, пресечению, минимализации последствий терроризма. Контртеррористическая операция - система спецмероприятий, направленных на пресечение террористических акций. Меры по противодействию терроризму согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 15 сентября 1999 г. № 1040 органически связаны с усилением общественной безопасности, защитой населения, обеспечением надежной охраны и устойчивой деятельности объектов особой важности, расположенных в населенных пунктах или вблизи от них (прежде всего предприятия атомной энергетики<sup>1</sup>, гидроэлектростанции, другие объекты промышленности и энергетики, транспорта, связи, жилищно-коммунального и продовольственного комплексов): проведение специальной системы мер по усилению безопасности жилых микрорайонов, мест массового пребывания людей - учреждений образования, науки, здравоохранения, культуры, физ-

---

<sup>1</sup> Так, КЧ (Кирово-Чепецкий) ХК Минатома РФ - предприятие чрезвычайной по экологической опасности. Здесь законсервированы отходы спецпроизводства, имеющего правовой статус засекреченных технологий. Всего в пойме Вятки складировано более 8 млн тонн радиоактивных, 1063 тыс. тонн - токсических и ртутьсодержащих отходов. Согласно приказу МЧС РФ и гостехнадзора КЧХК включен в перечень объектов повышенной опасности. Кроме того, без производимой на КЧХК продукции функционирование ВПК невозможно, 60 мощностей комбинате являются мобилизационные (первой очереди). Одновременно с начала 1970-х гг. освоен выпуск искусственных клапанов сердца, импортирующихся в 13 стран. КЧХК - производитель многих веществ и предметов для оборонки, авиационной и космической техники.

Весь этот комплекс пытались приватизировать. Кировская областная прокуратура обратила внимание на нарушения законодательства, регулирующего приватизацию. Было установлено, что в состав приватизационного имущества были включены запрещенные к приватизации объекты по захоронению твердых радиоактивных элементов и полигон подземного захоронения химических сточных вод. Окажись вся эта система производства КЧХК на правах частного собственника - река Вятка могла бы, по существу, стать безжизненной зоной. Прокуратура этого не допустила. Твердую позицию в отстаивании государственных интересов занял губернатор Кировской области, который на приеме у Президента РФ добился отмены его указа и постановления Правительства РФ, в соответствии с которым 38 акций, находящихся в федеральной собственности, направлялись на счета акционеров. См.: Лесной губернатор // Российская газета. 2002. 14 марта; Как была спасена Вятка. Отстоять интересы Кирово-Чепецкого химкомбината удалось после вмешательства подчиненных В. Устинова // Российская газета. 2002. 8 мая.

культуры и спорта; ужесточение контроля и надзора за соблюдением правил паспортной системы, регистрационного учета, за использованием жилых домов в производственных, коммерческих и иных целях; усиление среди населения разъяснительной работы, направленной на повышение организованности и бдительности, готовности к адекватным действиям в чрезвычайных ситуациях, укрепление взаимодействия с правоохранительными органами на местах. Важно осуществить комплекс оперативно-розыскных мероприятий, направленных на выявление и пресечение деятельности террористов, в том числе террористических групп, имеющих международные связи, не допускать проникновения на территорию России членов зарубежных террористических организаций, незаконной миграции иностранных граждан, лиц без гражданства. Федеральные, отраслевые и межотраслевые органы исполнительной власти постоянно уделяют внимание вопросам ведения учета и обеспечения сохранности взрывных материалов гражданского назначения в организациях, осуществляющих их производство, транспортировку, хранение и использование; в целях обеспечения общественной безопасности препятствуют перемещению в страну оружия, боеприпасов, средств диверсий, валюты и валютных ценностей, могут временно приостанавливать сообщение с определенным государством из четко установленных аэропортов<sup>1</sup>.

Руководство борьбой с терроризмом в России и обеспечение ее необходимыми средствами и ресурсами осуществляется Президентом РФ и Правительством РФ. Субъекты, непосредственно и повседневно осуществляющие борьбу с терроризмом, - это центральные органы отраслевой компетенции: Федеральная служба безопасности РФ; Министерство внутренних дел РФ; Служба внешней разведки РФ; Федеральная служба охраны РФ; Министерство обороны РФ; Федеральная пограничная служба РФ. Федеральная служба безопасности РФ и ее территориальные органы в субъектах РФ согласно ФЗ «О борьбе с терроризмом» осуществляют борьбу с терроризмом, предупреждение, выявление и пресечение преступлений террористического характера, в том числе преступлений, преследую-

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 5 ноября 1999 г. № 1223 «О мерах по предотвращению проникновения на территорию Российской Федерации членов зарубежных террористических организаций, ввоза оружия и средств диверсий в установленных пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации в пределах Северокавказского района».

щих политические цели. Следственные подразделения ФСБ РФ и ее территориальных органов проводят в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством предварительное расследование по уголовным делам о террористических акциях.

МВД РФ осуществляет борьбу с терроризмом посредством предупреждения, выявления и пресечения террористических акций, преследующих корыстные цели. Служба внешней разведки России и другие органы внешней разведки РФ осуществляют борьбу с терроризмом посредством обеспечения безопасности учреждений России, находящихся за ее пределами, сотрудников учреждений и членов их семей. Кроме того, эта служба осуществляет сбор информации о деятельности иностранных и международных террористических организаций.

Федеральная служба охраны Российской Федерации участвует в борьбе с террористами посредством обеспечения безопасности объектов государственной охраны и защиты охраняемых объектов.

Министерство обороны России обеспечивает защиту находящегося на вооружении оружия массового поражения, ракетного и стрелкового оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ, защиту военных объектов, а также принимает участие в обеспечении безопасности национального морского судоходства, воздушного пространства России, в проведении контртеррористических операций.

Федеральная пограничная служба России проводит борьбу с терроризмом посредством предупреждения, выявления и пресечения попыток пересечения террористами государственной границы Российской Федерации, а также незаконного перемещения через государственную границу РФ оружия, взрывчатых, отравляющих, радиоактивных веществ и иных предметов, которые могут быть использованы в качестве средств совершения преступлений террористического характера, участвуют в обеспечении безопасности национального морского судоходства в пределах территориальных вод, исключительной экономической зоны Российской Федерации и в проведении контртеррористических операций.

Органами исполнительной власти, участвующими в предупреждении, выявлении и пресечении террористической деятельности, являются и другие федеральные органы исполнительной власти. Перечень этих органов исполнительной власти определяется Правительством РФ. Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июня 1999 г. № 660 утвержден перечень и других федеральных органов исполнительной власти, участвующих в пределах

своей компетенции в предупреждении, выявлении и пресечении террористической деятельности. К ним относятся Министерство имущественных отношений РФ, Министерство здравоохранения РФ, Министерство иностранных дел РФ, Министерство промышленности, науки и технологий РФ, Министерство природных ресурсов РФ, Министерство путей сообщения РФ, Министерство РФ по атомной энергии, Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерство энергетики Российской Федерации, Министерство труда и социального развития РФ, Министерство финансов РФ, Министерство экономического развития и торговли РФ, Министерство юстиции РФ, Министерство РФ по связи и информации, Министерство РФ по делам печати, телерадиовещания и средств массовой коммуникации и др.

В числе федеральных органов государственной власти названы также Государственный комитет РФ по рыболовству, Государственный таможенный комитет РФ, Федеральная служба геодезии и картографии России, Федеральная служба железнодорожных войск РФ, Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Российское агентство по государственным резервам, Российское дорожное агентство, Федеральная служба России по ядерной и радиационной безопасности, Главное управление специальных программ Президента РФ, другие ведомства. В постановлении Правительства РФ установлено, что Центральный банк РФ участвует в пределах своей компетенции в предупреждении, выявлении и пресечении террористической деятельности.

Названные федеральные органы исполнительной власти и их территориальные органы в субъектах Российской Федерации участвуют в борьбе с терроризмом в пределах предоставленных полномочий, прав и обязанностей посредством разработки и осуществления профилактических, организационных, воспитательных и иных мер предупреждения, выявления и пресечения террористической деятельности; создания и поддержания в необходимой готовности ведомственных систем противодействия совершению преступлений террористического характера; предоставления материально-технических и финансовых ресурсов, информации, транспортных средств и средств связи, медицинского оборудования и медикаментов, а также в иных формах, исходя из потребностей в области борьбы с терроризмом.

Генеральная прокуратура Российской Федерации в соответствии со своей компетенцией также осуществляет мероприятия по предупреждению террористической деятельности, в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации проводит предварительное расследование, осуществляет надзор за расследованием уголовных дел, связанных с терроризмом, поддерживает в судах государственное обвинение по таким делам, а также применяет иные меры согласно российскому законодательству.

Несмотря на наличие значительного количества отраслевых и иных центральных федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих борьбу с терроризмом по указу Президента РФ или постановлению Правительства РФ, создаются антитеррористические комиссии на федеральном и региональном уровнях<sup>1</sup>. Главными задачами Федеральной антитеррористической комиссии являются сбор и анализ информации о состоянии и тенденциях терроризма в России; выработка основ государственной политики в области борьбы с терроризмом в Российской Федерации и рекомендации, направленные на повышение эффективности организаторской работы по выявлению и устранению причин и условий, способствующих возникновению терроризма и осуществлению террористической деятельности; разработка предложений о совершенствовании законодательства в области борьбы с терроризмом; повседневное участие в подготовке международных договоров в области борьбы с терроризмом. Главным направлением в деятельности комиссии является координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих борьбу с терроризмом, в целях достижения согласованности их действий по предупреждению, выявлению и пресечению терроризма, а

---

<sup>1</sup> Положение о Федеральной антитеррористической комиссии утверждено Постановлением Правительства РФ от 6 ноября 1998 г. № 1302.

Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 15 сентября 1999 г. № 1040 «О мерах по противодействию терроризму» в целях координации деятельности федеральных исполнительных органов власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации образован Межведомственный оперативный штаб. В его состав вошли: министр внутренних дел РФ, директор ФСБ России, дирекция ФПС России, директор СПР России, министр юстиции РФ, министр РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации стихийных бедствий, председатель ГПП России, руководитель АСО России, генеральный директор ФАИСИ, директор ФСНП России, первый заместитель министра обороны РФ, начальник Генерального штаба Вооруженных сил России, начальник Административного департамента аппарата Правительства РФ, начальник главного разведывательного управления Генерального штаба Вооруженных сил РФ, первый заместитель начальника Генерального штаба Вооруженных сил РФ.

также по установлению и устранению причин и условий, способствующих подготовке и реализации террористических акций.

В своей деятельности Федеральная антитеррористическая комиссия руководствуется решениями Совета безопасности Российской Федерации, который является государственным органом, осуществляющим разработку основных направлений стратегии обеспечения безопасности Российской Федерации и подготовки федеральных целевых программ ее обеспечения. Именно Совет безопасности разрабатывает предложения по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области обеспечения безопасности и оценке их эффективности<sup>1</sup>.

Содействие органам, осуществляющим борьбу с терроризмом, призваны оказывать органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, общественные объединения и организации, независимо от форм собственности, должностные лица. Сообщать правоохранительным органам о ставших известными им сведениях о террористической деятельности и других обстоятельствах, информация, которая может способствовать предупреждению, выявлению и пресечению террористической деятельности, минимализации ее последствий - это гражданский долг каждого гражданина России. Согласно ФЗ «О борьбе с терроризмом» непосредственное управление контртеррористической операцией осуществляет оперативный штаб, возглавляемый председателем Федеральной службы безопасности РФ или МВД РФ, в зависимости от того, компетенция какого федерального органа исполнительной власти будет преобладающей в проведении конкретной контртеррористической операции.

В зоне проведения контртеррористической операции должностные лица, организующие проведение указанных операций, в рамках строжайшего соблюдения законности имеют право на осуществление целого комплекса административных мер, направленных на предупреждение и пресечение терактов и обеспечение законности. Лица, проводящие данную операцию, вправе при необходимости принимать меры по временному ограничению или запрещению движения транспортных средств и пешеходов на дорогах, по недопущению

---

<sup>1</sup> См.: Митюков М.А. Совет безопасности Российской Федерации: становление и развитие правового статуса // Законодательство в Российской Федерации: состояние и проблемы. С. 37.

нию транспортных средств, в том числе и дипломатических представительств и консульских учреждений, и граждан на отдельные участки местности и объекты либо по удалению граждан с отдельных участков местности и объектов, а также по отбуксировке транспортных средств; они имеют право проверять у граждан и должностных лиц документы, удостоверяющие их личность, а в случаях отсутствия таких документов задерживать указанных лиц для установления личности; задерживать и доставлять в органы внутренних дел лиц, совершивших или совершающих правонарушения либо иные действия, направленные на воспрепятствование законным требованиям лиц, проводящих контртеррористическую операцию, а также действия, связанные с несанкционированным проникновением или попыткой проникновения в зону проведения операции; беспрепятственно входить (или проникать) в жилье и иные, принадлежащие гражданам, помещения и на принадлежащие им земельные участки, на территории и помещения организаций, независимо от форм собственности, в транспортные средства, при преследовании лиц, подозреваемых в совершении террористических акций, если промедление может создать реальную угрозу жизни и здоровью людей; производить при проходе (проезде) в зону проведения операции и при выходе (выезде) из указанной зоны досмотры: граждан, находящихся при них вещей, транспортных средств, провозимых на них вещей, в том числе с применением технических средств; использовать в служебных целях средства связи, включая специальные, принадлежащие гражданам и организациям, независимо от форм собственности; использовать в служебных целях транспортные средства, принадлежащие организациям, независимо от форм собственности, за исключением транспортных средств дипломатических, консульских и иных представительств иностранных государств и международных организаций. В неотложных случаях разрешается в служебных целях использовать транспортные средства и граждан для предотвращения террористической акции, для преследования и задержания лиц, совершивших террористическую акцию, или для доставления лиц, нуждающихся в срочной медицинской помощи, в лечебные учреждения, а также для проезда к месту происшествия.

Невыполнение в зоне проведения контртеррористической операции законного распоряжения лица, проводящего указанную операцию, либо воспрепятствование осуществлению проводимой этим лицом операции, а равно несанкционированное проникновение в зону

проведения контртеррористической операции согласно ст. 20. 27 КОАП РФ влечет наложение административного штрафа: на граждан - в размере от 10 до 20, на должностных лиц - от 15 до 30, на юридических лиц - от 50 до 100 минимальных размеров оплаты труда.

Лица, виновные в террористической деятельности, могут нести и уголовную ответственность, предусмотренную УК РФ. Дела о преступлениях террористического характера, а также дела о возмещении вреда, причиненного в результате террористической акции, рассматриваются в рамках уголовного и гражданского судопроизводства.

Контроль за осуществлением борьбы с терроризмом в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации.

Идеологи и защитники выставляют террористов как борцов за права определенных народов, конфессий. Борцами не могут быть лица, уничтожающие население, взрывающие дома, сеющие порабощение одних народов другими.

Нельзя не отметить, что идеи и действия, зовущие к добру, создающие справедливость, защищающие основы жизнедеятельности личности, общества и государства, консолидацию народных масс, защиту законных интересов граждан, их материальный достаток, духовное благополучие, вечны и все более находят себе приверженцев и последователей. Крупный ученый начала XX столетия в области уголовного права профессор Н.С. Таганцев писал: «Если идея, верование, исповедание первоначально, хотя бы горстью людей, составляют действительно принцип обновления человечества, залог его дальнейшего развития, то ничего не остановит их: ни потоки крови, ни тысячи человеческих голов. Коль скоро сила в идее, а не в ее носителях, то и легион палачей не умертвит бессмертную»<sup>1</sup>.

Органы исполнительной власти, весь аппарат управления, должностные лица, обладая высочайшим профессионализмом, призваны содействовать росту материального и духовного благополучия россиян, при этом не нарушать исполнительно-распорядительные функции, укреплять правопорядок и законность в стране, строго и последовательно учитывать природно-климатические, географические и демографические (стиль и уровень жизни населения) условия развития России.

---

<sup>1</sup> Таганцев Н.С. Русское уголовное право. М., 1902. Т. 2. С. 1132.

## К ВОПРОСУ О СОВЕТСКОЙ ДЕМОКРАТИИ 1930-Х ГГ.

С.О. Гаврилов

Одним из политических результатов известных политических событий осени 1993 г. стал ноябрьский Указ Президента РФ о роспуске местных представительных органов, фактически подведший итог 75-летней истории Советов.

Созданные повсеместно в период «триумфального шествия советской власти» Советы явились принципиально новой формой организации местной власти и управления. Впервые за всю историю существования российской государственности к выработке и реализации социально-экономической политики на местах были привлечены люди, в политике не искушенные и, как любые политики-непрофессионалы, преисполненные идеями социального новаторства.

Время - лучший судья. Многие, очень многие идеи и практические решения депутатского корпуса 1910-х - 1920-х гг. оказались не только красивой, недостижимой (увыл) социальной утопией, но и вполне реальной кровавой химерой Гражданской войны.

В условиях организационного оформления диктатуры пролетариата и обострения социального противостояния Советы стали одним из оплотов зарождавшегося советского тоталитаризма, и на это вполне естественно обращают внимание современные исследователи новейшей отечественной истории. При этом, однако, совершенно упускается из виду то обстоятельство, что в условиях постепенного формирования однопартийной системы, огосударствления общественных, кооперативных и профсоюзных организаций, в условиях постепенного размывания демократических принципов, декларированных еще в 1917 г., именно Советы оставались единственным *государственным* учреждением, в котором еще до середины 1930-х гг. проявлялись оппозиционные настроения.

По мнению большинства исследователей, выборы в местные Советы депутатов трудящихся 1934 г. были последней избирательной кампанией, в которой прослеживаются элементы демократизма. С нашей точки зрения, такой вывод не вполне соответствует действительности. В отмеченных выше исследованиях обращается внимание лишь на изменение качественного состава депутатского корпуса: сокращение представительства в сельских Советах крестьян-единоличников, абсолютное доминирование в Советах всех уровней депутатов-

коммунистов и т.д. Однако данный критерий не является всеобъемлющим. Избирательное законодательство 1930-х гг. сохранило за гражданами некоторые возможности реального волеизъявления. Доказательством этого является тот факт, что на предвыборных собраниях трудовых коллективов в 1939 г. были заблокированы некоторые кандидатуры, вполне устраивавшие партийный аппарат и, более того, одобренные на заседаниях бюро комитетов ВКП(б). Данные случаи, конечно, не имели массового характера, расценивались партаппаратом как собственные серьезные кадровые ошибки, но тот факт, что они все-таки существовали, является, на наш взгляд, свидетельством сохранения элементов демократии.

Другим проявлением демократии в деятельности местных Советов 1930-х гг. являлась их реальная, а не надуманная связь с региональным электоратом. Практика депутатских отчетов перед избирателями являлась одной из главных причин постоянного обновления депутатского корпуса в 1934–1939 гг. В предвоенные годы депутатские отчеты стали более редким явлением, но нарушения сроков их проведения рассматривались как серьезные нарушения законности, и виновные в этих нарушениях привлекались к ответственности, в первую очередь, партийной.

## **Б.Н. ЧИЧЕРИН ОБ УПРАВЛЕНИИ В ОБЛАСТИ НАРОДНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

**А.М. Дегтярева**

Б.Н. Чичерин, выдающийся русский юрист, историк политико-правовой мысли, патриарх отечественной государственной науки, определял государство как союз свободных людей, образующих одно юридическое целое, управляемое верховной властью. Государство в качестве верховного союза, представляющего общество как единое целое, призвано удовлетворять и все материальные и духовные интересы общества, насколько они касаются целого и требуют совокупной организации. Это составляет задачу государственного управления<sup>1</sup>.

В этой области государство приходит в столкновение с правами и интересами отдельных лиц и частных союзов, а потому относи-

---

<sup>1</sup> См.: Чичерин Б.Н. Философия права. СПб.: Наука, 1998. С. 235.

тельно объема и границ его деятельности возникают самые горячие споры. Здесь обнаруживаются два крайних мнения, признаваемые Чичериным равно несостоятельными. Одни хотят ограничить деятельность государства охранением права, утверждая, что только при этом условии возможно свободное развитие личности и общества. Другие, напротив, доказывают, что никаких границ здесь провести нельзя и всецело подчиняют частную деятельность государственной власти, утверждая, что единственно от ее усмотрения зависит предоставление членам общества большего или меньшего простора в осуществлении их частных целей.

Те доводы, на которые опираются защитники последнего мнения, не выдерживают критики. То, что нельзя определить точных границ государственной деятельности, вовсе не значит, что она должна простираться на все. Там, где есть два начала, находящиеся во взаимодействии и постоянно изменяющиеся, граница всегда будет подвижна. Но это не значит, что одно начало должно быть всецело подчинено другому. Оба должны быть уважены. Всеохватывающая регламентация частной деятельности в самом корне подрывает главный источник общественного преуспеяния. При низком состоянии общества государственная опека в разумных пределах может принести пользу, но высшее развитие возможно только путем свободы и самостоятельности, поэтому Чичерин твердо стоит на том, что основное начало всей частной деятельности есть свобода. Поэтому «все духовные интересы, наука, искусство, религия должны в принципе быть предоставлены свободной деятельности лиц»<sup>1</sup>.

Но само развитие этих интересов ведет к потребности в учреждениях, которые должны состоять в ведении государства. Некоторые из этих учреждений по своей сути имеют монопольный характер. В других, напротив, рядом с государственными учреждениями, удовлетворяющими общие потребности, могут быть допущены и частные. Вмешательство государства может быть большим или меньшим, в зависимости от степени развития самостоятельности граждан.

Но эти видоизменения не уничтожают основного начала, в силу которого государство берет на себя только те учреждения, которые имеют всеобщий характер. Это должно оставаться руководящим правилом государственной деятельности, даже если на практике приходилось отклоняться в ту или иную сторону с учетом обстоятельств места и времени.

---

<sup>1</sup> Там же. С. 236.

С этой точки зрения несомненный интерес представляет вопрос об управлении в области народного образования. Относится ли народное образование к ведомству государства? Хотя мнения по этому вопросу расходятся, для Чичерина он не подлежит дискуссии, поскольку воспитание и образование юношества определяет дух граждан, которым держится государство. Только образованные силы в состоянии понимать и выполнять высшие задачи государства. От образования народа также в значительной степени зависит его благосостояние. Наконец, властвуя, употребляя принудительные средства, взимая с граждан налоги, государство должно стараться убедить их в правомерности своих действий. А это достигается, главным образом, распространением здравых гражданских понятий в обществе посредством народного образования<sup>1</sup>.

По вопросу об образовании подрастающего поколения существует значительное различие между взглядами, господствовавшими в Древнем мире, Средневековье и в Новое время. В древности некоторые государства устанавливали общее, обязательное для всех воспитание юношества. В Афинах, например, начальное образование имело в виду физическое и духовное формирование члена полиса, будущего полноправного и преданного Отечеству гражданина. Общественное воспитание было до такой степени в духе Древнего мира, что величайшие мыслители Греции считали его совершенно необходимым для благоустроенного государства. Платон, в частности, полагая, что благосостояние государства прежде всего зависит от нравов народа, разработал тщательно продуманную систему воспитания граждан. Аристотель, также полагая, что воспитание - умственное, нравственное, физическое - составляет основу совершенного государства, много внимания уделил ему в своем знаменитом трактате «Политика»<sup>2</sup>.

В средние века заботу о воспитании приняла на себя церковь. Все учебные заведения были основаны ею; наука и все образование носили религиозный характер.

Возродившись в Новое время, государство опять взяло воспитание в свои руки. Но с признанием независимости частной жизни оно не могло уже устанавливать общего, принудительного воспитания. Забота его стала ограничиваться учреждением общих учебных заве-

---

<sup>1</sup> См.: Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Ч. 1: Общее государственное право. М., 1894. С. 472.

<sup>2</sup> См.: Чичерин Б.Н. Политические мыслители древнего и нового мира. СПб.: Лань, 1999. С. 11, 34.

дений. Эти заведения могут иметь целью как умственное образование, так и собственно воспитание, но первая остается преобладающей, так как нравственная сторона воспитания - прежде всего дело частное и составляет заботу семей.

Государственные школы разделяются на общие, имеющие предметом общее образование, и специальные, осуществляющие подготовку людей к определенным занятиям. Общие разделяются на высшие, средние и низшие.

Низшую ступень занимают народные школы, которые дают первоначальное образование. Они дают такую сумму знаний, которая в цивилизованных странах считается требованием, общим для всех. Поэтому государство берет эти расходы на себя.

Средние общеобразовательные школы разделяются на классические и реальные. В первых образование основано, главным образом, на изучении отраслей знания, касающихся человека. Во вторых преподаются знания, касающиеся природы. Преобладающее значение имеют, конечно, классические школы. Они особенно необходимы для тех, кто готовит себя к общественной деятельности; реальные же служат для подготовки к деятельности преимущественно технической и прикладной. Так как среднее образование составляет достояние относительно немногих, здесь вполне уместна плата за обучение. Но для неимущих делаются исключения или учреждаются стипендии. Входя в общую систему народного образования, средние учебные заведения всегда состоят под непосредственным руководством Правительства, которое назначает директоров и учителей, определяет учебные пособия и устанавливает программы.

К высшим учебным заведениям относятся университеты. Их цель - преподавание науки в полном ее развитии, поэтому здесь господствует неразрывно связанная с наукой свобода преподавания. Тут неуместны обязательные программы и предписанные сверху учебные руководства. Единственная граница свободы, по мнению Чичерина, состоит в том, что преподаватель должен воздерживаться от нападок на существующий порядок и на религию. Государство не может допустить, чтобы университетские кафедры делались центрами и орудиями разрушительной пропаганды. Преподавание - не политическая трибуна, где господствует дух той или иной партии. Оно должно быть беспристрастным относительно всех.

Но желательно, чтобы всякие отклонения от истинных целей преподавания пресекались собственной внутренней деятельностью и нравственным авторитетом самих корпораций. В этом деле госу-

дарство не может оставаться безучастным. Если выбор профессоров полезнее предоставить самим университетам, которые являются лучшими судьями ученых достоинств претендентов, то государственной власти должно принадлежать право утверждения. Но контроль, в свою очередь, не должен превращаться в опеку. Государству в деле высшего образования принадлежит лишь содействие<sup>1</sup>. Оно никогда не должно упускать из вида, что имеет дело с независимыми силами, с которыми надо обращаться с уважением и осторожностью. Просвещение более нежели какая-либо другая область требует бережного и внимательного к нему отношения. Всякие стеснительные меры, всякое стремление к подавлению самостоятельности университетов и к введению в них бюрократического элемента могут принести большой вред народному просвещению. Такая политика понижает умственный и нравственный уровень общества и восстанавливает против государства те самые силы, которые должны быть на его стороне.

Являясь свободными центрами научной мысли, университеты получают статус самостоятельных корпораций, состоящих, однако, под надзором и руководством правительства, и содержатся, во-первых, за счет пособий от казны, во-вторых, суммы сборов со слушателей, и, наконец, доходов от собственных имуществ, ибо в качестве корпорации университет составляет юридическое лицо, владеющее имуществом.

Управление университетами может быть или чисто корпоративное, или состоять под ближайшим надзором особо назначаемого правительством лица - попечителя<sup>2</sup>.

Что касается специальных учебных заведений, то они бывают двоякого рода: они могут иметь в виду общее техническое образование или какую-нибудь специальную часть. Первые разделяются на высшие (политехнические институты) и низшие (технические школы). Чисто специальные школы (военные, морские, инженерные, художественные и т.п.), как правило, вверяются тем ведомствам, для которых учреждены, так как требуют специальных знаний от управляющих, тогда как управление общими учебными заведениями сосредоточено в Министерстве народного просвещения.

Кроме государственных школ, могут учреждаться и частные. Здесь может существовать двоякая система - свободы и опеки. В лю-

---

<sup>1</sup> См.: Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Ч. 3: Политика. М., 1898. С. 478.

<sup>2</sup> См.: Чичерин Б.Н. Несколько слов о современном состоянии русских университетов // Вопросы политики. М.: Типо-лит. Кушнерева, 1903. С. 3-4.

бом случае государству принадлежит право надзора, а вместе с тем и право пресекать всякие уклонения от установленных правил или вредное направление.

Управление народным образованием имеет свои особенности, которые отличают его от других отраслей, так как предмет его составляет умственное и нравственное влияние на людей. Последнее не менее важно. В этой связи заслуживает особого упоминания теплое и благодарное отношение Чичерина к своим учителям, профессорам Московского университета, которые, по его признанию, не только расширили его умственные горизонты и внушили пламенную любовь к науке, но и служили для него образцами возвышенности ума и нравственной чистоты. Они смотрели на свою аудиторию как на школу гражданского воспитания. Преподавание Грановского, Редкина, Кавелина, Соловьева и других профессоров, о которых с благоговейным уважением пишет Чичерин в своих воспоминаниях<sup>1</sup>, было проникнуто духом гражданственности и высочайшей нравственной ответственности. Их лекции всегда были наполнены высоким чувством, гуманностью, полны мысли и интереса, пленяли своей формой и своим содержанием, затрагивали самые глубокие струны человеческой души. Из этих лекций студенты выносили деятельную любовь к русскому Отечеству, жажду работы на его благо, стремление всем своим существом служить идеям правды и добра. Чичерин особо подчеркивает, что эти талантливые преподаватели не только стояли на высоте современного образования, но и своим нравственным обликом придавали еще больше обаяния проповедуемым ими идеям. Благодаря общению с ними у студентов складывался тот идеал умственного и нравственного достоинства, который оставался драгоценным сокровищем их душ во все остальные годы их жизни.

Именно это нравственное влияние на молодое поколение делает народное образование особой отраслью, отличной от всех других. Отсюда особенное положение преподавателей и особенные приемы управления. Преподаватели, преимущественно высших школ, как лица, выражающие в преподавании свои собственные убеждения, не могут быть приравнены к чисто бюрократическому персоналу. Подобно судьям, полагал Чичерин, они должны быть поставлены в положение, не зависимое от административного произвола. Этого требует не только свобода преподавания, но и обеспеченность этих лиц, ибо преподавание нуждается в длительной подготовке, мало возна-

---

<sup>1</sup> См.: Русское общество 40-50-х гг. XIX в. Ч. 2: Воспоминания Б.Н. Чичерина / Под ред. С.Л. Чернова. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1991. С. 25-47.

граждается и часто делает человека не способным предпринять новое поприще.

Государство должно быть гарантировано в том, что преподавание будет соответствовать своей цели и не будет употреблено во зло, а это дело нелегкое, ибо дух и направление преподавания ускользают от точных определений. Поэтому начало несменяемости, установленное для судей, в этой области неприменимо. Необходимы только гарантии против произвольных смещений. Их, по мнению Чичерина, может дать хорошо устроенный дисциплинарный суд, состоящий из независимых лиц как учебного ведомства, так и судебного персонала. К этому же ведет корпоративное устройство учебных заведений, которое делает их ответственными за дух преподавания.

Правительственной власти в любом случае принадлежит надзор и руководство. Она устанавливает общие нормы преподавания и дисциплины, назначает преподавателей непосредственно или по представлению корпораций и местных властей, назначает директоров низших школ и весь персонал инспекций<sup>1</sup>.

Но и в собственно административной деятельности выступают особенности этой отрасли. Вследствие преимущественно нравственного характера отношений здесь требуются большая осмотрительность и меньшая быстрота, нежели в других. В своей статье «Россия накануне двадцатого столетия», опубликованной по цензурным соображениям в Германии в 1900 г., Чичерин подчеркивал, что «из всех отраслей государственного управления народное просвещение есть то, которое требует наибольшей последовательности, осторожности и умения. Тут нужны не одни административные, но и педагогические способности... В этой области всего вреднее колебания в ту и другую сторону, смены строгости и распушенности; менее всего допустимы радикальные перевороты»<sup>2</sup>. А это предъявляет особые требования к управляющим. Необходимо, чтобы лица, которым вверяется управление народным образованием, сами стояли на должной высоте этого образования. Здесь, полагал Чичерин, более всего необходимы ясность взгляда, твердость направления и уважение к независимым умам.

---

<sup>1</sup> См.: Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Ч. 1. С. 479.

<sup>2</sup> Чичерин Б.Н. Россия накануне двадцатого столетия // Философия права. СПб.: Наука, 1998. С. 560.

# ЗАКРЕПЛЕНИЕ ПРИНЦИПА ПЕРИОДИЧНОСТИ ВЫБОРОВ В ДЕЙСТВУЮЩЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

А.Н. Железчикова

Периодичность проведения выборов является одним из необходимых условий их демократичности и легитимности. Принцип периодичности выборов квалифицируется рядом международных документов как общее условие признания их правосубъектности. Так, в п. 3 ст. 21 Всеобщей декларации прав человека установлено, что воля народа должна быть основой власти; эта воля должна находить выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве тайным голосованием.

Данный принцип связан с временными рамками полномочий представительных и исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления и означает, что очередные выборы должны проводиться через определенные интервалы времени. Нормативная регламентация времени деятельности выборных институтов публичной власти призвана, с одной стороны, обеспечить стабильность их функционирования, с другой - гарантировать сменяемость (ротацию) депутатов и выборных должностных лиц по итогам голосования.

Периодичность выборов призвана служить гарантией против узурпации власти в одних руках и препятствовать нелегитимному продлению срока обладания властными полномочиями на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Любые попытки продлить пребывание представительных и исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления у власти сверх сроков, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ, являются нелегитимными и не должны рассматриваться как правомерное осуществление государственной и муниципальной деятельности.

До недавнего времени федеральное законодательство юридически далеко не безупречно обеспечивало периодичность выборов, и в особенности на региональном и муниципальном уровнях. Обусловлено это было тем, что если сроки полномочий выборных федеральных органов исчерпывающим образом оговорены Конституцией РФ, то в отношении региональных и муниципальных органов законодательство устанавливало лишь правило, согласно которому сроки полномочий депутата, члена выборного органа местного само-

управления, выборного должностного лица местного самоуправления не могут быть меньше двух лет (ст. 18 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Что же касается максимально возможных сроков полномочий выборных органов на региональном и местном уровнях, то федеральное законодательство не ограничивало их никакими формальными рамками и оставляло этот вопрос полностью на усмотрение законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

По аналогии с федеральным законодательством они, как правило, устанавливали 4-летний срок полномочий региональных и муниципальных органов власти. Хотя в некоторых субъектах Российской Федерации (Татарстан, Ставропольский край, Тверская область и др.) встречаются и более продолжительные временные рамки полномочий выборных органов и должностных лиц. В этой связи серьезные опасения с юридической точки зрения представляло то обстоятельство, что никаких разумных пределов, ограничивающих чрезмерно продолжительные сроки полномочий выборных региональных и муниципальных органов, а также исключающих уклонение от реальной периодичности выборов, обеспечивающих стабильную реализацию избирательных прав граждан, федеральное законодательство, устанавливающее основные избирательные гарантии, не предусматривало. Представляется, что такое положение послужило одной из предпосылок появления выборных органов со сверхпродолжительными сроками полномочий, не характерными для российских условий и традиций. Именно по этой причине вполне правомерно, хотя и вряд ли привлекательно с точки зрения обеспечения реальной императивности и необратимости института выборов, выглядит 7-летний срок полномочий президента в Республике Калмыкия. Поэтому в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ст. 8) прямо зафиксировано, что максимальный срок полномочий выборных региональных и муниципальных органов устанавливается законами субъектов Российской Федерации, но не должен превышать пяти лет. Данная норма федерального закона в совокупности с другими его положениями, указывающими на фиксированные сроки назначения как очередных, так и внеочередных выборов, будет способствовать созданию надлежащего правового обеспечения периодичности выборов.

В определенной мере ответственность избранных кандидатов перед своими избирателями обеспечивает и возможность отзыва избранных представителей.

Институт отзыва впервые был закреплен в законодательстве еще в советский период - в 1917 г. Декретом ВЦИК от 23 ноября «О праве отзыва делегатов»<sup>1</sup>. Он предусматривался Конституцией СССР 1936 г. В последующем был принят Закон СССР от 30 октября 1959 г. «О порядке отзыва депутата Верховного Совета СССР»<sup>2</sup> и Закон РСФСР от 26 ноября 1959 г. «О порядке отзыва депутата Верховного Совета РСФСР»<sup>3</sup>.

Конституция РФ 1993 г. впервые не упоминает институт отзыва. ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной думы Федерального собрания РФ» также не предусматривает возможности досрочного отзыва.

Однако с середины 1990-х гг. многие субъекты Российской Федерации пошли по пути закрепления права избирателей на их досрочный отзыв. Вопрос о конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 г. «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» был предметом рассмотрения Конституционного суда РФ в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ. Конституционный суд РФ в своем постановлении от 24 декабря 1996 г. отметил, что ФЗ «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной думы Федерального собрания РФ» принят в соответствии со ст. 71 (п. «в») Конституции РФ, которая относит установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности к ведению Российской Федерации<sup>3</sup>.

Следовательно, данным федеральным законом не устанавливаются общие для федерального парламента и органов народного представительства в субъектах Российской Федерации принципы организации, поэтому отсутствие в нем института отзыва депутата не препятствует в настоящее время установлению этого института законом субъекта Российской Федерации. Принятый в опережающем порядке акт субъекта Российской Федерации после издания федерального закона должен быть приведен в соответствие с ним.

---

<sup>1</sup> Декреты Советской власти. М.: Госполитиздат, 1957. Т. 1. С. 166.

<sup>2</sup> Ведомости СССР. 1959. № 44. Ст. 222.

<sup>3</sup> Ведомости РСФСР. 1959. № 43. Ст. 666; 1979. № 32. Ст. 788.

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 2. Ст. 348.

Поскольку соответствующий федеральный закон до октября 1999 г. не был принят, субъекты Федерации осуществляли правовое регулирование в этой сфере самостоятельно. Уже к 1998 г. в 35 субъектах Российской Федерации было принято 62 законодательных акта, которые содержали нормы об отзыве, в том числе пять - об отзыве высшего должностного лица субъекта Федерации, 25 - об отзыве депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации, 5 - об отзыве депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления, 11 - об отзыве глав муниципальных образований, 16 - об отзыве депутатов представительных органов местного самоуправления<sup>1</sup>. Институт отзыва был включен в уставы многих муниципальных образований. Правовой основой при этом явились положения, содержащиеся в пп. 9, 1 ст. 8 и в п. 5 ст. 18 ФЗ от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ № «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»<sup>2</sup>.

Принятие ФЗ от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не повлекло за собой отмены института отзыва. Напротив, согласно подпункту «и» п. 1 ст. 19 данного закона полномочия высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) прекращаются досрочно в случае его отзыва избирателями субъекта Российской Федерации, если такое положение предусмотрено его законодательством. Однако постановлением Конституционного суда от 7 июня 2000 г. № 10-П данное положение федерального закона признано не соответствующим Конституции РФ. Конституционный суд мотивировал свое решение тем, что оспариваемое положение допускает облегченную процедуру отзыва: не предусматривает необходимости четких правовых оснований отзыва высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, не устанавливает необходимых процедурных гарантий. При этом Конституционный суд выявил требования, предъявляемые к процедуре отзыва: «В условиях свободных выборов может иметь место избрание соответствующего должностного лица голосами меньшинства от общего числа зарегистрированных избирате-

---

<sup>1</sup> Записка о практике работы избирательных комиссий по реализации института отзыва депутатов, выборных должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления в субъектах РФ: Приложение к Постановлению Центральной избирательной комиссии РФ от 1 декабря 1998 г. № 156/1975-II // Вестник Центральной избирательной комиссии. 1998. № 11 (65). С. 31.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.

лей. Без установления дополнительных, более строгих требований к голосованию при отзыве в сравнении с выборами отзыв может быть осуществлен голосами граждан, также составляющих меньшинство, но голосовавших на выборах против избрания данного лица. Во избежание этого законодатель обязан предусмотреть, чтобы голосование по отзыву назначалось лишь при условии, что собраны подписи весьма значительного числа избирателей по отношению к голосовавшим на выборах соответствующего должностного лица, а также чтобы отзыв мог иметь место исключительно по решению большинства всех зарегистрированных избирателей, а не большинства принявших участие в голосовании»<sup>1</sup>.

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. умалчивает об отзыве депутата законодательного (представительного) органа власти субъекта Российской Федерации. Поэтому данный вопрос субъекты Российской Федерации решают по-прежнему самостоятельно.

В настоящее время примерно в 40 субъектах Российской Федерации действуют отдельные законы либо статьи избирательных кодексов, предусматривающие отзыв депутатов представительных органов государственной власти. Процесс разработки и принятия подобных законов продолжается. Только в 2001 г. законы об отзыве депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации были приняты в Сахалинской и Тюменской областях, в Ханты-Мансийском автономном округе. Подготовка таких законов ведется в Приморском крае, Брянской области, Томской области и в других регионах.

Говоря о принципе периодичности выборов, нельзя не согласиться с Ю.А. Веденевым и В.И. Лысенко, которые считают, что «правовое определение принципа периодичности выборов в федеральном законодательстве не завершено в той мере, в какой это необходимо для последовательной реализации положений соответствующих международно-правовых актов»<sup>2</sup>. Однако при решении данных вопросов федеральному законодателю нельзя лишать субъекты Российской Федерации самостоятельности в регулировании временных параметров деятельности выборных органов и должностных лиц.

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти РФ» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

<sup>2</sup> Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Отв. ред. А.В. Иванченко. М., 1999. С. 18.

# ПРОБЛЕМЫ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ О ПЕРЕДАЧАХ ЗАПРЕЩЕННЫХ ПРЕДМЕТОВ ЛИЦАМ, СОДЕРЖАЩИМСЯ В ИСПРАВИТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ И В МЕСТАХ СОДЕРЖАНИЯ ПОД СТРАЖЕЙ (СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ)

Е.А. Зерниева

Сфера административно-процессуального регулирования общественных отношений в науке административного права получила наименование «административный процесс». Большинство ученых придерживается его широкого понимания, т.е. как процесса, охватывающего все индивидуальные дела, рассматриваемые органами управления. С этих позиций в нем выделяются административно-правотворческий, административно-правоприменительный и административно-юрисдикционный процессы. Последний представляет собой «регламентируемую административно-процессуальными нормами деятельность органов государственного управления... по выявлению и пресечению административных правонарушений, рассмотрению индивидуально-конкретных дел по существу и применению к виновным физическим и юридическим лицам мер административного пресечения, взыскания, а также мер по исполнению принятых постановлений в целях предупреждения правонарушений»<sup>1</sup>.

Производство по делам о передачах запрещенных предметов лицам, содержащимся в исправительных учреждениях и в местах содержания под стражей, является разновидностью производств по делам об административных правонарушениях, составляющих наряду с производствами по применению иных мер административного принуждения в своей совокупности административно-юрисдикционное производство, которое в свою очередь является частью административного процесса. Следовательно, на рассматриваемый вид производства распространяются общие свойства административного процесса.

Производство по делам о передачах запрещенных предметов представляет собой установленный КоАП РСФСР (а с 01.07.2002 г. - КоАП РФ) порядок совершения действий по рассмотрению и разрешению дел о нарушениях требований ст. 168 КоАП РСФСР (ст. 19.12 КоАП

---

<sup>1</sup> Розенфельд В.Г., Стариков Ю.Н. Административное принуждение. Административная ответственность. Административно-юрисдикционный процесс. Воронеж, 1993. С. 67.

РФ), а также применению мер обеспечения производства по таким делам.

Производство по делам о правонарушениях, посягающих на правопорядок в исправительных учреждениях и в местах содержания под стражей, имеет свою структуру, образуемую совокупностью стадий, - возбуждение дела, рассмотрение дела, пересмотр постановления и решения по делу, исполнение постановления.

Основанием возбуждения дел о передачах запрещенных предметов являются достаточные данные, указывающие на совершение деяния, содержащего признаки состава незаконных передач конкретным лицом.

Действующее административное законодательство не содержит перечня поводов к возбуждению дел об административных правонарушениях. Таковые были выработаны многолетней административно-юрисдикционной практикой и восприняты законодателем в новом кодексе. Поводами к возбуждению дела о передачах запрещенных предметов являются: непосредственное обнаружение признаков передачи или попытки передачи запрещенных предметов сотрудниками исправительного учреждения либо места содержания под стражей; поступившие в учреждения УИС из правоохранительных и иных органов материалы, указывающие на наличие события передачи или попытки передачи запрещенных предметов; сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные о совершении незаконных передач.

Как показало обобщение практики рассмотрения дел о передаче запрещенных предметов в Новосибирской области за 1994-2001 гг., поводом к возбуждению данных дел в 95 % случаев являлись факты непосредственного обнаружения сотрудниками учреждений УИС признаков данного состава в результате: осмотров транспортных средств и перевозимых грузов, досмотра вещей и одежды лиц, входящих на территорию исправительного учреждения и места содержания под стражей, обысков и досмотров осужденных, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, изъятия различного рода корреспонденции, в том числе и нелегально передаваемой или получаемой указанной категорией лиц.

При обнаружении подобных фактов сотрудники учреждений УИС сталкиваются с необходимостью доставления нарушителя в служебное помещение учреждения и его административного задержания в целях составления протокола и установления личности виновного. Однако действующий КоАП РСФСР не указал персонал учреждений УИС в перечне органов и должностных лиц, имеющих

право производить административное задержание правонарушителей, в связи с чем администрации исправительных учреждений активно используют такие возможности работников милиции, организовывая совместное патрулирование внешнего периметра учреждений и территории, прилегающей к ним. В новом КоАП РФ этот пробел восполнен, доставление правонарушителей и их административное задержание возложено на сотрудников и должностных лиц органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, т.е. начальников исправительных учреждений и мест содержания под стражей, их заместителей и дежурных помощников начальников указанных учреждений.

Как известно, КоАП РСФСР не содержит положений относительно возбуждения дела об административном проступке, что позволяет ученым-административистам высказывать различные мнения о процессуальном значении протокола: он рассматривается как документ о возбуждении административного дела либо фиксирующий окончание расследования по нему. Новый КоАП РФ связывает момент возбуждения дела об административном правонарушении с составлением протокола. Поэтому после 01.07.2002 г. дело о передаче запрещенных предметов следует считать возбужденным либо с момента составления первого протокола о доставлении, административном задержании, личном досмотре, досмотре вещей, транспортных средств, изъятии запрещенных вещей и документов, либо - составления протокола о нарушении требований ст. 168 КоАП РСФСР (ст. 19.12 КоАП РФ).

Также в КоАП РФ восполнен пробел текущего административного законодательства в вопросе определения должностных лиц, уполномоченных на составление протокола по указанной категории. В соответствии с п. 2 ст. 28.3 КоАП РФ к таковым отнесены должностные лица учреждений и органов уголовно-исполнительной системы.

Одной из важных новелл нового КоАП РФ является установление срока составления протокола и его направления для рассмотрения по существу. Так, протокол о передаче запрещенных предметов составляется немедленно после выявления совершения незаконных передач, а в случае, если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о физическом лице, в отношении которого возбуждено данное дело, - в течение двух суток. В течение суток с момента его составления он направляется судьбе. Лицу, в отношении которого возбуждено дело о передачах запрещенных

предметов, должна быть предоставлена возможность ознакомления с протоколом и по его просьбе вручена под расписку копия данного документа (ст. 28.2 КоАП РФ).

Кроме того, новым кодексом существенно изменен порядок рассмотрения дел о передачах запрещенных предметов и обжалования постановлений по ним. Так, с июля 2002 г. дела указанной категории будут рассматриваться судьями (мировыми судьями) по месту совершения передач запрещенных, а жалобы (протесты) на постановления - вышестоящими судами.

В соответствии с действующим кодексом постановление административной комиссии обжалуется в течение десяти суток со дня его вынесения. Новый кодекс, учитывая реальное положение лица, в отношении которого постановление вынесено, устанавливает иное правило - с момента вручения или получения копии постановления.

КоАП РСФСР не регламентирует сроки и порядок принесения протеста прокурором на постановление по делу об административном правонарушении. В новом КоАП РФ этот пробел восполнен. Так, вступившее в законную силу постановление по делу о передачах запрещенных предметов лицам, содержащимся в исправительных учреждениях и в местах содержания под стражей, может быть опротестовано прокурором субъекта Федерации, Генеральным прокурором и их заместителями в любое время, а не вступившие в законную силу постановления - в сроки и в порядке, установленном для подачи жалобы.

В отличие от немногочисленных административно-процессуальных норм КоАП РСФСР, регламентирующих порядок производства в стадии пересмотра постановлений и решений по делу, новый кодекс детально определил действия лиц, разрешающих жалобы и протесты прокурора на постановления и решения по делам об административных правонарушениях; установил форму решения по жалобе (протесту) - оно должно содержать сведения, обязательные к указанию в постановлении по делу об административном правонарушении; предусмотрел немедленное оглашение решения после его вынесения.

Заслуживают внимания и положения нового КоАП РФ в части установления порядка исполнения постановлений. Так, в отличие от действующего КоАП РСФСР, связывающего исполнение постановления по делу о передачах запрещенных предметов с моментом его вынесения, новый кодекс предусматривает необходимость его исполнения с момента вступления в законную силу. Если КоАП

РСФСР давность исполнения постановления о наложении административного взыскания определяет сроком обращения его к исполнению (3 месяца со дня вынесения постановления), то новый КоАП РСФСР связывает ее с приведением постановления в исполнение (в течение года со дня его вступления в законную силу). Имеются изменения в новом КоАП РФ и в части установления срока на добровольное исполнение административного штрафа, который должен быть уплачен нарушителем не позднее тридцати дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу.

Безусловно, в КоАП РФ имеются и другие новеллы в части регулирования производства по делам о передачах запрещенных предметов, которые нуждаются в дополнительном самостоятельном исследовании.

## **К ВОПРОСУ О ПРОИСХОЖДЕНИИ ПРЕЗИДЕНТСКОЙ ВЛАСТИ. ДИКТАТУРА КОРНЕЛИЯ СУЛЛА**

**Г.А. Исакова**

Термин «президент» (латинского происхождения) означает «сидящий впереди». Становление нынешнего понимания президента как главы государства - достаточно длительный исторический процесс, у истоков которого стоял римский полководец Корнелий Сулла. Он происходил из знатного рода, отошедшего от государственных дел. Будучи человеком умным, любившим славу, обязательным для друзей, Сулла хотел всех превосходить на военном совете умом, а на деле - искусством исполнения.

Жил блестящий полководец в чрезвычайно сложное, смутное время. Это была эпоха гражданских войн, острого политического кризиса, который нужно было преодолеть. Но как? Старая полисая система управления с народными собраниями, созываемыми в столице, и выборными должностными лицами в огромном государстве доказала свою несостоятельность.

Восстановить должность выборного царя (рекса), являвшегося верховным военным предводителем и судьей с неограниченной властью, было невозможно. Деспотическое поведение седьмого рекса Тарквиния Гордого (отменил равенство граждан, запрещал им соби-

ратся на религиозные праздники, облагал богатых плебеев произвольными налогами, а бедных заставлял работать за ничтожную плату и скудный прокорм) скомпрометировало единоличную, напоминавшую монархическую, власть.

Более 100 лет не назначали в Риме и диктатора, опиравшегося на военную силу, имевшего право приговаривать к смертной казни без права обжалования, подчинявшего себе всех других должностных лиц республики, но с коротким сроком полномочий (6 месяцев).

Таким образом, к установлению монархической формы правления римляне были не готовы, а республика уже отживала свой век.

Корнелий Сулла, понимая это и желая «спасти» Рим, решил по своему произволу изменить организацию государственной власти. Для этого ему нужно было занять положение, не связанное никакой подчиненностью законам.

Разгромив в 82 г. до н.э. своих противников и став хозяином положения, Сулла перед вступлением в Рим, послал сенату требование, чтобы в его руки на неопределенный срок была передана верховная власть. Сопrotивляться было невозможно. Первый сенатор Луций Валерий Флакк предложил народному собранию избрать Суллу диктатором для составления законов, восстановления и упрочения порядка, передать ему управление государством законодательную и судебную власть, неограниченное право над жизнью и имуществом граждан и предоставить ему право сохранять эти полномочия без временного ограничения. Таким образом, под старинным названием «диктатура» скрывалась новая власть военного победителя.

В стране начался террор. Каждый имел право безнаказанно убить человека, включенного в список проскрипций (прокламаций), имущество их конфисковывалось, а потомство лишалось права занимать государственные должности. Сулле приносили головы убитых (около 5 тыс.). Террор обрушился на целые общины, племена и города. Особенно пострадали две области Италии: Сампий и Этрурия. Многие города этих областей были опустошены, лишены части своих земель и укреплений. Террористические мероприятия преследовали цель не только утратить римлян, но и пополнить государственную казну, земельный фонд.

Одновременно Сулла щедро наградил своих друзей и сторонников: 120 тыс. воинов-сулланцев получили участки плодородной земли и превратились в обеспеченных землевладельцев; 10 тыс. рабов, принадлежавших проскрибированным, были отпущены на свободу

под патронатом Суллы. Диктатор направлял их действия в народном собрании в своих интересах.

Действуя от имени оптиматов, сторонников сената, Сулла расширил полномочия этого органа. К нему перешли контроль над финансами государства, судебная власть над заместителями. Состав сената увеличился с 300 до 600 членов за счет соратников Суллы.

Власть народного собрания была ограничена. Из его компетенции были изъяты почти все судебные дела и переданы в руки постоянных судебных комиссий (по делам о вымогательствах, отравлениях и убийствах и т.д.) во главе с преторами и другими магистратами.

Трибунат был поставлен под контроль сената. Трибун не мог вносить предложений в народное собрание, произносить в нем речи иначе, как с позволения сената. Было постановлено, что человек, занявший должность народного трибуна, уже не может претендовать на более высокие государственные должности.

Вместо прежнего беспорядочного распределения должностей, создававшего условия для всевозможных злоупотреблений и интриг, были введены ясные и точные правила о возрастном цензе, о прежних должностях. Переизбрание на одну и ту же должность допускалось лишь через десять лет.

После отправления должности консулы и преторы направлялись на годичный срок в провинции в качестве заместителей, уже имевших административный опыт.

Более двух лет Сулла правил государством. Он чеканил монеты со своим именем, подчеркивая таким образом, кто является главой государства. Народ привыкал к монархическому правлению. Правда, диктатор обыкновенно издавал свои повеления лишь по принятии их народным собранием, придавая им форму законов, установленных народом.

Формально восстанавливая традиционную олигархическую республику, Сулла подготовил условия для монархического правления. Принцип постоянной диктатуры при сохранении республиканской формы, уничтожение демократии, фактическое ослабление сената при его внешнем укреплении, улучшение административного и судебного аппаратов, расширение прав гражданства - все эти меры впоследствии вновь появятся в деятельности преемников Суллы, особенно на первом этапе империи.

# ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В 2001 Г.

Н.Н. Мельчинский

Первый год XXI столетия оказался достаточно благоприятным для системы федерального аппарата. Естественно, произошли некоторые изменения, что неизбежно для такой сложной структуры, однако не было серьезных реорганизаций, которые последние годы держали в напряжении Правительство РФ и федеральные ведомства. Этому в значительной степени способствовала смена президентского руководства.

Прежде всего следует подчеркнуть установившуюся относительную стабильность аппарата исполнительной власти. Укоренившаяся при Б.Н. Ельцине практика ежегодных резких трансформаций в структуре аппарата ушла в историю. Подавляющее большинство российских министерств и ведомств функционирует в нормальном режиме, не опасаясь структурных и кадровых перетасовок. Нет нужды доказывать позитивный эффект стабильной работы управленческого механизма. Очевидно, в социально-экономических достижениях минувшего года весьма заметным является вклад органов исполнительной власти федерального уровня.

Проанализируем основные вопросы, касающиеся федеральных органов исполнительной власти, опираясь на принятые в 2001 г. некоторые акты Президента и Правительства РФ.

Самым заметным, безусловно, является президентский Указ от 16 ноября 2001 г. «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»<sup>1</sup>. В отличие от многих предыдущих одноименных актов, радикальных изменений он не внес, что еще раз свидетельствует о положительных тенденциях, наметившихся при новом Президенте.

Сначала обратим внимание на состав Правительства РФ в свете упомянутого Указа и некоторых иных актов Президента.

Впервые за последнее десятилетие руководящее звено высшего органа исполнительной власти России осталось в прежнем составе. Правда, в обществе циркулировали слухи о возможной отставке главы Правительства, но они не подтвердились. Более полутора лет, с мая 2001 г. возглавляя Правительство, М.М. Касьянов продемонстрировал свои способности руководить государством в довольно слож-

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2001. № 43. Ст. 4071.

ных политических и социально-экономических условиях. Можно предположить, что другое лицо сумело бы более успешно осуществлять полномочия на такой высокой должности, но частые замены руководителей подобного ранга не лучший способ решать государственные проблемы. События 1998-1999 гг., заломившиеся многократными отставками премьеров, чехардой вице-премьеров, видимо, были учтены. Кстати, на данный момент М.М. Касьянов по срокам пребывания на посту председателя обошел большинство своих предшественников постсоветского периода, кроме В.С. Черномырдина.

Нет изменений в группе заместителей председателя. В Указе от 16 ноября 2001 г. вновь подтверждено наличие пяти таких должностей. Все так же отсутствует должность первого заместителя. Возможно, это не такой принципиальный вопрос, тем не менее, на наш взгляд, в высшем органе государства подобная должность должна существовать.

Ряд вице-премьеров имеют значительный опыт руководящей работы в составе Правительства. Так, В.Б. Христенко в 1998 г. пять месяцев выполнял обязанности зампреда, с 31 мая 1999 г. он несколько месяцев выполнял обязанности первого заместителя, а с января 2000 г. - один из пяти действующих заместителей. Координаторские полномочия В.Б. Христенко весьма многообразны. Это вопросы федеративных отношений, национальной миграционной политики, отношений со странами СНГ, политики ценообразования, топливно-энергетического комплекса, строительства, реформы жилищно-коммунального хозяйства, развития и деятельности всех видов транспорта и др.

Почти одновременно заняли руководящие должности в Правительстве В.И. Матвиенко и И.И. Клебанов. И вот уже более 2,5 лет вносят заметный вклад в решение важнейших вопросов. Не часто женщинам доверялась такая большая власть. В советские времена только А.П. Бирюкова недолго была единственной женщиной - заместителем Председателя Совета министров СССР. В российском Правительстве во второй половине 1991 г. непродолжительное время выполняла функции заместителя и И.И. Гребешева. При всей многозначности данных примеров они все-таки являлись эпизодическими исключениями из общего правила. Деятельность В.И. Матвиенко в полной мере доказала правомерность участия женщин в работе одного из высших органов государства на руководящей должности. Координируя вопросы социальной политики, социального страхо-

вания, социальной защиты, гарантий, льгот, выплат, пенсионного обеспечения, образования, здравоохранения, физкультуры и спорта, молодежной политики и др., В.И. Матвиенко снискала уважение и доверие многих слоев российского общества и продолжает активно участвовать в решении весьма сложных проблем социально-культурной сферы.

Вопросы огромной государственной важности возложены на И.И. Клебанова. Промышленная политика, наука и научно-техническая политика, оборонный и авиационно-космический комплексы, телекоммуникации, стандартизация, метрология и сертификация продукции - вот неполный перечень сфер его ведения. Накопленный опыт государственного руководства позволяет И.И. Клебанову плодотворно работать в составе Правительства.

Более молодыми по стажу вице-преьерами являются А.А. Кудрин и А.В. Гордеев. На свои должности они пришли в мае 2000 г. А.А. Кудрин курирует вопросы экономического и социального развития, антимонопольной политики, поддержки предпринимательства, внешних экономических связей, торговли, валютно-экспортного контроля и др. Одновременно он занимает один из ключевых министерских постов - возглавляет Министерство финансов. Также две должности занимает А.В. Гордеев: как зампред он координирует вопросы аграрной политики и аграрно-промышленного комплекса, разработки и реализации мер по государственной поддержке производства, переработки и реализации сельскохозяйственной продукции, осуществление технической и технологической политики, лизинга сельскохозяйственной техники; как министр сельского хозяйства непосредственно отвечает за обеспечение населения необходимыми продовольственными ресурсами.

С октября 2001 г. подобное совмещение должностей возложено на И.И. Клебанова. В соответствии с Указом Президента он назначен министром промышленности, науки и технологии РФ. По словам Председателя Правительства, это совмещение связано с необходимостью объединения усилий по реализации проектов реструктуризации ряда секторов промышленности, а также позволит консолидировать управление военно-промышленным комплексом, предприятиями, в которых велика доля госсобственности, и тех сфер экономики, в которых необходима реализация социальных программ по их развитию<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Российская газета. 2001. 18 окт.

Таким образом, из пяти заместителей председателя трое параллельно являются министрами РФ.

Говоря о других членах Правительства - федеральных министрах, следует одновременно коснуться вопроса о министерствах и иных федеральных органах.

Ушедший год принципиальных изменений в систему центрального аппарата не внес. В октябре было упразднено Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики. Его функции распределены между Министерством внутренних дел, Министерством экономического развития и Министерством иностранных дел. В МВД переданы вопросы миграционной политики, в Минэкономразвития - вопрос региональных отношений и муниципальных образований, в МИД - проблемы соотечественников за рубежом. Таким образом, число министерств сократилось на одну единицу (стало 23).

В связи с упразднением Министерства по делам федерации 17 октября 2001 г. президентским Указом введена дополнительная должность министра РФ, на которого возлагается координация деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации национальной политики<sup>1</sup>. В Указе говорится, что это сделано по предложению Правительства. Несомненно, усиление подобной координации необходимо в современных условиях и данная позиция Правительства положительно оценена Президентом. В декабре 2001 г. на эту должность назначен В.Ю. Зорин<sup>2</sup>, который во второй половине 1990-х гг., будучи депутатом Госдумы, занимал пост председателя комитета по делам национальностей, автор нескольких книг по вопросам национальной политики, поэтому его назначение следует признать продуманным шагом. Итак, сокращение числа министерств не изменило количество министров, если не учитывать совмещение И.И. Клебановым двух должностей.

1 ноября 2001 г. Указом Президента образован Комитет РФ по финансовому мониторингу (далее - КФМ). Он является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным принимать меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем и координирующим деятельность в этой сфере иных федеральных органов. В отличие от силовых ведомств, задачи нового органа заключаются преимущественно в анализе поступающей информации об операциях с денежными средствами или

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2001. № 43. Ст. 4072.

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. 2001. № 50. Ст. 4723.

иным имуществом, создание единой информационной системы и ведение федеральной базы данных, направление соответствующей информации в правоохранительные органы, взаимодействие с органами иностранных государств в борьбе с легализацией незаконных доходов. Органы финансовой разведки имеют многие государства и вполне логичным выглядит появление подобной структуры в российском аппарате.

Интересен правовой статус КФМ России. Прежде всего он является официальным федеральным органом исполнительной власти и стал пятым в группе «Иные органы исполнительной власти». Осуществляя свои непосредственные задачи, он уполномочен координировать деятельность министерств и ведомств, т. е., обладает надведомственными полномочиями. Вместе с тем он подотчетен другому федеральному органу Министерству финансов, что, с одной стороны, представляется оправданным, а с другой стороны - несколько снижает правовой уровень КФМ практически до департамента Минфина. Схожие черты имеет и департамент санэпиднадзора Министерства здравоохранения, считавшийся в недавнем прошлом самостоятельным федеральным органом. Председатель КФМ одновременно является первым заместителем министра финансов. На эту должность назначен В. Зубков, который ранее возглавлял налоговую инспекцию по Санкт-Петербургу.

Ведущая роль Минфина проявляется и в том, что основной состав будет формироваться из работников данного министерства, других сфер, а также частного бизнеса. В центральном аппарате КФМ будут трудиться более 200 профессионалов финансовой разведки. В федеральных округах создаются 7 межрегиональных подразделений. Нелегальные финансовые операции, по разным оценкам, составляют до 40 % в сфере экономики, поэтому новому органу предстоит провести значительную работу по оздоровлению финансово-коммерческого оборота в России.

Произошли изменения и в министерских рядах. Всего за год сменилось семь министров. 5 февраля был освобожден от должности министр энергетики А.С. Гаврин. На должности он состоял с мая 2000 г., т.е. менее 9 месяцев. О причинах смещения и последующем переходе на другую работу в Указе Президента ничего не сказано. Интересно, что его преемник И.Х. Юсуфов был назначен не сразу, а лишь спустя 4 месяца.

Наиболее интересные перестановки произведены в марте 2001 г. Целым рядом указов Президента были освобождены министр обо-

роны И.Д. Сергеев, министр внутренних дел В.Б. Рушайло, министр по атомной энергии Е.О. Адамов, а также директор Федеральной службы налоговой полиции В.Ф. Солтаганов. Правда, последний членом Правительства не являлся, однако возглавлял важный федеральный орган. При этом, за исключением Е.О. Адамова, им были определены новые назначения. Так, В.В. Рушайло стал секретарем Совета безопасности РФ, В.Б. Солтаганов - его заместителем, И.Д. Сергеев - помощником Президента.

Сменили их новые лица, что вызвало повышенный интерес в обществе. Министерство обороны возглавил С.Б. Иванов, ранее секретарь Совета безопасности, а до этого - многолетний сотрудник службы внешней разведки. Впервые специалист в области безопасности руководит оборонным ведомством. Считается, что он гражданское лицо, поскольку ушел в отставку с генеральской должности спецслужб. Во многих развитых странах назначение руководителями вооруженных сил штатских лиц достаточно распространено, и можно говорить о наметившейся тенденции подбора кадров из гражданских лиц. Кстати, немного позднее заместителем министра обороны по финансово-экономическим вопросам назначена Л.И. Куделина. Впервые женщина заняла столь видное место среди генералов.

Вместо В.В. Рушайло министром внутренних дел назначен Б.В. Грызлов, до этого депутат Госдумы, руководитель думской фракции. Еще один пример появления непрофессионала в силовом ведомстве.

В июне 2001 г. Б.А. Яцкевича на посту министра природных ресурсов заменил В.Г. Артюхов, в октябре освобожден (с переходом на другую работу) министр промышленности, науки и технологий А.Н. Дондуков и обязанности главы этого Министерства, как уже говорилось, возложены на зампреда И.И. Клебанова. В декабре министром назначен В.Ю. Зорин, который, по сути дела, сменил А.В. Блохина, освобожденного в связи с ликвидацией Министерства по делам федерации.

Обобщая вышесказанное, следует отметить, что изменения в кадровом составе Правительства носят частный характер, не оказывают заметного влияния на политику высшего органа России и являются неизбежными в практике деятельности любой организации. Правда, очевидно стремление Президента укрепить руководство силовых ведомств.

Как обычно, продолжалось нормативно-правовое совершенствование. В частности, указами Президента были внесены изменения и

дополнения в источники, определяющие правовой статус, структуру и другие вопросы МВД, МИД, Федеральной службы налоговой полиции, Минюста, Министерства обороны и др.<sup>1</sup>. Представляет интерес Указ Президента от 9 ноября 2001 г. «О совершенствовании государственного управления в области пожарной безопасности», в соответствии с которым Государственная противопожарная служба МВД РФ передана в ведение МЧС РФ. Весь центральный аппарат, территориальные органы, подразделения, учреждения, организации с состоящим на их балансе имуществом сменили ведомственную принадлежность. Разумеется, подобная структурная реформа - весьма сложная процедура, но ее следует признать вполне обоснованной, поскольку она дает возможность объединения сил и средств при организации и проведении аварийно-спасательных работ, связанных с тушением пожаров. В руководстве МЧС введена дополнительная должность заместителя министра, который будет курировать новое структурное подразделение. Соответственно увеличена штатная численность аппарата министерства. Сотрудники Государственной противопожарной службы считаются проходящими службу в занимаемых ранее должностях без проведения их переаттестации и переназначения.

Постановлениями Правительства РФ утвержден ряд новых положений: о Минтрансе РФ, о федеральной службе земельного кадастра, о Госкомспорте, о Госкомстате, о федеральном горном и промышленном надзоре. Внесены изменения в некоторые действующие акты (например, в положение о Министерстве по налогам и сборам), утверждена Программа реформирования железнодорожного транспорта, Положение о госконтроле за охраной атмосферного воздуха и др.<sup>2</sup>. Обращает на себя внимание группа нормативно-правовых актов об утверждении положений о ведомственной охране ряда федеральных органов (Минфина, МЧС, Минпрома, МПС, Минтранса, нескольких российских агентств). Принятие таких актов обусловлено появившимся в 1999 г. ФЗ «О ведомственной охране» и Постановлением Правительства 2000 г. «Об организации ведомственной охраны», в соответствии с которыми 15 федеральных органов получили право создавать собственную ведомственную охрану<sup>3</sup>.

Укрепление вертикали власти нашло свое проявление в создании окружных федеральных структур. Их правовой статус определен от-

---

<sup>1</sup> См., напр.: СЗ РФ. 2001. № 3. Ст. 220.

<sup>2</sup> См., напр.: СЗ РФ. 2001. № 7. Ст. 652.

<sup>3</sup> См., напр.: СЗ РФ. 2001. № 9. Ст. 871.

дельными актами Президента и ведомственными актами. Например, Указ Президента РФ от 4 июня 2001 г. «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел РФ» установил, что окружными подразделениями МВД являются главные управления по федеральным округам и определены их основные задачи<sup>1</sup>. Наименование таких федеральных структур разнообразно. Так, образованы федеральные управления Минюста, региональные центры МЧС, межрегиональные инспекции МЧС и др.<sup>2</sup>

Подводя итоги, можно сделать некоторые выводы и замечания.

1. Явственно наметилась тенденция стабилизации федерального аппарата, что является залогом успешной дальнейшей деятельности.

2. Осуществлялись меры по улучшению структуры Правительства РФ и порядка его деятельности. По словам М.М. Касьянова, настройка Правительства еще не завершена, поскольку это постоянный процесс. Однако серьезных структурных и кадровых перестановок в ближайшее время не планируется<sup>3</sup>.

3. Проводится укрупнение ряда органов. Ликвидация Миннациональностей привела к расширению компетенции названных выше органов. Предполагается объединение Минпромышленности с оборонными агентствами. Не исключено появление нескольких крупных министерств путем слияния с ныне существующими.

4. Продолжается укрепление вертикали власти, создаются новые управленческие структуры в федеральных округах.

## ПРОБЛЕМЫ ДОГОВОРНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

**Р.С. Радзивил**

Договор является традиционным средством регулирования отношений между субъектами в отраслях частного права (например, гражданско-правовой договор). Сфера частноправовых отношений, как правило, регламентируется нормами гражданского права, которое предоставляет участникам договорных отношений равные права при заключении договора.

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2001. № 24. Ст. 241639.

<sup>2</sup> См., напр.: Российская газета. 2001. 29 авг.

<sup>3</sup> См.: Российская газета. 2001. 18 окт.

Публичное право также использует договорное начало в качестве самостоятельного особого способа договорного регулирования<sup>1</sup>, даже несмотря на то, что публично-правовое регулирование применяет преимущественно императивный метод, отличающийся по своему характеру от частноправовых методов регулирования.

В настоящее время особый интерес представляет проблема публично-правового (нормативного) договора как инструмента создания нормативной основы правового регулирования.

В общей теории права отсутствует единое определение понятия и признаков договора. Нормативные и индивидуальные договоры рассматриваются разьединенно: первые (сжато и обзорно) при характеристике источников права, вторые - при оценке юридических фактов, правоотношений и форм правоотношений.

Вместе с тем полагаем, что по вопросу понятия договора можно взять за основу определение, даваемое В.В. Ивановым: «... договор, договорный акт в самом широком смысле ... совместный правовой акт, представляющий собой оформление выражения обособленных согласованных автономных волеизъявлений двух или нескольких формально равных субъектов права, устанавливающих условия, исполнение которых предполагается обязательным»<sup>2</sup>.

Необходимо отметить, что для договоров в публичном (конституционном, административном, финансовом, налоговом) праве характерно отсутствие «традиционной» договорной свободы или договорного равенства, они там просто невозможны.

Как известно, правовые акты подразделяются на нормативные и индивидуальные. К нормативным актам относят акты правотворчества и нормативного толкования, к индивидуальным - акты правоприменения, индивидуального толкования и акты реализации прав и обязанностей. Исходя из этого, следует выделять 2 типа договоров: нормативные и индивидуальные, различие между которыми перекрывается различием между правовыми результатами - правовой нормой и индивидуальным правовым установлением<sup>3</sup>.

В публично-правовых договорах на первый план выходит их нормативное содержание (выработка правовых норм). Частно-правовые же договоры представляют собой более юридический факт, чем нормативные договоры (что подтверждается и действующим

---

<sup>1</sup>Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник. М., 1995. С. 180-181.

<sup>2</sup>Подробнее см.: Иванов В.В. К вопросу об общей теории договора // Государство и право. 2000. № 12. С. 73-79.

<sup>3</sup>Там же. С. 79.

щим законодательством: ст.ст. 153, ч. 1 ст. 154, 420 и др. Гражданского кодекса РФ).

По мнению Ю.А. Тихомирова, для публично-правового договора характерны следующие специфические признаки:

1) субъектом договора всегда является участник публично-правовых отношений, прежде всего, обладающий властными полномочиями: государство, его органы, должностные лица, органы местного самоуправления, официальные представители партий и иных общественных организаций, международные организации;

2) противоположная сторона в публично-правовом договоре может обладать иным статусом, но в публично-правовой сфере является носителем некоторых властно-регулирующих функций (государственные корпорации и т. п.) или выразителем общественных интересов (территориальное, профессиональное и иное самоуправление);

3) Публично-правовой договор имеет особый предмет: вопросы властвования, управления или саморегуляции;

4) Стороны публично-правовых договоров приобретают своеобразные обязательства, которые обеспечиваются специфическими способами: используются меры организационного, правового, экономического, платежно-расчетного характера, могут быть изменены режимы исполнения, установлены особые приоритеты<sup>1</sup>.

Исходя из указанных признаков публично-правовых договоров, их субъектов и содержания и отмечая, что договорные отношения в сфере публичного права выражают меру согласования деятельности участников в рамках публично-правового воздействия, Ю.А. Тихомиров дает такую классификацию указанных договоров: учредительные договоры; компетенционно-разграничительные соглашения; соглашения о делегировании полномочий; программно-политические договоры о дружбе и сотрудничестве; функционально-управленческие соглашения; договоры между государственными и негосударственными структурами; договоры о гражданском согласии; международные договоры<sup>2</sup>.

Соглашаясь с мнением Ю.А. Тихомирова о необходимости использования договорных методов регулирования как внутри государств, так и вовне<sup>3</sup>, полагаем, что не следует разграничивать публичные договоры и административные. Во-первых, административный договор является особым видом публичных договоров и поэто-

---

<sup>1</sup> Тихомиров Ю.А. Публичное право. С. 183-184.

<sup>2</sup> Там же. С. 185-198.

<sup>3</sup> Там же. С. 182.

му имеет специфические признаки, а в будущем при осуществлении правовой регламентации будет иметь и особую нормативную базу. Во-вторых, предмет публично-правового договора, определенный Ю.А. Тихомировым, характерен и для административных договоров.

Кроме того, в публично-правовом договоре (подобно административному) противоположной стороной по отношению к постоянному участнику таких договоров - органов, обладающих властными полномочиями, - могут являться и субъекты, которые не являются в публично-правовой сфере носителями властно-регулирующих функций, например негосударственные частные предприятия и организации, граждане.

Таким образом, на наш взгляд, административный договор является одним из видов нормативных договоров.

Весьма детально исследуют проблему применения административных договоров в России в современных условиях В.Г. Розенфельд и Ю.Н. Стариков в статье «Проблемы современной теории административного договора». Их размышления об административных договорах заставляют задуматься над отдельными положениями теории административно-договорного права.

Так, в названной работе в качестве административных договоров рассматривают договоры о концессии публичной (государственной) службы, посредством которых орган исполнительной власти, и особенно местная администрация, делегируют хозяйственным товариществам и обществам, а также лицам, занимающимся предпринимательской деятельностью, т. е. юридическим и физическим лицам, часть своих функций и полномочий, которые связаны с обеспечением жизненно важных общественных потребностей и интересов граждан, с поддержанием порядка на соответствующих территориях<sup>1</sup>.

Несомненно, данные договоры являются административно-правовыми, однако ряд примеров, приводимых авторами, не совсем удачен. К подобным договорам авторы относят соглашения городской администрации с акционерными и арендными предприятиями городского транспорта, по ремонту жилищного фонда, осуществлению очистительных мероприятий и др. В этих соглашениях предусмотрены двусторонние специальные обязательства: администрация осуществляет дотационные выплаты; администрации предприятий отвечают за качественное выполнение принятых на себя условий (например, точно выдерживать график движения автобусов, трамваев

---

<sup>1</sup> Там же.

и троллейбусов, производить уборку и вывоз бытовых отходов в ранние утренние часы и подвергать их полному уничтожению).

С данным мнением трудно согласиться, поскольку в соответствии с указанными договорами органы местного самоуправления не делегируют предприятиям свои полномочия в сфере благоустройства территории муниципального образования. Наоборот, реализуя эти полномочия, они и заключают эти договоры. Сами же договоры следует отнести к числу гражданско-правовых, в частности по оказанию услуг (договор перевозки), либо по выполнению работ (ремонт жилищного фонда) и т.д.

Считаем, что примером договоров о концессии публичной (государственной) службы является соглашение, по которому органы местного самоуправления передают частной компьютерной фирме полномочия по составлению и ведению электронного городского земельного кадастра. Таким образом, функции органов местного самоуправления передаются организации, которая получает не только финансирование от органов местного самоуправления, но и право осуществлять контроль за порядком использования получаемой для работы из различных государственных органов и органов местного самоуправления информации.

Те же авторы относят к административным договорам контракты, заключаемые органами исполнительной власти (местной администрацией) с предприятиями - поставщиками различных видов продукции, о предоставлении последним налоговых льгот, преимуществ при получении кредитов, установления особых бюджетных ассигнований<sup>1</sup>. Целью таких контрактов является обеспечение поставки в установленных размерах определенной продукции и товаров. Полагаю, что §4 гл. 30 Гражданского кодекса РФ, а также ФЗ от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ, 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ и 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ достаточно полно и подробно регулируют отношения поставки для государственных нужд. Участие в договоре в качестве одной из сторон органа государственной власти не меняет его природу и не относит этот вид договоров к административно-правовым.

Однако на природу таких, казалось бы бесспорно административных договоров, как договоры о разграничении или делегировании полномочий исполнительными органами власти друг другу, также существуют различные точки зрения. Так, например, А.П. Алехин и Ю.М. Козлов отмечают, что данные договоры, а также договоры о координации и взаимодействии в решении различных во-

---

<sup>1</sup> Там же.

просов, содержат лишь отдельные элементы (отдельные признаки) административных договоров, но не соответствуют сполна вкладываемому в это понятие смыслу и содержанию<sup>1</sup>.

Аналогичную позицию занимают В.Г. Розенфельд и Ю.Н. Старилов в указанной выше работе: административными договорами между органами исполнительной власти и местной администрацией о делегировании полномочий можно считать лишь те, которые предусматривают режим контроля (надзора) со стороны делегирующего полномочия органа управления и устанавливают взаимную ответственность сторон в случае его неисполнения или ненадлежащего исполнения как органом, делегирующим соответствующие полномочия, так и органом, принимающим эти поручения к исполнению.

Полагаем, следует согласиться с мнением Д.Н. Бахраха<sup>2</sup> о том, что все договоры о разграничении или делегировании полномочий органами исполнительной власти друг другу либо о совместной нормотворческой деятельности относятся к административным договорам. На наш взгляд, наличие или отсутствие положений о взаимной ответственности сторон в договоре не меняет его природы, например с административного на гражданско-правовой. Отсутствие же механизма судебной защиты, а следовательно, невозможность применения в конкретных случаях к участникам договора мер имущественной ответственности является пробелом в российском административном законодательстве и подлежит скорейшему устранению.

Также необходимо отметить, что в соответствии с п.4 ст.6 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями от 22 апреля, 26 ноября 1996 г., 17 марта 1997 г., 4 августа 2000 г.) наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется **только федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации** с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств. Указанное положение создает определенные препятствия к распространению публично-правовых договоров о передаче полномочий органов власти РФ и субъектов РФ органам местного самоуправления.

Подводя итог всему сказанному, необходимо отметить, что в современной теории права в России теория публично-правового договора еще недостаточно разработана. В настоящее время, с учетом все

---

<sup>1</sup> *Алехин А.П., Козлов Ю.М.* Административное право России. С. 200.

<sup>2</sup> *Бахрах Д.Н.* Административное право.

возрастающей роли нормативных договоров на всех стадиях правового регулирования, необходима разработка проекта специального нормативного правового акта о данных договорах, касающегося в первую очередь вопросов ответственности по этим договорам, а также разрешения возникающих споров по поводу содержания и правомерности указанных договоров, об органах и процедуре разрешения данных споров.

## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

**Н.Р. Сапунов**

Изучение и наиболее полное использование законов развития общества показывает, что организованность в функционировании общественных, в том числе и муниципальных отношений достигается, прежде всего, действиями объективных закономерностей. Социально-экономические, политические и иные отношения намечают общие границы возможностей развития определенных территорий, создают условия для сознательного выбора конкретных вариантов деятельности местного самоуправления, соответствующих методов осуществления местной власти.

Однако жизнедеятельность общества показывает, что действия только факторов реальной действительности автоматически не обеспечивают развитие фактических отношений на местах. Социально-экономические и иные условия выступают в сложном переплетении с надстроечными элементами с субъективными факторами, сознательным воздействием людей на процессы жизнедеятельности граждан в различных сферах общественной и личной жизни. Требуется наличие нормативности, упорядоченности, определенности во взаимоотношении между сторонами управленческого процесса, сознательной целенаправленной организованностью различных социально значимых связей как по вертикали, так и по горизонтали.

В качестве одного из элементов структуры управления общественными процессами, формой организации социальных коллективов и общества, поведения граждан выступает система специфических юридических средств и способов, составляющих содержание института правового регулирования.

Концепция правового регулирования дает возможность науке и практике сосредоточить внимание на устойчивости и определенности общественных отношений, указать исполнителей воздействия на общественно значимые процессы, содержание устанавливаемых социальных связей и способы методов их обеспечения. Таким образом, правовое регулирование позволяет не только собрать воедино явления правовой действительности, но и сформировать их как работающую систему, элементы которой находятся в определенных структурных связях.

Понятие правового регулирования прочно вошло в юридическую науку. В монографических исследованиях, статьях, в самых различных аспектах рассматриваются общие вопросы правового регулирования, рассматриваются понятия регулирования, их структура, определено место каждого элемента механизма в системе юридического воздействия.

Юристы-государствоведы едины в том, что поскольку категория «правовое регулирование» явление сложное и многогранное, в юридической литературе используются различные подходы к его определению, позволяющие рассматривать исследуемое явление в различных аспектах. Нельзя не отметить, что отсутствие единства в определении понятия правового регулирования, звеньев его механизма, выявление основных тенденций их развития и другие проблемы в значительной мере определяются различным определением термина «правовое регулирование». Одни авторы термином «правовое регулирование» охватывают все виды воздействия права на сознание и поведение людей, другие полагают, что институт правового регулирования не охватывает всего многообразия влияния права на общественную жизнь. Многие ученые данный термин понимают как упорядоченное, направленное воздействие на поведение лиц при помощи юридических средств - норм права, правовых отношений, актов применения права и др.<sup>1</sup> За пределы правового регулирования выводятся идеологическое и ценностно-ориентационное воздействие права на поведение и сознание людей.

Информационное воздействие права имеет целью доведение до участников отношений позиции государства о дозволенном и закрепленном поведении, сообщает о средствах достижения необходимо-

---

<sup>1</sup> См.: Явич А.С. Проблемы правового регулирования общественных отношений. М., 1961. С. 26-27; Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 18-20; Шабанов А.Д. Развитие социалистического общенародного права. М., 1963. С. 67-68.

го результата, последствиях нарушения норм права. Наряду с информацией о дозволенном или закрепленном поведении, право одновременно является носителем многих понятий, моральных и духовных ценностей. С помощью ценностно-ориентированного воздействия право формирует представления участников общественных отношений о механизме правового регулирования, содействует воспитанию у лица соответствующего поведения, влияет на принятие лицом определенной системы правовых требований.

Правовое регулирование, в отличие от правового воздействия, во-первых, представляет собой государственно-властное целевое регулирование общественных отношений, во-вторых, осуществляется при помощи особого, свойственного только праву, механизма, гарантирующего достижение целей, которые закрепляются в законодательных актах о местном самоуправлении в целом или определенных правовых актах, регулирующих отдельные стороны жизнедеятельности местного самоуправления. Цели, закрепленные в нормах права, в конечном счете, определяют общие потребности развития муниципальных отношений, ориентируют на те ценности, которые лежат в основе политики государства в сфере местной жизни. Правильно поставленные цели становятся силой, определяющей конечный результат, к которому стремится законодательство, выявляют способы и приемы правового регулирования. Цели правового регулирования поддерживают и закрепляют действия, или бездействия, местного самоуправления, направляют творческий потенциал местного населения с помощью юридически закрепленных инструментов.

К общим целям правового регулирования местного самоуправления законодательных актов относят:

- побуждение органа государства, органа и должностного лица местного самоуправления выполнять действия, в которых заинтересовано государство;

- стимулирование одобряемых государством действий органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц;

- внедрение в практику более эффективных механизмов, с помощью которых может быть достигнут положительный результат в регулировании муниципальных отношений.

Общие цели правового регулирования связаны с конкретными целями. При этом каждая непосредственная конкретная цель рассматривается как отдельное звено, связывающая ее с общими целями правового регулирования, является той силой, которая изменяет ре-

альную действительность. Конкретные цели правового регулирования местного самоуправления неразрывно связаны с интересами местного самоуправления, определяющего основные направления правового воздействия на муниципальные отношения. Конкретные цели находят закрепление в правовых актах, которые являются обязательными и исполняются всеми хозяйствующими юридическими субъектами и физическими лицами. Обязательность исполнения правовых актов местного самоуправления обеспечивается различными факторами государственного принуждения и разнообразными правилами стимулирования.

Хотя цели являются непосредственным мотивом, направляющим и регулирующим действия местного самоуправления, однако в процессе принятия правовых актов органы местного самоуправления не всегда используют различные варианты наиболее четкого и ясного формулирования целей и выбора способов наиболее полного оптимального их исполнения. Искусство правотворческого органа (будь то орган государственной власти или орган местного самоуправления) состоит в том, чтобы не только своевременно выявить назревшие потребности общественного развития, всю совокупность объективных факторов, влияющих на правотворчество, но и найти наиболее целесообразный вариант достижения намеченной цели, воплотить его в ясные и четкие юридические формы. При закреплении целей в процессе принятия правовых актов целесообразно более полно учитывать предложения ученых-государствоведов, содержание которых обеспечивает достижение более четких формулировок положений правовых актов, дает возможность полнее использовать средства и приемы юридической техники. Эти и другие требования по совершенствованию закрепления в правовых актах целеполагающих положений не всегда последовательно осуществляются в ряде федеральных законов, законах субъектов Федерации, правовых актах местного самоуправления, соответственно значительная часть правовых актов о местном самоуправлении не дает того эффекта, на который они были рассчитаны.

При анализе функционального воздействия права на местную жизнь в юридической литературе делается вывод, что в функциях правового регулирования местного самоуправления наиболее полно проявляются свойства статической и динамической функции права.

При анализе статической функции права проявляются варианты установления устойчивого правового поведения управомоченной стороны. Например, указанные свойства статической функции во-

площаются в институте муниципальной собственности. Суть правового института муниципальной собственности состоит в том, чтобы закрепить порядок осуществления полномочий собственника (права, осуществляющие порядок владения, пользования и распоряжения имуществом).

Динамическая функция правового регулирования проявляется в тех сферах местной власти, в которых одни адресанты наделены полномочиями избирать предполагаемое поведение (управомоченные лица), на других возлагается соответствующая юридическая обязанность обеспечить условия для благоприятной реализации управомоченной стороной предоставленного субъективного права. Так, в нормах ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» рекомендации в адрес местного самоуправления подкрепляются возложенной на органы государственной власти императивной обязанностью.

Ученые-государствоведы отмечают, что динамическая функция правового регулирования раскрывает не только способы и основные направления правового воздействия, но и позволяет понять содержание тенденций, развитию которых подчинено правовое регулирование. Именно таково назначение тех институтов муниципального права и входящих в них нормативных предписаний, которыми регулируются различные формы организации и деятельности местного самоуправления. Основные способы динамической функции правового регулирования закрепляют гарантии реализации полномочий местного самоуправления, предоставляют материальные и иные стимулы, обеспечивающие достигнутые результаты в социальной сфере.

Разумеется, в функциях правового регулирования муниципальных отношений, наряду с наличием признаков общеправовых функций, имеются специфические особенности как в содержании, так и в методах их реализации.

При раскрытии механизма действия специфических функций правового регулирования муниципальных отношений ученые-государствоведы разграничивают две стороны данного процесса. С одной стороны выделяются такие способы и формы регулирования муниципальных отношений, которые связаны с волей субъектов на совершение действий в определенных формах (референдумы, собрания (сходы), коллегиальные заседания, выборные органы, единоличные действия должностных лиц, разнообразные формы участия

населения в осуществлении местного самоуправления и др.)<sup>1</sup>. С другой стороны выделяют способы и формы фактического поведения органов местного самоуправления в процессе реализации их полномочий. Фактическое поведение субъектов муниципальных отношений составляет сущность, результат их реагирования на правовое воздействие.

Данный подход к механизму правового воздействия норм муниципального права на местную жизнь позволяет определить место различным формам осуществления права, провести внутренний анализ форм проявления функций правового регулирования. Далее представляется возможность исследовать организационную структуру правового регулирования, его составные части, специфику, приемы и методы, вовлечения населения муниципальных образований в общественную жизнь.

Однако по-прежнему существует потребность дальнейшего изучения функций, структуры, основных тенденций развития правового регулирования муниципальных отношений. Потребности реализации правовых реформ, внедрения новых возможностей не только в рассмотрении представлений о механизме правового регулирования местного самоуправления, но и глубже проникнуть в содержание самого правового регулирования с учетом изменения общих связей элементов механизма правового регулирования, его различных звеньев.

Наиболее полно функциональное проявление правового регулирования муниципальных отношений достигается в процессе действия основных частей механизма правового регулирования, взаимосвязей элементов механизма между собой.

Под строго инструментальным углом зрения в механизме правового регулирования выделяется содержание основных звеньев:

- юридические нормы как основа правового регулирования;
- правовые отношения, переводящие энергию правовых норм на уровень конкретных субъектов-носителей прав и обязанностей;
- акты реализации прав и обязанностей.

Каждый из элементов механизма правового регулирования выполняет свои специфические функции. Не принижая значения таких элементов правового регулирования, как правовые отношения и акты реализации прав и обязанностей, главным элементом механизма правового регулирования, основной исходной юридической базой,

---

<sup>1</sup> П. 4. С. 15-16. Гл. IV ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

группирующей вокруг себя различные виды юридического инструментария, являются юридические нормы. Юридическими нормами вводится тот или иной правовой режим, программируется поведение участников общественных отношений в соответствии с заложенной в нормах моделью соответствующего поведения.

Правовое предписание (норм права) группирует вокруг себя подсистему юридического инструментария, в которую вовлечены акты правотворчества, интерпретационные акты, формы систематизации, юридическая техника и другие правовые явления, регламентирующие практическую деятельность органов власти. Официальное выражение норм, нормативно-правовых актов, содержание всех действующих источников позитивного права находят выражение в такой правовой сфере деятельности органов власти, как правотворчество.

Хотя правотворчество относится к «предрегулятивной» фазе системы права, не включается в механизм правового регулирования, его содержание непосредственно определяет не только состояние, но и эффективность состава системы и особенности его действия. Правотворчество и правовое регулирование функционируют в единстве, определяемом самой природой этих правовых явлений. Лишь при рассмотрении правового регулирования в единстве и взаимосвязи с правотворчеством возможно представить правовую надстройку в качестве целостной динамичной системы. Данные о его результатах по каналу обратной связи возвращаются в сферу правотворчества. Также сущность правотворчества дает возможность представить правовое регулирование как самостоятельное правовое явление, функционирующее вне объективно существующих общественных отношений.

Следовательно, только в своем единстве и взаимосвязи правотворчество и правовое регулирование выражают единый подход к сущности права, характеризуют динамику правовой действительности как до начала функционирования юридических норм в предрегулятивной базе, так и состоянии действия юридических норм (в процессе правового регулирования).

Юридические действия, касающиеся возведения воли общества, государства, наличия муниципальных образований в правовом акте, процедуры внутри правотворческой деятельности достаточно полно урегулированы правовыми актами (регламентациями) местного самоуправления и законами субъектов РФ. Вместе с тем, как показывает практика, правовая регламентация правотворческой деятельности органов государства и местного самоуправления требует дальнейшего совершенствования.

Одним из нерешенных вопросов, стоящих перед юридической наукой, является потребность в оптимальном распределении функций по принятию юридических актов государства и местного самоуправления. Отсутствие нормативного регулирования принципов и подходов, определяющих пределы правотворчества внутри каждого органа власти, порождает трудности в правовом регулировании организации и деятельности местного самоуправления.

## СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Е.П. Съемщиков

В настоящее время государство и право в России находятся в переходном состоянии.

Этот переходный период вызывает особые сложности и противоречия в построении государственности и создании адекватной правовой системы в России. Среди таких проблем, с которыми в настоящее время сталкивается государственно-правовая система, необходимо выделить четыре, на мой взгляд, наиболее важных.

Во-первых, в России до сих пор не разработана научно обоснованная стратегия построения государства и права. Отсутствие стратегии обуславливает имеющиеся противоречия, создает трудности в осуществлении конституционных основ государства. Другой проблемой российской государственности является конституционная неопределенность, что составляет экономическую основу государства. В свою очередь, такой пробел в основном документе государства выдвигает очередную проблему: есть ли у Президента и Правительства РФ продуманная, обоснованная экономическая и научная политика, ориентированная на отечественные производство и науку.

Иррациональность политики в области права и государства - третья, не менее важная проблема. Основа иррациональности - невосприятие населением многих установок и мер государственных органов и учреждений в деле проведения реформ, в частности введение ИНН. Наконец, методологическая установка на отрицание всего положительного в предшествующей истории государства, общества и права. Такое отрицание привело к тому, что социальные и экономические положительные моменты предшествующего этапа не

были использованы, а это вызвало упрощенный подход к реформированию российского общества и российского права.

«Бедность мысли» и схематичность подхода к таким сферам привели к искусственному противостоянию между субъектами права и государством. Далее, и это четвертая проблема, отсутствие в Конституции России упоминания о русском народе как государственно-образующей нации и системообразующем начале общества сказались на проявлении сепаратизма и национализма.

В послании Федеральному собранию на 2001 г. Президент РФ указывает на то, что «Россия должна строить свою политику на основе четкого определения национальных приоритетов, прагматизма и экономической эффективности».

Вопрос в другом - будет ли на то воля государства?

## **ФОРМЫ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВА**

**В.В. Тихонова**

Правоохранительная деятельность современного государства объективно нуждается не только в ее поддержке институтами гражданского общества, но и в устойчивом и всестороннем сотрудничестве государственных правоохранительных структур и общественных формирований. Природа и содержание этой деятельности таковы, что в ней интересы общества, личности и государства не просто пересекаются, а совпадают, становясь и движущей силой, и объектом воздействия, и целью, на которую должно ориентироваться современное развитие правоохранительного механизма.

Необходимость участия общественных институтов во всех направлениях деятельности по укреплению законности и правопорядка, по защите прав и свобод человека и гражданина была единодушно признана ключевой задачей формирования гражданского общества и правового государства в России на Всероссийском чрезвычайном съезде в защиту прав человека (20-21 января 2001 г.) и на Гражданском форуме (21-22 ноября 2001 г.).

Созданный в 1950-1960-е гг. в советской правоохранительной системе механизм сотрудничества государственных и общественных структур имел в своей основе глубоко проработанную научную док-

трину и четко закрепленный механизм правового регулирования. Но к концу 1980-х гг. под влиянием новой идеологии и ошибочных, на наш взгляд, теоретических выводов о соотношении государственных и общественных начал в управлении обществом, принципов профессионализма и демократизма в деятельности государственных органов этот механизм был разрушен, что крайне негативно отразилось на результатах правоохранительной деятельности, особенно в области профилактики правонарушений.

На современном этапе развития правовой системы России происходит процесс возрождения некоторых наиболее развитых в прошлом элементов старого государственно-общественного правоохранительного механизма (народные дружины, Советы профилактики правонарушений, оперативные молодежные отряды в вузах и др.), но стихийный характер этого процесса обуславливает повышенную актуальность исследования проблемы участия общественных объединений в правоохранительной деятельности и необходимость создания четких, оптимальных правовых основ функционирования такого механизма.

В отсутствие федерального законодательства разработаны и действуют на региональном уровне законы, направленные на повышение эффективности деятельности профессиональных государственных структур в сфере охраны правопорядка, защиты прав и свобод личности. Таков, в частности, Закон Томской области «Об участии граждан и общественных объединений в охране общественного порядка на территории Томской области от 9 октября 1997 г.<sup>1</sup> Изучение статистики и динамики норм, регулирующих функционирование общественных объединений, необходимо с целью выявления факторов как стимулирующих, так и препятствующих эффективной деятельности этих объединений в системе государственной власти и самоуправления.

Анализ содержания названного выше Закона от 9.10.1997 г. свидетельствует о том, что в нем достаточно полно и точно закреплены общие положения: право на общественную правоохранительную деятельность (ст. 1), задачи этой деятельности (ст. 2), организационные формы участия в общественной правоохранительной деятельности (ст. 3), а также организационные аспекты (раздел II), права и обязанности участников этой деятельности (раздел III). Вместе с тем наиболее важные аспекты решения данной проблемы - принципы и формы сотрудничества общественных объединений с

---

<sup>1</sup> Томский вестник. 1997. 25 нояб.

правоохранительными государственными органами - не получили конкретного и четкого отражения в нормах закона. В соответствии со ст. 3 (п. 2) к общественной правоохранительной деятельности допускаются общественные объединения, имеющие организационно-правовую форму «общественная организация». Таким образом, под действие данного закона не подпадает деятельность студенческих оперативных отрядов, не являющихся общественными организациями в силу Закона «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. (ст. 8). На практике на них также распространяется анализируемый закон. Это противоречие должно быть устранено либо внесением соответствующих изменений в текст закона, либо принятием специальных правовых актов, устанавливающих основы функционирования в правоохранительной деятельности иных организационно-правовых форм общественных объединений.

В действующем законодательстве РФ наиболее точно и конкретно формы участия общественных структур в деятельности государства закреплены в Законе РФ «Об охране окружающей природной среды». Так, общественные объединения оказывают всемерное содействие государственным органам в борьбе с нарушениями природоохранительного законодательства, рекомендуют своих представителей для участия в государственной экологической экспертизе, проводят общественную экологическую экспертизу, входят с предложениями о проведении обсуждения проектов законов, референдумов, ставят вопрос о привлечении к ответственности виновных должностных лиц<sup>1</sup>.

В правоохранительной сфере особое значение должно быть придано таким проверенным на практике формам участия общественных объединений, как:

- форма совместной правоохранительной деятельности при четком разграничении прав и обязанностей сотрудничающих структур;
- форма содействия и помощи, имеющая двусторонний характер, при котором общественные объединения, не теряя своей самостоятельности, оказывают необходимую поддержку государственным правоохранительным органам; последние же в свою очередь содействуют общественным формированиям, оказывая организационную, материально-техническую, правовую помощь;

---

<sup>1</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РФ. 1992. № 6. Ст. 260.

- форма создания совместных общественно-государственных структур. Так, например, при уполномоченном по правам человека сформирован экспертный совет, в котором представлены специалисты по правам человека, представители правозащитных неправительственных организаций;

- передача некоторых функций и соответствующих им полномочий от государственных органов общественным формированиям при создании необходимых условий реализации передаваемых полномочий.

Представляются достаточно обоснованными и заслуживающими внимания и поддержки предложения о разработке на федеральном уровне закона, устанавливающего общие начала и конкретные организационно-правовые формы участия общественных объединений различных видов в правоохранительной деятельности, который бы гарантировал сохранение независимости и самостоятельности институтов гражданского общества и вместе с тем обеспечивал максимальную эффективность функционирования совместного государственно-общественного правоохранительного механизма<sup>1</sup>.

## **ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА**

**А.А. Тен**

Нормативное регулирование сельскохозяйственного производства выражается в комплексе не взаимосвязанных нормативных актов, регулирующих отдельные стороны данной отрасли экономики. Более того, поскольку в законодательстве отсутствует определение сельского хозяйства или сельскохозяйственного производства (агропромышленного производства), нет достаточно четких критериев, по которым можно было бы ограничить сферу применения соответствующего законодательства. В связи с таким правовым пробелом в литературе по аграрному праву высказываются некоторые определения агропромышленного производства. В частности, в учебнике по аграрному праву Г.И. Быстрова агропромышленное производство

---

<sup>1</sup> *Матвеева Т.Д.* Неправительственные организации в механизмах защиты прав человека. М., 1997. С. 94-96.

названо производством продуктов питания сельскохозяйственными производителями<sup>1</sup>. Данное определение не может быть признано удовлетворительным, так как, во-первых, одно понятие объясняется через его же производное. Во-вторых, едва ли можно считать, что сельхозпроизводство ограничивается только производством продуктов питания, в числе его продукции имеется также сырье для промышленности, а продукты питания производятся и пищевой промышленностью, которая традиционно не включается в понятие агропромышленного комплекса (АПК).

Помимо трудностей, связанных с нечетким предметом регулирования, имеются также противоречия в точках зрения правоведов на рассматриваемую сферу общественных отношений. Эти противоречия касаются относимости соответствующей части законодательства к самостоятельной отрасли права либо к частям иных отраслей права.

В вышеназванном учебнике Г.И. Быстрова «Аграрное право» доказывается суждение о том, что весь комплекс актов, регулирующих АПК, составляет самостоятельную правовую отрасль соответствующего наименования, которая включает законодательство о деятельности сельских товаропроизводителей, их государственной поддержке, регулировании отдельных сторон агропромышленного производства (в частности, вопросы организации труда, безопасности производства, оборота сельхозпродукции). Едва ли, однако, данную точку зрения можно считать обоснованной. Так, упомянутый автор никак не пытается доказать возможность объединения в одной отрасли норм административного, гражданского, трудового права, не включая при этом в аграрное право нормы по регулированию оборота земли, которая также имеет отношение к сельскохозяйственному производству. Невозможность механического объединения норм, регулирующих отношения равноправных сторон, с нормами, регулирующими государственно-властные отношения, доказана в отечественной юридической науке в ходе двух дискуссий о системе права, которые выявили в качестве объективных критериев разграничения права на отрасли, предмет и метод правового регулирования.

Поскольку специфика сельскохозяйственного производства проявляется почти исключительно в рамках административно-правового регулирования, то нет никакой необходимости ни в попытке создания комплексной отрасли аграрного права, ни в нахождении влияния аграрного дела на гражданское, трудовое и иные отрасли права. Поэтому представляется, что аграрное право следует

---

<sup>1</sup> Быстров Г.И. Аграрное право. М., 1997. С. 6-15.

признать подотраслью административного права, регулирующей императивным методом предпринимательскую деятельность в области растениеводства и животноводства по производству сырья в названных сферах экономики, причем речь здесь должна вестись именно о предпринимательской деятельности, поскольку нормы аграрного законодательства не распространяются, за некоторыми изъятиями, на производство ранее названного сырья для собственных нужд.

С точки зрения законодателя актом наиболее высокой юридической силы по регулированию АПК является принятый в 1997 г. ФЗ «О государственном регулировании агропромышленного производства», в соответствии с которым государственным регулированием агропромышленного производства признается экономическое воздействие государства на производство, переработку и реализацию сельскохозяйственных продукции, сырья и продовольствия, включая рыбу и морепродукты, а также на производственно-техническое обслуживание и материально-техническое обеспечение агропромышленного производства. Задачами государственного регулирования агропромышленного производства названы стабилизация и развитие агропромышленного производства, обеспечение продовольственной безопасности РФ, улучшение продовольственного обеспечения населения, поддержание экономического паритета между сельским хозяйством и другими отраслями экономики, сближение уровней дохода работников села и промышленности, защита отечественных товаропроизводителей.

Соответственно, за пределами действия этого закона оказались многие нормативные акты, регулирующие отдельные подотрасли сельского хозяйства, что позволяет считать этот закон лишь попыткой обобщения ряда норм, принятых в разных, преимущественно подзаконных, актах, но ни в коем случае не актом кодификации данной подотрасли административного законодательства. Нужно иметь в виду, что нормы названного закона не отвечают требованиям структуры нормы права, поскольку в них слабо разработаны гипотеза и диспозиция, полностью отсутствует санкция за нарушение. То есть нормы названного закона - это преимущественно, за некоторыми исключениями, не имеющие юридического смысла декларации о благих намерениях, по-видимому, направленные на достижение политических целей. Это можно проследить на основе практически постатейного анализа закона.

В частности, ст. 3 ФЗ «О государственном регулировании агропромышленного производства», устанавливающая вопросы финансирования АПК, гласит о том, по каким направлениям государство может осуществлять это финансирование. Но поскольку в законе нет запрета на финансирование чего-либо иного в области АПК и, кроме того, нормы о финансировании рекомендательные для государства, то следует сделать вывод, что ст. 3 не несет правовой нагрузки, т.е. не создает права и обязанности и является, таким образом, декларацией - за исключением того пункта, что обязывает Правительство РФ ежегодно сообщать Федеральному собранию ряд показателей сельскохозяйственного производства. Но это не устанавливает возможности возникновения правоотношения непосредственно в области сельского хозяйства.

Приблизительно также выглядят ст.ст. 4 и 5 о государственных программах развития и о регулировании реализации сельхозпродукции, в которых указано лишь то, что государственные программы разрабатываются и финансируются на основе федерального законодательства и государство стимулирует реализацию сельхозпродукции. Государство способно осуществлять эти мероприятия и без названных статей. Заставить же государство исполнить эти статьи невозможно, так как, с одной стороны, отсутствуют юридически закрепленные условия, направления и параметры разработки и финансирования программ, с другой стороны, не предусмотрена правовая ответственность государства за отказ от этих мероприятий.

Нельзя забывать о том, что всякая норма права должна содержать и гипотезу, и диспозицию, и санкцию. Отсутствие любого из этих элементов означает отсутствие нормы права, что мы и наблюдаем по содержанию названных в предыдущем абзаце статей ФЗ «О государственном регулировании агропромышленного производства». Разумеется, нужно сделать вывод о том, что эти ст.ст. 4, 5 также не несут правовой нагрузки, то есть того, ради чего принимался нормативный акт.

Приблизительно такое же юридическое значение имеют и прочие статьи, за исключением норм, касающихся определения некоторых полномочий Правительства РФ в сфере регулирования цен, создания фондов кредитования села и назначения государственных агентов регулирования рынка. Имеется в законе и прямое нарушение норм Конституции РФ. Так, п. 2 ст. 15 названного федерального закона содержит прямое нарушение конституционной нормы о недопустимости лишения прав собственности, кроме как по согласию собственника или решению суда, о чем говорится в п. 3 ст. 35 Кон-

ституции РФ. В названном пункте ФЗ «О государственном регулировании АПК» установлено, что при просрочке платежа поставщик сельхозпродукции имеет право на безакцептное списание средств в свою пользу со счета покупателя путем направления соответствующего требования в банк, обслуживающий покупателя. Тем более эта норма абсурдна, что будучи принята через 4 года после вступления в силу Конституции РФ, она связана с термином «сельскохозяйственная продукция», определения которой в законодательстве в настоящий момент не имеется.

Представляется, что правовое регулирование сельскохозяйственного производства в России закреплением нормами, подобными нормам ФЗ «О государственном регулировании агропромышленного производства», является прямым следствием расстановки сил в органах законодательной власти, в результате чего юридическая техника и требования логичности и внутренней непротиворечивости отходят на второй план.

Федеральные законы, регламентирующие более узкие вопросы взаимоотношений в сфере агропромышленного производства, как правило, содержат больше положений, имеющих юридическую силу. Среди таких законов выделяются следующие основные - ФЗ «О семеноводстве», ФЗ «О племенном животноводстве», Закон РФ «О ветеринарии», «О зерне» и др.

ФЗ «О семеноводстве», принятым в 1997 г., устанавливается правовая основа деятельности по производству, заготовке, обработке, хранению, реализации, транспортировке и использованию семян сельскохозяйственных и лесных растений, а также организации и проведения сортового и семенного контроля. Данным законом устанавливаются категории семян в зависимости от этапа воспроизводства, что предопределяет различия в оборотоспособности, лицензировании деятельности по выведению различных сортов, возможности выделения определенных земельных участков с льготными условиями хозяйственной деятельности.

Принятый в 1995 г. ФЗ «О племенном животноводстве» регулирует отношения в области разведения племенных животных, производства и использования племенной продукции во всех отраслях животноводства.

Закон РФ «О ветеринарии», дающий определение ветеринарии как области научных знаний и практической деятельности, направленных на предупреждение болезней животных и их лечение, выпуск полноценных и безопасных в ветеринарном отношении продуктов живот-

новодства и защиту населения от болезней, общих для человека и животных, устанавливает следующие наиболее важные ее задачи.

Цели ФЗ «Об инженерно-технической системе агропромышленного комплекса», принятого в 1999 г., - установление правовых основ создания, производства, использования и обслуживания технических средств производства для агропромышленного комплекса, осуществления контроля за их качеством, научного и информационного обеспечения инженерно-технической системы агропромышленного комплекса.

Закон РФ «О зерне», который, согласно преамбуле, направлен на удовлетворение потребностей РФ в зерне за счет собственного производства, вызывал самые неоднозначные оценки с позиций сторонников рыночных преобразований и со стороны представителей аграрной партии. С 1993 г. этот нормативный акт, признанный одним из наиболее реакционных и противоречащих смыслу экономических преобразований, содержал ряд следующих, ныне не действующих положений. Так, государство должно было компенсировать: производителям зерна не менее одной трети затрат, произведенных на тонну выращенного зерна, и не менее половины затрат на тонну экологически чистого зерна; 50 % затрат на покупку зерноуборочных комбайнов; от 30 до 50 % затрат на строительство и реконструкцию материальной базы для сушки, обработки и хранения зерна. Кроме того, государство должно было гарантировать нижний уровень закупочных цен на зерно и авансовую оплату в размере не менее 40 % стоимости проданного зерна.

При отсутствии правового механизма компенсации названные положения Закона РФ «О зерне» позволяли отдельным руководителям, имеющим связи в аппарате государственного управления, многократно раздувать затраты, что, конечно, обременяло налогоплательщиков и тех, кто реально нуждался в финансовой помощи государства. Эти и многие другие нормы Закона «О зерне», несомненно, носили дискриминационный характер по отношению к хозяйствующим субъектам, занятым другими видами деятельности, и в дальнейшем под давлением международных финансовых организаций эти нормы были отменены. В настоящее время Закон «О зерне» регулирует лишь отношения по созданию федерального и региональных фондов зерна.

ФЗ 1998 г. «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» предусматриваются меры по обеспечению плодородия земель посредством уста-

новления стандартов и правил пользования, возложения обязанностей на собственников земель со стороны как федеральных органов государственной власти, так и региональных, а также органов местного самоуправления.

Государственное регулирование отношений по обеспечению плодородия земель сельскохозяйственного назначения согласно закону должно проводиться посредством реализации государственных федеральных и региональных программ, учета показателей состояния плодородия земель, мониторинга плодородия земель, сертификации почв земельных участков, агрохимикатов и пестицидов и лицензирования деятельности по агрохимическому обслуживанию.

Множественность как федеральных законов, так и подзаконных актов по административно-правовому регулированию агропромышленного производства, не связанная, как правило, по своему содержанию с ФЗ «О государственном регулировании агропромышленного производства», дает основания считать эту сферу законодательства чреватой отступлениями от требований нормотворческой деятельности в силу бессистемности правовых актов, слабого развития понятийного аппарата и декларативности некоторых статей.

Представляется возможным совершенствование административно-правового регулирования сельскохозяйственного производства в части его нормативного обеспечения. Это устранение недостатков, касающихся исключительно вопросов юридической техники, поскольку сторона отношений на селе, связанная с экономикой, едва ли может быть предметом научного правового исследования.

Основная проблема, без решения которой само применение аграрного законодательства может быть признано спорным, - это определение сферы правового регулирования в области сельскохозяйственного производства. Для ее решения не нужно забывать о том, что отрасль экономики не является отраслью права. Совершенно естественно при таком объективном взгляде на правовую материю, что при осуществлении правового регулирования надо различать административно-правовую сторону экономических отношений в АПК и гражданско-правовых. Это позволит не только избежать дублирования аграрным законодательством положений Гражданского кодекса как акта большей юридической силы в вопросах регулирования отношений, например по договорам ранее упоминавшихся контракции, лизинга и т.д., но и избежать сложностей по выбору процессуальных методов решения потенциальных споров - в административно- или в гражданско-правовом порядке.

Другая проблема - отсутствие строго определенных понятий и категорий в аграрном праве. Так, в числе нуждающихся в решении по этой части является ранее озвученная проблема установления повышенной ответственности покупателя сельскохозяйственной продукции за просрочку платежа, которая характеризуется, помимо прочего, и отсутствием определения сельскохозяйственной продукции, что может привести к многозначному толкованию его каждым отдельным лицом. Данная сторона вопросов административно-правового регулирования вообще нуждается в более глубокой разработке, и административно-правовая наука по части терминологии заметно ниже развитая, нежели цивилистика.

Третья группа проблем, существующая в аграрном административном законодательстве - это пробел в формировании условий применения норм, в обеспечении механизма принуждения за нарушения. Здесь, вероятно, сложно избежать сугубо политического давления различных институтов общества на законодателя, которому желательно определиться с выбором, в пользу чего именно принять решение - в пользу формирования эффективного законодательства либо удовлетворения интересов отдельных общественно-политических групп.

## **НОРМАТИВНОЕ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ТГУ**

**А.А. Трынченков**

Государственная служба может быть классифицирована на виды по различным основаниям.

Наиболее часто встречается законодательно закреплённое подразделение двух видов в соответствии с уровнями Федерации: собственно федеральная государственная служба и государственная служба субъектов РФ. В данном аспекте ФЗ «Об основах государственной службы РФ» предоставляет ряд возможностей для учёта особенностей государственной службы субъектов РФ. Само название ФЗ «Об основах ...» в совокупности с отнесением Конституцией РФ и Федеративным договором административного и трудового права к сфере совместного ведения позволяет утверждать, что вне границ основных понятий и основополагающих идей субъекты Федерации самостоя-

тельны в установлении норм права, регулирующих вопросы организации и осуществления государственной службы данного вида (уровня).

Более того, ФЗ «Об основах государственной службы РФ» содержит ряд прямых указаний на необходимость принятия субъектами Федерации законодательных и иных актов по перечню направлений. В частности, п. 5 ст. 6 Федерального закона предусматривает возможность принятия субъектами РФ закона, содержащего дополнительные требования к государственным должностям; п. 3 ст. 24 - возможность принятия закона о порядке и условиях проведения аттестации; абзац 2 п. 2 ст. 8 - принятие законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ о порядке ведения личных дел и реестров государственных служащих; п. 5 ст. 10 - принятие законов субъектов о порядке рассмотрения обращений в органы государственной власти; п. 4 ч. 1 ст. 11 - принятие закона о порядке поручения государственному служащему состоять членом органа управления коммерческой организацией и т.д.

Наконец, следует отметить, что в последние годы резко сократилась активность законодательства на федеральном уровне по вопросам государственной службы. В Послании Федеральному собранию в 1997 г. Президент РФ отмечал целесообразность кодификации актов, регулирующих вопросы государственной службы, и принятие в перспективе Кодекса государственной службы<sup>1</sup>. Причём за этим последовал Указ Президента РФ «О первоочередных мерах по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию «Порядок во власти - порядок в стране» (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)», где на Правительство РФ совместно с Администрацией Президента РФ была возложена обязанность разработать концепцию Кодекса государственной службы<sup>2</sup>. Таким образом, до настоящего времени есть вероятность того что, минуя издание отдельных законов по вопросам государственной службы, законодатель примет сразу соответствующий кодифицированный акт. Смущает только то, что с 1997 г. уже прошло более пяти лет, а такого кодифицированного акта нет.

В соответствии с ФЗ «Об основах государственной службы РФ» федеральными законами должны, но до сих пор не урегулированы вопросы применения и обжалования дисциплинарных взысканий (п. 3 ст. 14 ФЗ «Об основах государственной службы РФ»), ответственности за действия и бездействие, ведущие к нарушению прав и

---

<sup>1</sup> См.: Порядок во власти - порядок в стране: Послание Президента РФ Федеральному собранию РФ от 6 марта 1997 г. // Российская газета. 1997. Марта. С. 6.

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. 1997 № 14. Ст. 1608.

законных интересов граждан (п. 5 ст. 14), перевода государственного служащего на другую госдолжность без его согласия (п. 1.6 ст. 15), защиты госслужащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий (п. 1.10 ст. 15), предоставления отпуска без сохранения заработной платы на срок не более одного года (п. 3 ст. 18), получения пенсии за выслугу лет и получения пенсии членами семьи по случаю потери кормильца, если смерть наступила в связи с исполнением государственным служащим своих должностных обязанностей (ст. 19); порядок проверки сведений, которые гражданин представляет при поступлении на государственную службу, а также государственный служащий при решении вопроса о назначении его на высшую государственную должность государственной службы (абзац 1 п. 5 ст. 21 закона), наконец, выход на пенсию государственного служащего (п. 3 ст. 25)<sup>1</sup>.

В этой ситуации субъектам РФ целесообразно было бы воспользоваться предоставленными Конституцией РФ, Федеративным договором, ФЗ «Об основах государственной службы РФ» правами и, учитывая совместный характер ведения, разработать и принять все требующиеся для нормального функционирования государственной службы нормативные правовые акты, не дожидаясь принятия таковых на федеральном уровне.

Кроме отмеченной классификации на два уровня, часто применяется классификация по комплексному основанию - по сфере и органам, где осуществляется государственная служба. Такое подразделение позволяет, помимо прочего, выявить специфику деятельности, особенности полномочий государственных служащих данных видов службы, установить отличительные черты их правового статуса в целом. Прежде всего выделяется гражданская государственная служба и военизированная с учётом наличия специальных видов, например дипломатической службы. Общеизвестно, что ФЗ «Об основах государственной службы РФ» является законом об основах гражданской службы. О том, что данный закон распространяется и на отношения, складывающиеся по поводу осуществления видов государственной службы, не относящихся к гражданской, свидетельствует только п. 5 ст. 7: «Для осуществления отдельных видов государственной службы в соответствии с федеральным законом вводятся другие виды квалификационных разрядов, воинские звания, дипломатические ранги». При этом определение государственной службы,

---

<sup>1</sup> См.: Указ. ст.ст. ФЗ «Об основах государственной службы» //СЗ РФ. 1995. № 31.Ст. 2990.

содержащееся в ст. 2 данного закона, характеризует её как профессиональную деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов, что справедливо не для всякого вида военизированной службы. Все виды военизированной службы роднит, во-первых, её сопряжённость с риском для жизни, во-вторых, право служащих хранить, носить и в определённых случаях использовать оружие и специальные средства. А для отдельных видов такой службы объединяющей специфической юридически значимой чертой является право служащих на правомерное лишение жизни других лиц. Учитывая такие значительные отличия, законодательство о гражданской и военизированной службе не может быть единым. В настоящее время это проявляется пока только в отдельных нормах права и содержащих их нормативных правовых актах. Например, ст. 2 ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в РФ» от 15.12.2001 г. выделяет в самостоятельные группы федеральных государственных служащих и военнослужащих.

Исходя из сказанного выше, следует сделать вывод о необходимости принятия на федеральном уровне закона о военизированной государственной службе и отдельных видах специальной государственной службы.

## **ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ В РОССИИ**

**Э.Д. Унутов**

Россия, провозглашенная ст. 1 Конституции правовым государством, в полном смысле слова, на деле таким государством не является<sup>1</sup>. Построение правового государства, отличительными чертами которого являются господство права и верховенство закона, реформирование основных сфер деятельности и отношений в обществе тесно связано с возрастанием роли правового регулирования общественных отношений. Немаловажным условием существования правового государства является достижение высокого уровня правового сознания людей, правовой культуры всего общества, что невозможно без

---

<sup>1</sup> См.: Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. М., 1993. С. 3.

направленной работы по ее формированию. Правовая культура есть средство достижения должного уровня правосознания, важное направление в борьбе за верховенство права в общественной и государственной жизни.

Недостаточно развитая правовая культура является одной из трудностей создания правового государства, укрепления демократических основ государственной и общественной жизни. Необходимо избавляться от того правового нигилизма, который особенно отчетливо проявился в последнее время не только у граждан, но и у представителей государственного аппарата. В связи со всем вышесказанным представляется необходимым разработка проблемы становления и повышения правовой культуры, значимости высокой правовой культуры общества и личности в концепции правового государства.

Актуальность проблемы повышения правовой культуры доказывает острая необходимость достижения эффективности правового обеспечения процесса кардинальных преобразований во всех сферах российского общества. Вместе с тем формирование правовой культуры и ее совершенствование не принесут должного результата пока не будут исследованы существенные характеристики правовой культуры и причины ее низкого уровня в современной России.

Уровень развития правового государства, цивилизованности общества во многом определяется уровнем правовой культуры его граждан. Чем ниже культурный уровень населения, тем выше статистический уровень правонарушений. Не адаптировавшись к новой обстановке, складывающейся в России, многие граждане попросту не знают, как в новых условиях отстаивать свои права, к кому обращаться в тех или иных случаях, каковы обязанности различных государственных органов в отношении защиты их прав.

Показателем правовой культуры населения является практика разрешения конфликтов и споров в рамках права, а не за его пределами, не путем применения силы или устройства скандалов. «Обратитесь к моему адвокату», - одна из самых популярных фраз в зарубежных фильмах. В США 700 тыс. адвокатов, и всем хватает работы. Для американца судиться - обычное, тривиальное занятие. У нас же подать заявление в суд - поступок для простого гражданина из ряда вон выходящий. К тому же после подачи иска в суд приходится немало время ждать, пока судебная машина доберется до рассмотрения и решения дела. Да и сомнения насчет беспристрастности и объективности судебных решений у наших граждан весьма распространены, а уверенность в том, что решение суда по гражданскому делу будет выполнено, сильно подорвана. Опросы общественного

мнения показывают, что многие люди не доверяют прокуратуре, суду, милиции и считают бесполезным обращаться к ним за помощью, а то и просто боятся этого делать. В результате создается почва для стремления решить спор не в суде, а «вне правового поля» - через применение силы, полууголовное или впрямую уголовное («выколачивание долгов», шантаж)<sup>1</sup>.

Ключевым моментом оценки ситуации в России является субъективный фактор, дух русского народа, морально-нравственное состояние людей. Каким бы методом исследования России ни пользоваться, с неизбежностью встает проблема умственного и душевного состояния российских граждан<sup>2</sup>. С этой точки зрения показательно скептическое отношение граждан к правоохранительным органам и их работникам. Это при том, что невозможно сформировать правовую культуру населения, правовое сознание, пока не будет достигнут в достаточной мере уровень доверия населения к государству, власти, правоохранительным органам, государственным служащим.

Между правовой культурой общества и личности всегда имеется опосредующее звено (культурная среда), представляющее собой «устойчивую совокупность вещественных и личностных элементов, с которыми взаимодействует данный индивид и которые оказывают влияние на его деятельность по освоению и созданию ценностей культуры, на его духовные потребности, интересы и ценностные ориентации»<sup>3</sup>. Правовое государство - часть правового общества. В нашем обществе пока не существует не только привычки к справедливому, на основе закона и с помощью правосудия, разрешению социальных противоречий, но и даже устойчивой практики, которая такую привычку могла бы сформировать. А ведь, по существу, правовое государство и есть механизм разрешения социальных противоречий.

Серьезный недостаток нынешней правовой культуры - незнание законов... Однако часто бывает так, что люди неплохо знают законы, но не спешат их соблюдать, потому что либо не верят в их силу, не ценят их роль в обществе (правовой нигилизм), либо готовы использовать законы только в корыстных целях (правовой цинизм). И в том, и другом случае не приходится говорить об уважении к праву<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Кармин А.С. Культура социальных отношений. Сер. Мир культуры, истории и философии. СПб., 2000. С. 94.

<sup>2</sup> См.: Быстрицкий А. Общество вне себя. Россия: от принципа удовольствия к принципу реальности // Новый мир. 2000. № 5. С. 217.

<sup>3</sup> Буева Л.П. Социальная среда и сознание личности. М., 1968. С. 55.

<sup>4</sup> См.: Никитин А.Ф., Суворова Н.Г. Школьникам о праве: Учеб. пособие. М., 1992. С. 27.

От прошлых лет нам в наследство достался «двойной подход» к праву, суть которого в разделении людей на тех, кто должен подчиняться закону, и на тех, кому закон не писан. Так, во время процесса над руководителями органов внутренних дел специалисты обратили внимание на фото, изображавшее одного из высокопоставленных подсудимых, направлявшегося от тюремной машины в здание суда с руками, засунутыми в карманы. Тогда как по инструкции, регулирующей поведение подсудимого, руки должны быть за спиной.

В современных условиях, характеризующихся высокой степенью неоднородности и динамизма, значительно возросли объемы и сложность существующей в культуре нормативной информации, а также частота ее обновлений. Освоенность членами общества такой информации является гарантом эффективности социального взаимодействия. Однако освоение нормативных актов (документов), регламентирующих различные виды деятельности, затруднено в настоящее время целым рядом обстоятельств. Сложность ситуаций, с которыми людям приходится иметь дело, усложнение процесса нормотворчества обуславливают низкое качество содержания самих норм. Поэтому важной проблемой, характерной для правовой культуры, является организация нормативной информации<sup>1</sup>.

В России сегодня практически не существует целостной системы информационно-правового обеспечения населения, несмотря на попытки создания центров правовой информации в соответствии с Указом Президента РФ «О концепции правовой информатизации России»<sup>2</sup>. Это, по существу, усиливает правовой нигилизм, не позволяя говорить о решении задачи повышения правовой культуры в масштабах всего общества. Но при этом необходимо отметить, что интерес к правовой информации во всех слоях российского общества чрезвычайно высок. Популярность юридического образования растет из года в год. В юридические вузы традиционно самые большие конкурсы<sup>3</sup>.

В нашей стране правовая культура населения пока еще очень низка и явно не отвечает современным требованиям. На пути формирования гражданского общества и правового государства в России в настоящее время существует еще ряд трудностей, и, прежде всего, устойчивые

---

<sup>1</sup> См.: *Аванесова Г.А.* Морфология культуры: Структура и динамика: Учеб. пособие для вузов. М., 1994. С. 113-114.

<sup>2</sup> Собрание актов Президента и Правительства РФ от 5 июля 1993 г. № 27. Ст. 2521.

<sup>3</sup> См.: *Фукалова Ю., Иванющенко О.* Равнение на право // Коммерсантъ. Деньги. 2002. № 21. С. 28.

стереотипы, система ценностей, сформированные коммунистическим режимом. Сложившиеся стереотипы коллективного правосознания, конечно, не остаются неизменными. Но необходимо помнить, что лишь преодоление стереотипов массового сознания многовековой авторитарной традиции позволит успешно двигаться к обществу, основанному на правовых отношениях. Необходимо расширить правовое воспитание российских граждан, постоянно информируя их о правах, возможностях защиты, утвердить в них веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой жизни.

Сложность становления правовой культуры в России состоит в том, что в настоящее время не сформировано правовое мировоззрение, соответствующее нынешнему состоянию российского общества. Правовое мировоззрение, господствующее в государствах с развитой правовой культурой и базирующееся на понимании права как важнейшего средства защиты прав личности от возможного произвола со стороны государства, к сожалению, не может быть в полной мере воспринято россиянами в исторически короткий отрезок времени.

Кардинальные экономические реформы, проводимые в России, осуществлялись в условиях падения уровня жизни большинства населения. Дело не только в глубокой криминализованности общества, но и в том, что даже законопослушные граждане не слишком склонны считаться с законами. И это - одна из главных причин того, что юридические нормы, эффективные в цивилизованных странах, оказываются неэффективными у нас.

Данные об отношении респондентов к мотивам возможного отклонения от законности показывают, что принцип «выгода выше закона» наиболее популярен в новых группах российского общества (предприниматели, фермеры, безработные), которые оказались как бы в зазоре между старой и новой нравственностью. Учитывая распад, наблюдаемый в промышленности, вполне логичным выглядит и распространение криминальных установок среди довольно значительной прослойки рабочих (чаще квалифицированных, со средним или средним специальным образованием). Что кабается учащихся и студентов, выразивших наибольшую предрасположенность к незаконным действиям, то это, очевидно, не в последнюю очередь объясняется возрастным нонконформизмом.

Заметно более сильным, чем личная выгода, стимулом для нарушения законности выглядит в глазах россиян несоответствие закона велениям совести. Интересно, что в обоих случаях наименьшую и наибольшую предрасположенность к нарушениям законов демонст-

рируют одни и те же группы (пенсионеры, управленцы - наименьшую, предприниматели, студенты, безработные, рабочие и фермеры - наибольшую). При таком подходе предпочтение, оказываемое совести перед законом, может быть истолковано как проявление «традиционно русского» (в смысле неформально правового, не «западного») отношения к жизни, отношения в духе «правды», открывающейся человеку естественно и непосредственно и не требующей от него «усилия мысли», создающей обязательные для всех юридические нормы. В этом случае законопослушность во что бы то ни стало, даже если ради нее приходится идти против собственной совести, выглядит именно «западническим формализмом»<sup>1</sup>.

Как правильно отмечает Э.Г. Баландина, для русских философов характерно требование подчинения правовых норм некой нравственной «правде», стремление за юридическими отношениями видеть отношения нравственные. Российским идеалом правовых отношений являются семейные, основанные на взаимном доверии; формальные же гарантии убивают естественность доверия... Действительное добро лежит в плоскости морали, а не права; воспитание совести более эффективно, чем равнодушное следование закону ... Грехом государства является не отсутствие законов или их неисполнение, а его несоответствие смутно осознаваемому народному идеалу добра и справедливости<sup>2</sup>.

В связи с этим современным правотворческим органам следует полнее учитывать при создании правовых предписаний требования моральных, корпоративных, религиозных и обычных социальных регуляторов. В правовом обществе, демократическом государстве гармоническое взаимодействие юридических и иных социальных нормативов в формировании устойчивых стереотипов поведения - необходимая гарантия их эффективности. Без нравственности, элементарного образования членов общества правовая культура невозможна.

Действительно, правовая культура общества зависит, прежде всего, от уровня развития правового сознания населения, то есть от того, насколько глубоко освоены им такие правовые феномены, как ценность прав и свобод человека, ценность правовой процедуры при решении споров, поиска компромиссов и т.д., насколько информировано в правовом отношении население, его социальные, возрас-

---

<sup>1</sup> См.: Капустин Б.Г., Клямкин И.М. Либеральные ценности в сознании россиян // Полис. 1994. № 2. С. 42-44.

<sup>2</sup> См.: Правовая культура в России на рубеже столетий (Обзор Всероссийской научной конференции) // [http:// www.yandex.ru](http://www.yandex.ru).

тные, профессиональные и иные группы, каково эмоциональное отношение общества к закону, суду, различным правоохранительным органам, юридическим средствам, процедурам; какова установка граждан на соблюдение (несоблюдение) правовых предписаний и т.д.<sup>1</sup> Возьмем, например, вопрос о суде присяжных. На Западе эта процессуальная форма ставит судопроизводство под общественный контроль, позволяет исключить судебный произвол, подкуп, административное влияние на суд. Она позволяет рассматривать правонарушение не только с точки зрения закона, но и с нравственных позиций общества. Однако в нашей стране целесообразность применения суда присяжных вызывает дискуссию среди юристов. Присяжные у нас не имеют защиты, их запугивают бандиты угрозой расправы. Оплата их работы невелика. В таких условиях многие люди под всякими предложениями уклоняются от скамьи присяжных. Юридическая грамотность присяжных невелика, что мешает им оценить доказательность аргументов и заставляет их больше поддаваться влиянию эмоций<sup>2</sup>.

Можно указать несколько важнейших требований, которым должна удовлетворять современная правовая культура населения и которые в нашей стране сейчас выступают как задачи, пока еще далекие от разрешения.

Отсутствие уважения к закону - наша национальная беда. Право на Руси издавна понималось как приказ начальства, который надо выполнять, чтобы избежать наказания, а не как норма, направленная на общее благо. А.И. Герцен писал: «Русский, какого бы звания он ни был, обходит или нарушает закон всюду, где это можно сделать безнаказанно; совершенно так же поступает и правительство»<sup>3</sup>. В нежелании загонять живую жизнь в строгие рамки закона на западноевропейский манер славянофилы видели даже некое достоинство русского народа... Президент РФ В.В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию 2002 г. пишет, что «...мы обязаны прекратить бессмысленное соревнование между народом и властью - когда власть порождает законы, а народ придумывает способы их обхода».

Сравнивая правовую культуру населения в США и России, журналист Л. Жуховицкий пишет: «У них про водителя-лихача тут же доложат дорожной инспекции. У нас помигают фарами, чтобы со-

---

<sup>1</sup> См.: Теория государства и права: Учебник / Отв. ред. В.М. Корельский, В.Д. Перевалов. Екатеринбург, 1996. С. 333-335.

<sup>2</sup> См.: Заловкин С. Суд присяжных - русская рулетка? // Лит. газета. 1998. 11 февр. С. 6.

<sup>3</sup> Герцен А.И. Собр. соч. Т. 7. М., 1950. С. 251.

братьев по рулю не застала врасплох засада гаишника. У них уходит от налогов не только незаконно, но и стыдно, у нас - дело чести, дело славы, дело доблести и геройства... В правовом государстве жизнеспособность юридических норм зависит больше от уважения к закону, чем от страха перед санкциями за их нарушение»<sup>1</sup>.

Законы надо знать. Следует помнить, что незнание законов не освобождает от обязанности их соблюдать. Низкая юридическая грамотность населения - на руку мошенникам и недобросовестным чиновникам, которые могут пользоваться этим. Сейчас даже среди людей с высшим образованием лишь немногие могут самостоятельно написать исковое заявление в суд. Большинство трудовых конфликтов возникает из-за того, что работники не знакомы с основами трудового законодательства. При этом достаточно сказать, что судами удовлетворяется более половины исков граждан по поводу нарушений трудового законодательства<sup>2</sup>. Тем не менее, люди часто чувствуют себя юридически незащищенными, они жалуются, что «закон что дышло», справедливости нет...

Трудности в осуществлении перехода к демократии и рыночной экономике усугубили негативные настроения отдельной части населения в отношении реализации конституционных прав и исполнения обязанностей. Не исчезло, а в некоторых отношениях и усилилось пренебрежение к закону в наши дни. В связи с этим актуальна сейчас задача повышения общего уровня правового образования начиная со школы.

В странах с давними демократическими традициями формирование правовой культуры является важнейшей частью гражданского образования<sup>3</sup>. На сегодняшний день попытка развить правовую личность частично реализуется через систему гражданско-правового образования. В общем образовании частью этой системы является вертикаль гражданско-правовых курсов. Ставя задачу передачи и усвоения норм права, часто используют нормативный подход, эффективность которого нами ставится под сомнение:

1) затруднена передача норм права, так как в переходный период сами нормы претерпевают существенные изменения;

---

<sup>1</sup> Жуховицкий А. Век стукача? // Лит. газета. 1998. 29 апр. С. 3.

<sup>2</sup> Галкин Н.А. Роль правовой культуры в области принятия законодательных и управленческих решений // Правовое государство: проблемы формирования: Сб. статей. Красноярск: Изда-во Краснояр. ун-та, 1991. С. 93.

<sup>3</sup> Ильин В. Возможности дополнительного образования в формировании правовой культуры школьников. <http://www.bankreferatov.ru>.

2) опыт существования в неправовой среде мешает формированию уважения к правовым нормам;

3) негативное отношение к государству в целом влечет за собой подобное отношение и к правовой системе данного государства;

4) усвоение правовых норм может являться только потенциалом для развития правовой культуры, но не свидетельствует о ее сформированности;

5) развитие правовой культуры невозможно без опыта деятельности по реализации своих прав и обязанностей.

Возрождение традиций отечественного права, профессиональной правовой культуры и правосознания невозможно без глубокого и всестороннего изучения русского философско-правового наследия. Изучение и использование зарубежного опыта уместно осуществлять с учетом особенностей нынешней общественно-политической ситуации, уровня развития политической и правовой культуры населения, национальных, духовных, культурных традиций. В настоящее время гуманитарные науки (и правовая в том числе) могут развиваться, лишь опираясь на духовный опыт народа, сконцентрированного в его вере, нравственных ценностях, особенностях правосознания. Учитывая, что этот опыт нашел отражение и осмысление в русской философии права, ее возрождение должно стать важной предпосылкой целенаправленного формирования правовой культуры личности и общества<sup>1</sup>.

Современная ситуация в стране характеризуется дефицитом правовой культуры. В кризисной ситуации сегодняшнего дня люди все чаще поступают не в соответствии с моральными и правовыми нормами, а под влиянием той негативной среды, в которой они оказались<sup>2</sup>. Поэтому все вышесказанное подчеркивает фундаментальное значение преодоления правового нигилизма в проблеме повышения правовой культуры.

Выдвижение проблемы верховенства права на передний план современного миропонимания - свидетельство огромных преобразований духовной культуры и нравственности<sup>3</sup>. Правовая культура, пронизывая все уровни и слои реально сложившейся культуры, становится особенно значимой в переломные моменты истории, к которым относится и современный этап развития России.

---

<sup>1</sup> См.: Современная социология и философия права: Россия - Запад - Восток // Государство и право. 2000. № 6. С. 109.

<sup>2</sup> См.: Правовая культура в России на рубеже столетий (Обзор Всероссийской научной конференции). - <http://www.yandex.ru>.

<sup>3</sup> См.: Кудрявцева В.Н., Лукашова Е.А. Новое политическое мышление и права человека // Вопр. философии. 1990. № 5. С. 3.

Каждое общество обладает определенной правовой культурой. Последняя может быть высокой или низкой, развитой или примитивной, но независимо от этих показателей она так или иначе присуща каждому обществу. Как и в любой стране, история становления права в России зависела от особенностей национальной культуры, психологии и религии народов, ее заселяющих. Явления правовой культуры подвижны, исторически изменчивы. Характер этих явлений определяется соответствующим общим опытом развития культуры, государства, права и, кроме того, конкретными условиями правовой и культурной жизни данного общества. Исторический процесс генезиса права, его бытия и существования, протекает в контексте общекультурного формирования и развития человека и человеческого рода. Правовая культура в ее истоках неразрывно связана с этногенезом народа, его нравственно-религиозными предпочтениями, семейно-брачными особенностями<sup>1</sup>.

Мы исходим из того факта, что культура и формирует человека, и является формой его самовыражения, проявления его духовной сущности, ибо она отражает устремленность к развитию человеческой природы. Утрата культуры, отмечал Хайдеггер, равносильна «утрате бытия»...<sup>2</sup> Право - неотъемлемый элемент культуры. Право способствовало приобщению человечества к культуре. В свою очередь, для того чтобы добиться развития правовой культуры, люди должны были развивать культуру в целом, общую культуру. В.И. Ленин тесно связывал развитие правосознания с преодолением бескультурья<sup>3</sup>. Сейчас нам, как никогда, ясно, что для нормального развития человеку необходимо овладеть духовной культурой общества, включающей среди прочих и правовую культуру.

Правовую культуру можно условно назвать «второй природой» («второй натурой»). Но эта «вторая природа» не механическая пристройка к базовой «первой природе», а культурная трансформация, культуризация и культивизация всей (единой) природы отдельных людей и народов. Так что право - это не культурный плод на диком дереве, а плод окультуренного дерева. Поэтому людям и народам, возжелавшим вкусить такой редкий плод, надо в трудах и муках,

---

<sup>1</sup> См.: Тюндешев Г.А. Обычай как элемент правовой культуры хакасов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1997. С. 6.

<sup>2</sup> Потемкин В.К. К вопросу о методологии исследования культуры // Формирование правовой системы России. Проблемы и перспективы: Сб. науч. тр. Новосибирск, 1997. С. 49.

<sup>3</sup> См.: Культура и перестройка: Нормы, ценности, идеалы / Отв. ред. И.К. Кучмава. АН СССР. Ин-т философии и др.; М., 1990. С. 61.

упорно и настойчиво, осознанно и терпеливо возделывать в себе и у себя свой сад правовой культуры... Чужими плодами здесь сыт не будешь<sup>1</sup>... Поэтому построение в России правового государства, становление правовой культуры потребует больших усилий со стороны государства и всех его граждан в преодолении всех этих трудностей и недостатков.

## **ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МИЛИЦИИ СИБИРИ ПО ВЫПОЛНЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ФУНКЦИЙ В НАЧАЛЕ 1920-Х ГГ.**

**Н.А. Харлов**

Одним из основных направлений деятельности милиции является выполнение административных функций. Осуществляя эту работу, органы милиции следили за исполнением обязательных постановлений исполкомов, взыскивали штрафы за их нарушение. Кроме того, они наблюдали за санитарным состоянием населенных пунктов, выдавали удостоверения на право торговли и приобретения охотничьего оружия и боеприпасов к нему, производили административное выселение, боролись с самогоноварением, пьянством и т.п.

Отдельными декретами ВЦИК и СНК на органы милиции возлагались обязанности по содействию органам Наркомзема, Наркомвоенмора, Наркомфина, Наркомвнешторга, Наркомюста, НКПС, Конвойной страже и т.д.<sup>2</sup>

Практика работы сибирской милиции, как и милиции вообще в стране, в первой половине 1920-х гг. показала, что местные органы власти и управления возлагали на нее ряд поручений, не предусмотренных законами или постановлениями правительства. Это отвлекало работников милиции от выполнения их прямых обязанностей. Исходя из создавшегося положения НКВД 26 февраля 1925 г. пришлось издать специальный циркуляр «Об обязанностях милиции», в котором особо подчеркивалось, что «...к обязанностям милиции относятся те, которые установлены законами РСФСР и СССР и изданными в развитие их распоряжениями НКВД и ЦАУ»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См.: *Нерсисянц В.С.* Философия прав: Учебник для вузов. М., 2000. С. 53.

<sup>2</sup> *Ерошкин М.И.* Краткий очерк развития организационных форм советской милиции (1917-1930). М., 1957. С. 22.

<sup>3</sup> Систематический сборник действующих руководящих приказов, циркуляров и инструкций по милиции. М., 1926. С. 108.

Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 23 июля 1921 г. «О порядке наложения административных взысканий» положил начало законодательному оформлению роли милиции по выполнению ею административных функций. В развитие декрета принимается Положение «О порядке издания обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке» от 27 июля 1922 г.<sup>1</sup> Именно в этом документе впервые дано определение обязательного постановления и виды административных взысканий за его нарушение в форме штрафов и принудительных работ. Положение явилось правовой основой административно-правовой охраны общественного порядка, осуществляемой органами милиции.

К 1923 г. в деятельности милиции появилось совершенно новое направление ее работы - административный надзор. О значимости этой деятельности в Сибири свидетельствуют следующие цифры: за 1926 г. было наложено 91987 административных взысканий, что составляет 107 взысканий на 10 000 жителей<sup>2</sup>. Необходимо отметить, что деятельность милиции по административно-правовой охране общественного порядка проходила в неимоверно трудных условиях. Штрафы, которые милицией налагались, не всегда можно было взыскать из-за того, что законодательство не предусматривало ответственности за неуплату штрафа или неисполнение принудительных работ. Принудительные работы были нежизненны из-за безработицы. В докладе о состоянии надзора прокуратуры за органами ГПУ по Сибирскому краю за 1925-1926 гг. в разделе «административные взыскания» можно найти этому подтверждение (табл. 1).

Т а б л и ц а 1

**Административные взыскания по ст.ст. 99, 140, 176 УК  
с 1 октября 1925 г. по 1 октября 1926 г.**

Взыскания	Нетру- дов. эл.	Торговцы	Рабочие	Крестьяне	Прочие
Штрафы	162	654	2131	22533	1821
Сумма	1188 р.	6076 р. 45 к.	9244 р. 47 к.	140004 р. 3 к.	12205 р. 43 к.
На каждого (в среднем)	7 р. 27 к.	9 р. 29 к.	4 р. 32 к.	6 р. 20 к.	6 р. 70 к.
Принуд. раб.	35	96	832	4172	705
% взыскания	50,5	28,5	27,5	28,5	21,9

\* ГАНО-Р. Ф. 20. Оп. 1. Д. 141. Л. 118.

<sup>1</sup> СУ РСФСР. 1922. № 48. Ст. 603

<sup>2</sup> ГАНО-Р. Ф. 20. Оп. 1. Д. 159. Л. 87.

Одним из больших направлений в деятельности милиции по осуществлению административной практики была борьба с самогонварением, шинкарством и пьянством. Для преследования всех перечисленных правонарушений исполкомами Советов издавались обязательные постановления, в которых предусматривалась административная ответственность. К настоящему времени накоплен значительный фактический материал, раскрывающий масштабы и значение борьбы сибирской милиции за искоренение самогонварения и шинкарства, о формах и методах работы правоохранительных органов по ликвидации последствий этих явлений. Всего по Сибирскому краю к административной ответственности за самогонварение в 1924 г. было привлечено 13,382 человека, в 1925 г. - 39,463. К уголовной ответственности за 1925 г. привлечено 17,947 человек<sup>1</sup>. В целом картина борьбы милиции с этим злом представлена в табл. 2.

Т а б л и ц а 2

Результаты работы по борьбе с самогонварением по Сибирскому краю с 1 октября 1925 г. по 1 октября 1926 г.\*

Действия	Всего	В т.ч. в городах
Составлено протоколов за приготовление и сбыт самогонки	18.987	3396
Произведено обысков	30.304	3396
Обнаружено случаев выгонки:		
«для себя»	21.601	612
«на продажу»	5.162	679
Выявлено случаев продажи самогона	2.866	757
Отобрано:		
самогона в ведрах	18.865	2806
барды	193.043	7804
самогонных аппаратов	13.755	648

\* Составлено по: ГАНУ-Р. Ф. 47. Оп..1. Д. 422. Л. 193 об.; Д. 382. Л. 5.

Пьянство, самогонварение нарушали общественную жизнь сел и городов, препятствовали успешному решению социальных проблем, негативно сказывались на состоянии трудовой дисциплины, производительности труда. Но решающего перелома в борьбе против употребления спиртных напитков, безудержного самогонваре-

<sup>1</sup> Рапорт рабоче-крестьянской милиции Западно-Сибирского края к 15-й годовщине. Новосибирск, 1932. С. 13, 15.

ния в Сибири удалось достигнуть только к концу 1920-х гг. Большую роль в этом деле сыграла милиция, но, к сожалению, достигнутые успехи этого периода не были сразу закреплены.

Установление правовых основ административной ответственности вызвало необходимость четкой регламентации деятельности наружной службы милиции, так как именно она осуществляла надзор за исполнением актов местных органов власти. Такие нормативные акты начали приниматься в конце 1923 г. Так, по Инструкции участковому надзирателю, объявленной приказом ЦАУ от 20 ноября 1923 г., он был вправе составлять протоколы об обнаружении нарушений постановлений, а также мог задержать граждан, подозреваемых в нарушении обязательных постановлений если это право было предусмотрено в самом обязательном постановлении, либо в других документах<sup>1</sup> Несколько уже, чем у участкового надзирателя, были права по надзору за исполнением обязательных постановлений у постового милиционера. В Инструкции постовому милиционеру, которая была объявлена ЦАУ от 2 сентября 1923 г., определялись его права по наблюдению за поддержанием чистоты на улицах и бульварах согласно обязательным постановлениям. Ему вменялось в обязанность следить за соблюдением установленных местными Советами правил торговли<sup>2</sup>.

С 1924 г. надзор за соблюдением гражданами обязательных постановлений и наложением административных взысканий за их нарушение стал одним из важнейших направлений деятельности милиции. Во всех квартальных отчетах губернских административных отделов были предусмотрены соответствующие разделы и давались цифровые данные о наложенных санкциях. Анализ этих отчетов позволяет судить о том, как проходила эта деятельность в Сибири. Основной работой милиции в деле наблюдения за выполнением обязательных постановлений было составление административных протоколов. На основании этого на правонарушителей накладывались административные взыскания в виде предупреждений, штрафов, принудительных работ. О видах нарушений обязательных постановлений, принимаемых исполкомами, мы можем видеть из таблицы, имеющейся в отчете Иркутского городского Совета рабочих и крестьянских депутатов (табл. 3).

---

<sup>1</sup> Действующие распоряжения по милиции. Изд. 2-е. М., 1928. С. 28.

<sup>2</sup> Там же. С. 139.

**Количество подвергнутых штрафу и принудительным работам  
за нарушение обязательных постановлений в г. Иркутске за 1/2 1926 г.\***

Нарушение правил	Подвергнуто штрафу		Подвергнуто принуд. работам		Всего подвергнуто администр. взысканиям
	всего человек	на общую сумму, руб.	всего человек	на сколько сут.	
О благоустройстве и санитарии	632	6918	34	365	666
О противопожарных мероприятиях	36	128	1	14	37
О торговле и промыслах	298	3188	9	152	307
О неуплате налога, не связанного с торговлей и промысл. (без с/х налога)	2	11	-	-	2
Об учете и регистрации населения	75	477	12	114	87
Озорство и хулиганство	82	1069	302	8446	384
Регулирование уличного движения	26	199	6	162	32
О хранении и пользовании оружием	18	175	35	828	53
О ночных караулах	30	108-50	5	34	35
О рыболовстве и охоте	-	-	1	10	1
Самовольная порубка леса	52	299-50	1	7	53
О производстве, продаже, хранении и распитии самогона	145	1630	4	73	149
Пьянство	140	900	190	2470	330
Торговля лопадями в неуказ. месте	6	16	-	-	6
Азартные игры	2	20	14	588	16
Не опубликование отчетов в газете	4	23	-	-	4
Об устранении опасности от домашних животных	1	2	-	-	1
Устранение публичных сборов	-	-	1	15	1
<i>Всего</i>	1549	15254	615	13278	2164

\* Отчет Иркутского городского Совета рабочих и красноармейских депутатов VI созыва 1929 г. за время с 20 февраля по 1 июля 1926 г. Иркутск, 1926. С. 30.

По мере накопления опыта в деле осуществления административно-правовой охраны общественного порядка в деятельности милиции стали вырабатываться новые подходы в реализации административных санкций: был взят курс на дифференцированное определение сумм штрафов в зависимости от тяжести правонарушения, так как в процессе практической деятельности было замечено: чем реальнее штрафные санкции, тем успешнее они взыскиваются.

Более правильным стал подход при наложении административных взысканий. Население подразделялось на различные социальные группы (торговцы, кустари, буржуазные элементы, рабочие, крестьяне), что давало возможность при вынесении постановления об административной ответственности подходить к определению суммы штрафа дифференцировано (с учетом принадлежности нарушителя к той или иной социальной группе).

К середине 1920-х гг. в основном завершилось становление деятельности сибирской милиции по административно-правовой охране общественного порядка. Однако следует отметить, что это становление проходило в очень трудное для страны время, когда шел поиск новых форм работы по укреплению общественного порядка.

В работе самой милиции также имелись серьезные изъяны. Недостаточная профессиональная подготовка, слабое материальное обеспечение, текучесть кадров затрудняли четкое и эффективное осуществление возложенных на них обязанностей.

## **ПРАВОВАЯ ТЕХНОЛОГИЯ И ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ СОВРЕМЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

**А.К. Черненко**

Эффективность законодательства обусловлена правовой ситуацией, сложившейся в современной России. Какова же данная ситуация? Ситуацию можно охарактеризовать как проблемную. Среди таких проблем особое место занимают - оторванность части законов от «правовой природы вещей», потребностей и интересов большей части населения, что снижает их естественно-правовую составляющую; низкий уровень эффективности процесса принятия законов: хаотичность нормотворчества; отсутствие необходимого всестороннего и глубокого обсуждения законопроектов; чрезмерная активность

ведомств, пытающихся провести в Государственной думе и Совете Федерации свои проекты; гипертрофия указного законодательства, которая привела к умалению значения закона, а в ряде случаев - противоречиям с Конституцией РФ и федеральными законами; бессистемность законодательства, невостребованность научно выверенных принципов, методов и процедур нормотворческого процесса; принятие дискретных законодательных актов, рассчитанных на короткий срок действия; прекращение общественного обсуждения по многим законопроектам и ознакомления населения с проектами и уже принятыми законодательными актами; необеспеченность ряда законов механизмом их осуществления, особенно правовых актов, направленных на законодательную регламентацию социальной защиты прав человека; слабое развитие теоретико-методологической базы юридической науки, отсутствие необходимой научной экспертизы, создание условий для ее независимости и объективности<sup>1</sup>.

Проблемность законотворческой ситуации усугубляется тем, что разрушается теория закона базового ориентира нормотворческой деятельности. Закон имеет ряд признаков, которые во всех развитых странах соблюдаются. Как известно, эти признаки следующие: закон является результатом правотворческой деятельности высшего представительного органа государственной власти; регулирует наиболее значимые, типичные, устойчивые отношения в обществе, круг которых определяется исключительными предметами ведения высшего органа государственной власти; обладает высшей юридической силой; издается в особом порядке, предусмотренном Конституцией. Соблюдение этих признаков является необходимым атрибутом правотворчества и правореализации.

Что же показывает российская законотворческая деятельность? Соблюдаются ли эти признаки, которые и придают особое статусное положение закону в правовой системе? Если да, то закон может и должен служить приоритетным и эффективным средством правовой технологии, механизма ее действия. К сожалению, приходится констатировать, что ни один (кроме последнего) из этих признаков у нас не соблюдается, «достаточно взглянуть не на «законный указ», а на «указной закон», который нередко регулирует наиболее значимые отношения и фактически обладает высшей юридической силой».

---

<sup>1</sup> Эта краткая характеристика состояния законодательного процесса переходного периода основывается в результатах научной экспертизы, проведенной рядом ведущих ученых-юристов. См.: Закон в переходный период: опыт современной России: Круглый стол журнала // Государство и право. 1995. № 10. С. 28-61.

Главный же недостаток состоит в том, что, по существу, у нас нет подлинного законотворчества, а есть механически-эмпирическое состояние законов с пренебрежением к требованиям законодательной техники.

Приведенная нами характеристика современной ситуации в области законодательства показывает весьма безрадостную картину. Вместе с тем указанные проблемы позволяют вскрыть наиболее болезненные и уязвимые зоны законотворческого процесса. Такой критический подход необходим для того, чтобы провести объективный, основанный на современной ситуации теоретико-методологический анализ причин и условий, вызвавших кризисные явления в законодательстве, показать возможности правовой технологии в конструировании эффективного законодательства.

Исследования показывают, что необходимо изменить приоритеты и критерии оценки законотворческой деятельности. Существует довольно устойчивое мнение, которое постоянно «подогревается» средствами массовой информации, о том, что продуктивность законотворчества определяется количеством принятых законов. Необходимо преодолеть «количественный синдром» и в этом смысле перестроить законодательную деятельность. В качестве приоритетного критерия должен выступать не массив законов и даже не время, которое тратится законодателем на политические и организационные вопросы, а время, затраченное на обсуждение и принятие жизненно важных для человека, защиты его естественных прав законодательных актов. При этом одним из важных показателей является принятие «долговременных» законов, которые уже в силу этого возможно осмыслить и сознательно исполнять.

Рациональный подход к принятию законов имеет еще одну, весьма важную сторону - формирование поэтапной технологии правотворческого процесса. Каждый этап законодательной деятельности должен быть сопряжен с этапом изучения общественного мнения, широкой информацией населения о рассматриваемых законопроектах. Оптимальный вариант процесса, использующего поэтапный подход, «включает следующие стадии правотворческого процесса: формирование законодательных предположений - обсуждение их через средства массовой информации - подготовка законопроекта - обсуждение его - внесение законопроекта в законодательный орган (парламент) - несколько чтений проекта - принятие закона - опубликование». Этот порядок позволяет учесть различные мнения и избежать ошибок, в силу чего он не только демократичен, но и техноло-

гически эффективен. Можно добавить, что применение поэтапной правовой технологии позволяет придать качественно иную, институционную природу принятия законов. В таком случае процесс правотворчества приобретает действительно рациональный и институционный характер. Он включает в себя ориентацию на человека: осознание им предполагаемых изменений, исправлений, дополнений в действующую систему законодательства. Такой процесс препятствует произвольному толкованию закона или искажению его смысла в правоприменительной практике. При этом порядке с большей вероятностью решается и проблема востребованности высокопрофессиональных юристов, демократического использования имеющихся научных юридических сил. Однако рассматриваемый метод рационального и поэтапного правотворческого процесса, к сожалению, с большим трудом пробивает себе дорогу. Более того, за последнее время прослеживается тенденция если не игнорирования, то замалчивания общественного мнения, причем по таким жизненно важным законопроектам, как правовая регламентация земельных отношений, приватизация естественных монополий, принятие законодательства о труде.

Здесь мы подошли к одному из центральных вопросов рассматриваемой проблемы, а именно к вопросу о содержательных характеристиках права и системы законодательства. В данном случае вопрос упирается не в сам факт изменения существующего или принятие нового закона, а в его сущность, содержание закона. Следует заметить, что ранее мы провели исследования таких свойств характеристик и выяснили, что наиболее полно они воспроизводятся в содержательном, системном определении права<sup>1</sup>. В то же время в юридической литературе этот вопрос «не прояснен и только ведутся споры о том, имеет ли право содержательные характеристики или же оно безразлично к методам и объекту регулирования»<sup>2</sup>.

Таким образом, проведенный нами анализ позволяет сделать вывод, что разрешение социально-правовых проблем имеет внутреннюю взаимосвязь с методами и способами их реализации. Эффективность законодательства достигается в том случае, если используются методы правовой технологии.

---

<sup>1</sup> См.: Черненко А.К. Философия права. Новосибирск, 1997. С. 53-60.

<sup>2</sup> Кудрявцев В.Н., Керимов Д.А. Право и государство // Опыт философско-правового анализа. М., 1993. С. 10.

# К ВОПРОСУ ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Т.В. Щербакова

Согласно ратифицированной Российской Федерацией Европейской хартии местного самоуправления под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

В ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления посвящена VII глава. «Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль за их деятельностью».

В соответствии со ст. 47 указанного ФЗ органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут в соответствии с законом ответственность перед:

- 1) населением муниципального образования;
- 2) государством;
- 3) физическими и юридическими лицами.

Рассмотрим подробнее вопросы ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

1. Согласно ст. 49 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает в случае нарушения ими Конституции Российской Федерации, конституции, устава субъекта РФ, федеральных законов, законов субъектов РФ, устава муниципального образования. Причем ответственность наступает за конкретное действие - принятие (издание) представительным органом местного самоуправления, главой муниципального образования нормативного правового акта, который признан судом противоречащим Конституции Российской Федерации, федеральному конституционному закону, федеральному закону, конституции, уставу, закону субъекта РФ, уставу муниципального образования. Ответственность представительного органа мест-

ного самоуправления, главы муниципального образования наступает при наличии следующих условий:

- представительный орган местного самоуправления, глава муниципального образования принял (издал) нормативный правовой акт, противоречащий Конституции Российской Федерации, федеральному конституционному закону, федеральному закону, конституции, уставу, закону субъекта РФ, уставу муниципального образования;

- противоречие принятого (изданного) нормативного правового акта действующему законодательству признано соответствующим решением суда;

- представительный орган местного самоуправления, глава муниципального образования не отменили указанный нормативный правовой акт или отдельные его положения в установленный решением суда срок;

- указанный нормативный правовой акт или отдельные его положения повлекли признанные судом нарушение (умаление) прав и свобод человека и гражданина или наступление иного вреда.

При этом законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ по собственной инициативе или по обращению высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) письменно предупреждает представительный орган местного самоуправления, а высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) письменно предупреждает главу муниципального образования о возможности принятия мер в соответствии с Федеральным законом. И лишь в случае, если представительный орган местного самоуправления, глава муниципального образования в течение месяца со дня вынесения (объявления) письменного предупреждения не приняли мер по исполнению решения суда, то представительный орган местного самоуправления может быть распущен, а глава муниципального образования может быть отрешен от должности не позднее шести месяцев со дня вступления решения суда, являющегося основанием для роспуска представительного органа местного самоуправления, отрешения главы муниципального образования от должности. Таким образом, для применения процедуры роспуска представительного органа местного самоуправления, отрешения от должности главы муниципального образования необходимо соблю-

сти два срока: 1 месяц со дня вынесения предупреждения и 6 месяцев со дня вступления в силу соответствующего решения суда.

Отдельно закон предусматривает самостоятельную инициативу Президента РФ в роспуске представительного органа местного самоуправления, отрешении от должности главы муниципального образования. Президент РФ вправе внести в Государственную думу Федерального собрания РФ проект федерального закона о роспуске представительного органа местного самоуправления либо самостоятельно отрешить главу муниципального образования от должности. Указанное право возникает у Президента РФ, если в течение 3 месяцев со дня вступления в силу соответствующего решения суда представительным органом местного самоуправления, главой муниципального образования не отменен нормативный правовой акт (его положения), а указанным в законе органом государственной власти (должностным лицом) не были приняты установленные меры. К данным мерам следует отнести вынесение (объявление) письменного предупреждения и принятие соответственно закона субъекта РФ, федерального закона или указа (постановления) высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) о роспуске представительного органа местного самоуправления, отрешении от должности главы муниципального образования (по истечении одного месяца со дня вынесения (объявления) предупреждения (в случае, если не исполнено соответствующее решение суда).

Важной гарантией соблюдения конституционных прав населения РФ является норма о том, что одновременно с роспуском представительного органа местного самоуправления либо отрешением главы муниципального образования от должности назначаются новые выборы. Кроме того, граждане, права и законные интересы которых нарушены в связи с роспуском представительного органа местного самоуправления, отрешением главы муниципального образования от должности, вправе обжаловать роспуск представительного органа местного самоуправления, отрешение главы муниципального образования от должности в соответствующий суд либо Верховный суд РФ в течение 10 дней со дня официального опубликования закона, указа (постановления).

Таким образом, единственным основанием для прекращения полномочий представительного органа местного самоуправления, главы муниципального образования может являться невыполнение

обязанности по отмене нормативного правового акта (его положений), признанного судом противоречащим нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, при условии, что данным актом причинен какой-либо вред, в частности нарушены права и свободы человека и гражданина.

2. Согласно ст. 48 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением наступает в результате утраты доверия населения.

Исходя из права населения муниципального образования на самостоятельное определение организации местного самоуправления (ст.ст. 130 и 131 (ч. 1) Конституции РФ) и признании федеральным законом возможности введения отзыва выборного должностного лица местного самоуправления законы субъектов РФ во всяком случае не могут препятствовать муниципальным образованиям самостоятельно решать, какие основания и порядок отзыва должностных лиц местного самоуправления должны быть предусмотрены уставом муниципального образования. Самостоятельность муниципальных образований в правовом регулировании института отзыва предполагает возможность либо установления непосредственно в уставе процедуры отзыва, включая дополнительные гарантии прав его участников, либо отсылки к регулирующему данную процедуру закону субъекта РФ, подлежащему применению при проведении отзыва в муниципальном образовании.

Вместе с тем отсутствие закона субъекта Российской Федерации об отзыве выборного должностного лица местного самоуправления не может быть препятствием для введения данного института уставом самого муниципального образования и определения порядка осуществления отзыва в соответствии с нормами Конституции РФ (ст. 12, ст.ст. 130 и 131 (ч. 1) и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (подпункт 9 п. 1 ст. 8, п. 5 ст. 18, ст. 48).

Указанный ФЗ признает за муниципальными образованиями право предусматривать в своих уставах возможность отзыва выборного должностного лица местного самоуправления и самостоятельно определять порядок и условия его осуществления (п. 5 ст. 18, ст. 48).

Анализ соответствующих положений законов об отзыве депутата, выборного должностного лица местного самоуправления позволяет выделить 2 пути решения вопроса об основаниях досрочного отзыва. Первый путь представляет установление оснований отзыва в

общих чертах. Согласно законам об отзыве Красноярского края, Тамбовской, Пермской, Оренбургской, Тюменской, Нижегородской, Челябинской областей депутат, выборное должностное лицо местного самоуправления, может быть отозван избирателями соответствующего избирательного округа, если он не оправдал доверия избирателей, самоустранившись от выполнения своих депутатских обязанностей в представительном органе и избирательном округе, а также совершил действия, не достойные звания депутата.

Другой путь решения этой проблемы заключается в закреплении перечня оснований для отзыва депутата. Он характерен, например, для Амурской, Кемеровской областей. В соответствии со ст. 2 Закона Амурской области «О порядке отзыва избирателями депутата представительного органа местного самоуправления» основаниями для отзыва депутата являются: утрата доверия избирателей; систематическое неучастие депутата в работе представительного органа местного самоуправления; неоднократное нарушение депутатской этики.

Более приемлемым представляется второй вариант по следующим основаниям. Первый вариант решения вопроса об основаниях досрочного прекращения полномочий депутата, выборного должностного лица местного самоуправления допускает расширительную интерпретацию, не содержит гарантий недопустимости субъективной оценки его деятельности, а сам перечень обстоятельств, с которыми связывается утрата доверия избирателей к этому должностному лицу как основание для отзыва, не исключает, что к таковым могут относиться не конкретные действия (бездействие), а общая негативная оценка деятельности должностного лица без ее обоснования подлежащими проверке фактами, что противоречит Конституции Российской Федерации (чч. 2 и 3 ст. 3, чч. 1 и 2 ст. 130), поскольку тем самым могут произвольно ставиться под сомнение результаты выборов, завершившихся избранием соответствующего должностного лица. Это приводит не только к противопоставлению одного института непосредственной демократии другому, нарушению конституционного требования самостоятельности местного самоуправления, но и нарушает право на судебную защиту: суды, руководствуясь требованиями ст.ст. 10, 46 и 133 Конституции Российской Федерации, не должны ограничиваться констатацией того, что инициаторами отзыва были сформулированы основания для выражения недоверия, обязаны оценивать их содержание. Недопустимость умаления роли

судов и ограничения их дискреционных полномочий неоднократно подчеркивалась Конституционным судом РФ.

Как указывается в Постановлении Конституционного суда РФ от 02.04.2002 № 7-П, только при наличии конкретизированных оснований и при предоставлении отзываемому лицу возможности давать пояснения по их поводу на всех этапах процедуры отзыва может быть гарантирована защита прав отзываемого лица и стабильность осуществления местного самоуправления в целом.

3. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами наступает в порядке, установленном федеральными законами, законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований. В частности, решения и действия (бездействие) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть обжалованы в суд в установленном законом порядке.

На основании вышеизложенного представительные органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления должны более внимательно и ответственно относиться к соблюдению Конституции Российской Федерации, федеральных законов, законов субъектов РФ, уставов муниципальных образований, поскольку наряду с гарантиями осуществления местного самоуправления, действующее законодательство предусматривает и ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления в случае нарушения ими (путем действий или бездействия) положений действующего законодательства.

## **ПОНЯТИЕ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА И ЕЕ ФОРМ**

**А.П. Шафранов**

Вопрос о понятии и классификации форм правореализации является дискуссионным в юридической науке. Высказаны различные точки зрения как по поводу самого понятия форм реализации, так и критериев их классификации. Множественность форм определяется разнообразием самих общественных отношений, регулируемых пра-

вом, характером норм права, положением субъекта в механизме правового регулирования, его отношением к праву и т.д.<sup>1</sup>

Сама дискуссия о формах реализации была начата в 1950-х гг. с обсуждения проблем правоприменения, его места и роли в процессе правореализации, соотношения применения права с другими формами правореализации. Итоги дискуссии были подведены на страницах журнала «Советское государство и право» за 1955 г., № 3. Были выделены 4 формы правореализации: использование, исполнение, соблюдение и применение. Критерием явился характер нормы права: в форме использования реализуются управомочивающие нормы, исполнения - обязывающие, соблюдения - запрещающие. Такая классификация обосновывалась затем с теми или другими нюансами в работах Ю.Г. Ткаченко<sup>2</sup>, А.С. Явич<sup>3</sup>, С.С. Алексеева<sup>4</sup>, И.Я. Дюрюгина<sup>5</sup>, В.В. Лазарева<sup>6</sup>, А.С. Пиголкина<sup>7</sup> и других теоретиков права. Однако были высказаны и другие точки зрения. Так, например, А.М. Даниэлян полагает, что каждая отрасль права имеет свои специфические процессуально-процедурные формы реализации норм материального права<sup>8</sup>. Говоря о непосредственных формах реализации, мы имеем в виду реализацию обязывающих, управомочивающих и запрещающих норм права безотносительно их отраслевой принадлежности и процессуальных форм и механизмов, сопутствующих (оформляющих) их реализацию. В.Д. Мазаев выделяет такую форму как следование применительно к реализации конституционных норм<sup>9</sup>. Однако здесь имеет место подмена классификационного критерия. Автор выделяет способ следования по критерию общности мер гарантирования реализации конституционных норм, а не по характеру норм права.

---

<sup>1</sup> *Пиголкин А.С., Бро Ю.Н.* Проблемы реализации норм права // 26 съезд КПСС и правоприменительная деятельность. Иркутск, 1982. С. 5.

<sup>2</sup> *Ткаченко Ю.Г.* Применение социалистического права // Теория государства и права. М., 1965. С. 441-442.

<sup>3</sup> *Явич А.С.* Формы реализации (осуществления) советского права // Общая теория советского права. М., 1966. С. 263-267.

<sup>4</sup> *Алексеев С.С.* Проблемы теории права. Свердловск, 1972. С. 161-164; *Он же.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 94.

<sup>5</sup> *Дюрюгин И.Я.* Применение норм советского права. Свердловск, 1973. С. 8-10.

<sup>6</sup> *Лазарев В.В.* Применение советского права. Казань, 1972. С. 9-10.

<sup>7</sup> *Пиголкин А.С.* Реализация норм социалистического права // Теория государства и права. М., 1972. С. 427-428.

<sup>8</sup> *Даниэлян А.М.* Формы применения советского права // Советское государство и право. 1955. № 1. С. 99-101.

<sup>9</sup> *Мазаев В.Д.* Реализация конституционных норм: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1982. 24 с.

По поводу же правоприменения споры не прекращались еще долго. Одна группа исследователей полагала, что правоприменение - это четвертая форма реализации, хотя и очень специфическая<sup>1</sup>. Другая точка зрения была высказана Л.С. Явич, в соответствии с которой правоприменение - это не форма, а этап, стадия реализации права в механизме правового регулирования<sup>2</sup>. Высказана также точка зрения, что правоприменение является средством организации правореализации - оно предвещает реализацию, является её предпосылкой<sup>3</sup>. Некоторые учёные полагают, что применение сливается с правореализацией - со всеми или некоторыми её формами<sup>4</sup>. Было высказано также мнение, что существует терминологическая путаница и необходимо отказаться от понятия форм реализации, оперируя лишь понятием «исполнение законов»<sup>5</sup>. Не вступая в дискуссию о сущности правоприменения, необходимо отметить, что наиболее убедительной и обоснованной представляется позиция Л.С. Явич, в соответствии с которой правоприменение есть стадия МПР, а не форма правореализации, так как применение права не подпадает под критерий классификации форм правореализации (характер нормы права). Такая ошибка в формальной логике называется подменой основания в ходе деления.

Таким образом, вопрос о классификации форм является спорным в силу отсутствия единого классификационного критерия, из-за чего эта проблема приобретает известную сложность. В юридической науке выделяются следующие критерии правореализации: ха-

---

<sup>1</sup> Фарбер И.Е. // Советское государство и право. 1954. № 7. С. 97-98; Ткаченко Ю.Г. Нормы советского социалистического права и их применение. М., 1955. С. 25-26; Галанза Л.Н. // Советское государство и право. 1954. № 6. С. 94-95; Александров Н.Г. Применение норм советского социалистического права. М., 1958. С. 14; Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм. М., 1960. С. 125-176; Горшнев В.М., Дюрягин И.Я. // Советское государство и право. 1969. № 5. С. 21-28; Теория государства и права / Под ред. К.А. Мокичева. М.: Юрид. лит., 1970. Гл. 27 и др.

<sup>2</sup> Явич Л.С. Некоторые теоретические проблемы осуществления норм советского права // Учен. зап. Таджикского государственного университета. Т. 11: Труды юридического факультета. Вып. 4. 1956. С. 27-69.

<sup>3</sup> Алексеев С.С. Проблемы теории права. Свердловск, 1972. Т. 1. Гл. 9. С. 155-169.

<sup>4</sup> Рабинович П.М. Общетеоретические вопросы реализации советского права 26 съезд КПСС и проблемы реализации советского права // Вестник Львовского университета. Сер. юридическая. Вып. 22. Львов, 1983. С. 2 и далее; Лазарев В.В. Применение советского права. Казань, 1972. 200 с.

<sup>5</sup> Студеникин С.С. К обсуждению вопроса о применении норм советского права // Советское государство и право. 1954. № 8. С. 79 и след.; Пашерстник А.Е. По поводу обсуждения вопроса о применении права // Советское государство и право. 1954. № 8. С. 73-75.

рактические нормы права, метод реализации права, характер действия субъектов правореализации, специфика регулируемых общественных отношений и др.<sup>1</sup> По количеству субъектов правореализации можно говорить об индивидуальной и коллективной формах реализации<sup>2</sup>. По элементам структуры правовой нормы можно выделить такие формы, как реализация гипотезы, диспозиции и санкции. По характеру санкции - правовостановительную и штрафную формы реализации санкций, а исходя из особенностей типа правового регулирования - общедозволительную и разрешительную формы реализации<sup>3</sup>. По характеру непосредственных оснований - формы реализации в конкретных и общих правоотношениях<sup>4</sup>. Можно также различать реализацию объективного и субъективного права.

Таким образом, существует очень много критериев, среди которых нас интересует только юридически значимый, который отражает наиболее существенные черты воздействия права на общественные отношения. Таким критерием, на наш взгляд, является характер нормы права, так как с ним очень тесно связана проблема метода правового регулирования, который представляет собой ту или иную совокупность приёмов и способов воздействия на общественные отношения (управомочивающих, обязывающих или запрещающих норм). При доминировании управомочивающих норм, реализующихся в форме использования, налицо диспозитивный метод, а если преобладают обязывающие и (или) запрещающие нормы, то императивный<sup>5</sup>. Вообще, дозволение, обязывание и запрет как три основных способа правового регулирования впервые выделил О.С. Иоффе<sup>6</sup>. Позже В.Д. Сорокин и В.Ф. Яковлев связали с этими способами особенности методов правового регулирования. Именно в соответствии с этим критерием принято выделять непосредственные формы (использование, исполнение и соблюдение), при которых субъекты права сами, без вмешательства уполномоченных на то органов власти и их должностных лиц, ис-

---

<sup>1</sup> Баранов А.В. Формы реализации права // Тезисы докладов 27-й научной студенческой конференции. Томск, 1992. С. 63.

<sup>2</sup> Лазарев В.В. Указ. соч. С. 26.

<sup>3</sup> Алексеев С.С. Механизм правового регулирования // Проблемы государства и права. М., 1979. С. 285-287.

<sup>4</sup> Явич А.С. Формы реализации (осуществления) советского права // Общая теория советского права. М., 1966. С. 253-262.

<sup>5</sup> Сорокин В.Д. О едином методе регулирования // Советское государство и право. 1975. № 7. С. 31.

<sup>6</sup> Иоффе О.С. Нормы и человеческие поступки // Актуальные вопросы советского гражданского права. М.: Юрид. лит., 1964. С. 16-26.

пользуют свои субъективные права и исполняют юридические обязанности, а также соблюдают запреты. Данные формы ещё называют автономными, так как здесь не происходит властного вмешательства в деятельность субъектов правореализации.

Однако высказана и другая точка зрения, в соответствии с которой под непосредственными формами понимаются такие формы, при которых нормы права реализуются вне правоотношений<sup>1</sup>. Не вступая в данной работе в дискуссию о возможности правореализации вне правоотношений, следует, однако, отметить, что наиболее общепризнанной и обоснованной является точка зрения, в соответствии с которой непосредственными формами являются использование, исполнение и соблюдение.

## СООТНОШЕНИЕ И ВЗАИМОСВЯЗЬ ПРАВОРЕАЛИЗАЦИИ СО СМЕЖНЫМИ ПРАВОВЫМИ КАТЕГОРИЯМИ

**А.П. Шафранов**

Чтобы лучше понять роль и место правореализации в правовой надстройке, необходимо определить структурные и функциональные взаимосвязи между реализацией права и некоторыми другими важными юридическими категориями. Такими категориями, на наш взгляд, являются механизм правового регулирования, правотворчество, реализация естественного права, правовое регулирование, правовое воздействие, правоприменение.

Наиболее тесная связь прослеживается между правореализацией и механизмом правового регулирования. Механизм правового регулирования - взятая в единстве система правовых средств, с помощью которой осуществляется воздействие на общественные отношения<sup>2</sup>. Особенности механизма правового регулирования заключаются в том, что он является широкой категорией, охватывающей все правовые средства. Механизм правового регулирования является также систем-

---

<sup>1</sup> Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Л., 1974. С. 436-437; Общая теория государства и права. Л., 1974. С. 303; Правоприменение в советском государстве и праве. М., 1985. С. 12; *Рабинович П.М.* Указ. соч. С. 2; Правовая система социализма. Кн.2: Функционирование и развитие. М.: Юрид. лит., 1987. С. 143-145.

<sup>2</sup> *Алексеев С.С.* Проблемы теории права. Свердловск, 1972. Т. 1. Гл. 9: Механизм правового регулирования. С. 163-169.

ной категорией, которая имеет структуру, он отражает динамику правовой части надстройки, в то время как правовая система - ее статику. Не углубляясь в проблемы теории механизма правового регулирования, необходимо отметить, что правореализация является третьей (заключительной) стадией механизма правового регулирования, первой стадией в котором является регламентация общественных отношений (нормы права), второй - возникновение субъективных прав и обязанностей (правоотношение). Такую же концепцию, но с некоторыми особенностями обосновывает В.М. Горшенев<sup>1</sup>. Таким образом, правореализация и механизм правового регулирования связаны прежде всего структурно, постадийно. Но существуют и функциональные взаимозависимости в рамках механизма правового регулирования с такими категориями, как юридические факты, правосознание, законность, толкование, юридическая техника, правовая активность, юридическая ответственность и другие. Так, например, правовая активность различается от одной формы реализации и другой: в соблюдении она минимальная, в исполнении - средняя, в использовании - максимальная.

Прослеживается также тесная взаимосвязь между правореализацией и правоприменением. Как отмечалось выше, подходы ученых к сущности и роли правоприменения разнообразны. Наиболее обусловленной представляется позиция, в соответствии с которой правоприменение является этапом, стадией, предшествующей или сопутствующей правореализации. Однако правоприменение вписывается в механизм правового регулирования не как самостоятельное звено или стадия, а как способ государственно-властного вмешательства в деятельность субъектов правореализации на уровне возникновения прав и обязанностей либо их реализации. При реализации диспозиций правовых норм применение является факультативным фактором, при реализации же санкций - единственно возможной формой. В любом случае правоприменение не означает полной реализации нормы. Для этого необходимы поступки, акты реализации субъектов<sup>2</sup>. Таким образом, правоприменение является властно-юридическим принудительным способом организации осуществления норм права, стадией их реализации.

---

<sup>1</sup> Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972. 256 с.

<sup>2</sup> Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. 1966. Вып. 4. С. 11; Пигалкин А.С. Применение норм советского права и социалистическая законность // Советское государство и право. 1957. № 10. С. 112.

В связи с философско-правовой постановкой вопроса о различении права и закона, видимо, необходимо поставить вопрос об их самостоятельной реализации<sup>1</sup>, хотя вопрос о реализации естественного права ставили уже дореволюционные юристы. Так, Михайловский писал, что «... законодатель не творит юридические нормы, а лишь комментирует их существование и санкционирует их своим авторитетом»<sup>2</sup>. Не углубляясь в философско-правовые проблемы соотношения права и закона, необходимо отметить, что механизм правового регулирования является продуктом государственности, а не права.

Задачей механизма правового регулирования является обеспечение регулирования общественных отношений на основе нормативных правовых актов с помощью индивидуального регулирования в определенной юридической форме. Механизм же реализации права (а не закона) обеспечивает соответствие закона праву, как равной мере свободы.

Таким образом, механизм правового регулирования должен быть ориентирован не только на регулирование, но и на реализацию права. Вопрос о реализации права оказался подмененным формами реализации закона (и формы). Правотворчество было вынесено за рамки механизма правового регулирования<sup>3</sup>, это была предрегулятивная фаза, хотя их взаимосвязь и признавалась<sup>4</sup>.

Реализация права, на наш взгляд, представляет собой: во-первых, создание механизма, обеспечивающего перевод права во властные установления; во-вторых, создание механизма, ограничивающего власть государства в обществе; в-третьих, создание механизма контроля за государственной властью.

Таким образом, в данной статье речь идет о формах реализации закона, а не права, но в силу терминологической традиции они в учебной и научной литературе продолжают именоваться формами реализации права.

---

<sup>1</sup> Завидская Л.Н. Механизм реализации права. М.: Наука. 1992. 289 с.

<sup>2</sup> Михайловский И.В. Очерки философии права. Томск, 1914. С. 206; См. также: Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 1914. 9-е изд. С. 280 и др.

<sup>3</sup> Явич А.С. Общая теория права. С. 204.

<sup>4</sup> Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 1. С. 306.

## Р а з д е л II

# ВОПРОСЫ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

---

### ВОПРОСЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ НАЛОГОВЫХ ПОЛНОМОЧИЙ В МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЯХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕГИОНОВ

Е.В. Алтухова

Система налогообложения, складывающаяся в том или ином государстве, есть результат воздействия многих факторов, но особенно зависит от характера проявления формы государственного устройства. Несмотря на многообразие налоговых систем федеративных государств, все они обладают рядом общих черт и особенностей, обусловленных самой природой государственного устройства. Федерация как сложное государство и по своей структуре, и по характеру взаимоотношений составных частей отличается разнообразием действующих налоговых систем. В отличие от большинства унитарных государств, где существуют двухуровневые налоговые системы, в федеративных государствах складываются многоуровневые, как правило, трехступенчатые налоговые системы.

Среднее звено субъектов федерации, его финансовая самостоятельность, зависят от характера взаимоотношений как с центральной, так и местной налоговой системой. Ключевое место в конституционном регулировании налогов федеративного государства традиционно принадлежит тем его аспектам, которые связаны с разграничением налоговых полномочий. Вертикальное распределение компетенции между федеральными и региональными уровнями государственной власти предопределяет распределение налогов и налоговых поступлений между уровнями государственных структур.

По мере укрепления реальных федеративных основ государственности в современной России все более актуальной становится проблема бюджетно-налогового федерализма как особой правовой системы разграничения бюджетно-налоговых полномочий между уровнями власти. В этой связи следует отметить, что Конституция РФ не уделила достаточного внимания вопросам налогообложения вообще и распределению налоговой подведомственности в частно-

сти. При разграничении налоговой компетенции между центром и регионами основной закон воспроизвел модель размежевания предметов ведения. То есть предметов ведения самой федерации, совместного ведения федерации и субъектов, а также предметов ведения самих субъектов. В совместном ведении находятся общие принципы налогообложения. Однако в тексте конституции это понятие не раскрывается, не указывается, какими налоговыми полномочиями обладают субъекты федерации, а также отсутствуют нормы, гарантирующие их права в налогообложении.

Вместе с тем в Конституции РФ имеется общая норма, закрепляющая равноправие субъектов (ч. 1 ст. 5), включено и положение о том, что во взаимоотношениях с федеральными органами власти все субъекты между собой равноправны. Базовыми также являются принципы единства экономического пространства (ст. 8) и единства налоговой политики (ч. 1 ст. 74). Именно эти общие нормы должны стать основой для налаживания эффективного сотрудничества и взаимодействия составных частей федерации, в том числе в современной доктрине бюджетно-налогового федерализма. Именно этот аспект федерализма ставит своей целью достижение фискальной гармонизации и равновесия как в отношении федерального центра и субъектов федерации, так и в отношениях между регионами.

Считается, что некоторые пробелы конституционного регулирования в рассматриваемых областях были восполнены принятием общей части Налогового кодекса РФ. НК РФ определил систему налогов и сборов, в том числе деление всех налоговых платежей на три уровня: федеральные, региональные и местные, общие принципы налогообложения, детализировал нормы, относящиеся к распределению налоговой юрисдикции федерации и ее субъектов. Однако следует отметить, что современное состояние межбюджетных отношений характеризуется тем, что регламентация доходных и расходных обязательств регионов осуществляется в основном на федеральном уровне.

Так, единая система федеральных налоговых органов собирает все виды налогов, большая доля налоговых платежей поступает в федеральное казначейство, которое затем расщепляет их между бюджетами различных уровней. Федеральный законодатель устанавливает нормативы отчислений от основных налогов в бюджеты регионов. В зависимости от сложившейся в данный момент целесообразности происходит перераспределение всех налогов и сборов между различными уровнями бюджетов. Иначе говоря, деление в НК РФ налоговых платежей на уровни с этой точки зрения является условным.

При этом самые крупные доходные источники (в частности НДС, обеспечивающий 1/5 доходов регионов) изъяты из доходов субъектов Федерации. Все другие виды налогов, оставляемые в региональных бюджетах, заведомо недостаточны для адекватного покрытия их расходов. Самые доходные налоговые базы определены для федеральных налогов (НДС, акцизы, на прибыль организаций, на доходы физических лиц). Оставленные в ведении регионов и муниципальных образований налоговые платежи имеют несопоставимое соотношение с федеральными налогами и по их количеству и по удельному весу доходов.

В результате по степени налоговой самостоятельности регионы России значительно уступают большинству субъектов других федеративных государств, особенно таким как Канада, Швейцария, США, где региональные власти обладают практически полной автономией в выборе налогов, базы налогообложения, налоговых ставок. С данной точки зрения бюджетная система России более централизована, чем в Китае, Индии, Бразилии. Среди других федераций лишь Германия характеризуется сопоставимым с Россией уровнем налоговой самостоятельности региональных властей. При этом Германия не является столь крупным и неоднородным государством.

Отсутствие конституционных гарантий самостоятельности и законодательно защищенной налогово-бюджетной автономии регионов приводит к потере их заинтересованности в эффективном управлении финансами и в социально-экономическом развитии. Разрешить существующие противоречия была призвана принятая Правительством РФ Концепция реформирования межбюджетных отношений на 1999-2001 гг. Однако в ней всего лишь предпринята попытка уйти от понимания межбюджетных отношений как финансовой помощи из федерального бюджета. В настоящее время все аспекты межбюджетных отношений изложены в Концепции развития бюджетного федерализма в РФ до 2005 г. В одноименной программе Правительства РФ основной целью ставится установление четкого законодательного разграничения расходных и доходных полномочий, обеспечение финансовой самостоятельности и ответственности региональных и местных органов власти. Специальный раздел программы посвящен разграничению налоговых полномочий и доходных источников. В основу положен тезис: реальная ответственность не отделима от реальных прав. Существенное повышение роли собственных доходов региональных и местных бюджетов, как долгосрочная перспектива, необходимо для формирования региональных бюджетов в основном за счет закрепленных за ними

налогов. Иными словами, в перспективе предлагается реализация принципа «один налог - один бюджет», а для этого необходимо на законодательном уровне закрепить основные доходные источники за нижестоящими бюджетами на постоянной основе.

Многие участники обсуждения вышеназванной программы справедливо поддерживают расширение прав региональных и местных органов власти по введению налогов и определению налоговых ставок. При этом отмечается, что НК РФ содержит крайне узкий перечень региональных налогов, что лишает законодательные органы регионов права определять налоговую базу при введении налогов на своей территории и ограничивает максимальный размер налоговых ставок. В связи с этим предлагается внести поправки в налоговое законодательство и снять ограничения по установлению ставок региональных налогов и определению налоговых баз по региональным налоговым платежам. В программе предлагается закрепление на долгосрочной основе более высокого процента (до 70%) поступлений налога на прибыль в бюджеты субъектов. С учетом положений, вступивших в действие с 01.01.2002 г. (гл. 25 НК РФ), в настоящее время в бюджеты субъектов будет поступать 60,4 % поступлений от налога на прибыль (прежняя ставка обеспечивала 54 %).

Таким образом, в НК РФ законодательно закреплено озвученное в программе предложение об установлении налога на прибыль как налога с разделенными налоговыми ставками на постоянной основе, сохранением единого на всей территории страны порядка определения налоговой базы. В программе также предлагается закрепить в полном объеме за бюджетами субъектов налога на доходы физических лиц.

Реализация многих положений новой программы уже была начата в 2001 г. Так, в законе «О федеральном бюджете на 2001 г.» было предусмотрено зачисление 100 % НДС в федеральный бюджет, 99 % налога на доходы физических лиц - в бюджеты субъектов федерации. Это можно рассматривать как конкретные шаги по закреплению различных налогов за разными уровнями бюджетной системы. Вместе с тем планы реформирования межбюджетных отношений так до конца и не определены и остаются предметом острых дискуссий. Некоторые из предложений российского правительства, касающиеся налоговой реформы, в том числе и уже реализуемые на практике, не отвечают цели повышения налоговой самостоятельности региональных властей. Практически все крупные налоги закреплены как федеральные, что еще больше усилит зависимость регионов от доходных источников, непосредственно регулируемых федеральной властью. В

Законе «О федеральном бюджете на 2002 г.» установлено, что федеральные налоги и сборы, в том числе регулирующие, а также единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы, и региональный единый налог на вмененный доход подлежат зачислению на счета федерального казначейства для последующего распределения. Более того, в ст. 9 закона указано, что региональные и местные налоги также подлежат зачислению на счета федерального казначейства.

Таким образом, практические шаги федеральной законодательной и исполнительной власти ставят под сомнение достижение основной цели реформы межбюджетных отношений - законодательно закреплённой налогово-бюджетной самостоятельности региональных органов власти. При этом не будет достигнута и вторая цель программы - обеспечение реальной ответственности региональных органов власти, поскольку только законодательно установленные налогово-бюджетные полномочия могут быть основой для ответственности региональных и местных органов власти за результаты своей финансовой и социально-экономической политики.

Резюмируя вышесказанное, необходимо отметить, что главным в развитии бюджетно-налогового федерализма в РФ остается проблема баланса и равновесия в отношениях центра и субъектов, создания разумной финансовой системы в целом. От того, как складывается соотношение отдельных уровней налоговой системы, идет ли развитие в направлении централизации либо децентрализации и укрепления фискальной самостоятельности субъектов Федерации, во многом зависит будущее как Российской Федерации в целом, так и ее составных частей.

## **ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ ПРИНЦИПЫ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

**А.Д. Бубенщиков**

Под правовыми принципами традиционно понимаются руководящие положения, основные начала, закреплённые в юридических нормах, обуславливающих их обязательный характер. Принципы отражают уровень познания объективных закономерностей, тенденции и потребности общества, определяющие сущность регулируемых общественных отношений.

Инвестиционная деятельность, как разновидность государственной и муниципальной деятельности, основана на различных правовых принципах, в том числе и на финансово-правовых. В переходный к рыночной экономике период государство вынуждено выступать активным участником инвестиционного процесса, поскольку объем частных инвестиций, в том числе иностранных вложений в экономику России пока достаточно мал. Являясь инвестором, государство использует как централизованные в бюджете и внебюджетных фондах денежные средства, так и децентрализованные финансы, в том числе переданные государственным и муниципальным унитарным предприятиям, учреждениям в хозяйственное ведение и оперативное управление. Государственные и муниципальные финансы задействованы в инвестиционном процессе даже тогда, когда Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, органы местного самоуправления косвенно участвуют в инвестиционных отношениях. Например, выступают гарантами в отношениях по привлечению частных инвестиций в соответствии со ст. 115 Бюджетного кодекса РФ<sup>1</sup>.

В правовой литературе принято выделять систему общих и специальных принципов. Такое деление вызвано различными видами государственной деятельности и «объективно обусловлено уровнями законодательных актов, а также спецификой закрепленных в них требований»<sup>2</sup>. Так, к общим правовым принципам государственной, в том числе финансовой деятельности, относятся принципы законности, демократизма, федерализма и учета многонациональности, разделение властей, единства экономического пространства. К специальным финансово-правовым принципам относятся: финансовая самостоятельность общественно-территориальных образований, единство финансовой и денежной систем, реальность (достоверность), полнота и гласность финансовой деятельности, финансовое планирование, целенаправленность в аккумуляции, распределении и расходовании финансов, строгое соблюдение финансовой дисциплины и режим экономии.

Финансово-правовые принципы, касающиеся инвестиционной деятельности, выражают подход законодателя к данному виду деятельности и закреплены в различных нормативных актах. Прежде

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3823.

<sup>2</sup> Зуев В.М. Финансовое право Российской Федерации: теория общей части. Томск: Изд-во НГА, 2000. С. 43.

всего, такие принципы инвестиционной деятельности закреплены в Конституции РФ и в специальном инвестиционном законодательстве. Отражение данных принципов можно найти в Законе РСФСР от 26.06.1991 г. №1488-1 «Об инвестиционной деятельности в РСФСР», в федеральных законах от 25.02.1999 г. №39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации в форме капитальных вложений», от 09.07.1999 г. №160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации», от 30.12.1995 г. №225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» и других, а также в подзаконных актах.

Руководствуясь делением правовых принципов в зависимости от уровня законодательных актов и специфики установленных в них требований, к общим финансово-правовым принципам инвестиционной деятельности относятся принципы, закрепленные в Конституции РФ. Прежде всего это следующие принципы: принцип законности (п. 2. ст. 4 Конституции РФ); принцип федерализма (п. 3. ст. 5 Конституции РФ); принцип единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств (п. 1 ст. 8 Конституции РФ); принцип не применения обратной силы законов, устанавливающих новые налоги или ухудшающих положение налогоплательщиков (ст. 57 Конституции РФ); принцип охраны окружающей среды и защиты интересов коренных малочисленных народов, проживающих на территории, где осуществляется инвестиционная деятельность (ст. 42, ст. 69 Конституции РФ).

Принцип законности строится на началах верховенства в Российской Федерации Конституции и федеральных законов перед иными нормативными актами. Достаточно часто нормативные акты различных органов государственной власти противоречат Конституции РФ и федеральным законам. Кроме того, субъекты РФ и органы местного самоуправления издают нормативные акты, не соответствующие Конституции РФ и федеральному законодательству. Указанные противоречия отрицательно влияют на процесс создания благоприятного инвестиционного климата. Поэтому для построения устойчивых финансовых отношений с инвесторами и другими участниками инвестиционного процесса важно руководствоваться данным принципом.

Принцип федерализма отражает федеративное устройство Российской Федерации, которое основано на государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, равно-

праве всех субъекты РФ между собой и во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.

Соблюдение принципа единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств гарантирует для участников инвестиционных отношений перемещение финансов на едином экономическом пространстве, осуществление расчетов через единую расчетную систему.

Принцип не применения обратной силы законов, устанавливающих новые налоги или ухудшающих положение налогоплательщиков, дает гарантии участникам инвестиционного процесса не применения к ним законодательства, несущего для них отрицательные финансовые последствия.

Принцип охраны окружающей среды и защиты интересов коренных малочисленных народов, проживающих на территории, на которой осуществляется инвестиционная деятельность, устанавливает для участников инвестиционных отношений требование о защите, в том числе посредством использования государственных и муниципальных финансов, населения, проживающего на территориях, где реализуются инвестиционные проекты, и охраны окружающей среды. Данный принцип инвестиционной деятельности особенно актуален в современный период, когда основные финансовые ресурсы инвестиций используются в сфере недропользования на территориях проживания коренных малочисленных народов.

Специальные принципы инвестиционной деятельности закреплены в нормах инвестиционного законодательства и подзаконных нормативных актах. Они отражают финансово-правовую специфику инвестиционной деятельности и находятся в стадии своего становления. К этим принципам относятся: принцип государственной поддержки инвестиционной деятельности; принцип полезности инвестиционной деятельности; принцип ее эффективности и принцип финансовой реализуемости инвестиционного проекта.

Из указанных принципов, прежде всего, следует выделить принцип государственной поддержки инвестиционной деятельности. Данный принцип нашел свое отражение в Законе РСФСР от 26.06.1991 г. №1488-1 «Об инвестиционной деятельности в РСФСР», ФЗ от 25.02.1999 г. №39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации в форме капитальных вложений», в ФЗ от 09.07.1999 г. №160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации». В соответствии с этим принципом государство предос-

тавляет субъектам инвестиционной деятельности гарантии их прав и защиту их вложений.

Принцип полезности инвестиционной деятельности заложен законодателем в само ее легальное определение. Так, в соответствии со ст. 1 ФЗ от 25.02.1999 г. №39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации в форме капитальных вложений» инвестиционной деятельностью является вложение инвестиций и осуществление практических действий в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта. Любое участие государства и органов местного самоуправления в инвестиционном процессе посредством использования соответствующих финансов должно нести, несомненно, полезный эффект.

Принцип эффективности инвестиционной деятельности нашел свое выражение в Методических рекомендациях по оценке эффективности инвестиционных проектов (вторая редакция, исправленная и дополненная) (утв. Минэкономки РФ, Минфином РФ и Госстроем РФ от 21 июня 1999 г. № ВК 477)<sup>1</sup>. Данные методические рекомендации содержат описание корректных (непротиворечивых и отражающих правила рационального экономического поведения хозяйствующих субъектов) методов расчета эффективности инвестиционных проектов.

Принцип финансовой реализуемости инвестиционного проекта также отражен в вышеуказанных методических рекомендациях. В них приведены соответствующие формулы расчета финансовой реализуемости инвестиционного проекта, с помощью которых можно рассчитать соответствующие показатели. Использование государственных и муниципальных финансов в качестве инвестиций должно, соответственно, подразумевать реализуемость инвестиционного проекта. Этот принцип и принцип эффективности инвестиционной деятельности корреспондируют принципу эффективности и экономности использования бюджетных средств, закрепленному в ст. 28 Бюджетного кодекса РФ.

Использование государственных финансов и финансов местного самоуправления при осуществлении инвестиционной деятельности должно основываться на вышеуказанных принципах. Это позволит создать благоприятный инвестиционный климат в стране и обеспечит привлечение в экономику России необходимых инвестиций.

---

<sup>1</sup> Справочная информационная система «Консультант Плюс».

# СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО ПОДОХОДНОМУ НАЛОГООБЛОЖЕНИЮ ОРГАНИЗАЦИЙ

Д.А. Ёлгина

В настоящее время на поступление от подоходного налогообложения организаций приходится вторая по величине сумма доходов консолидированного бюджета России, а потому вопрос о становлении и развитии законодательства о нем представляет собой практический и теоретический интерес.

Элементы подоходного налогообложения встречались с 1885 г. То есть когда был введен в действие налог на доходы с ценных бумаг, в том числе от вкладов с кредитных учреждений. В это же время были утверждены «Правила об обложении торговых и промышленных предприятий дополнительным сбором (процентным и раскладочным)», взимаемом в размере 3 % с чистого дохода с акционерных обществ, товариществ на паях и некоторых других предприятий. А в 1898 г. был введен промысловый налог, включающий в себя, в частности, процентный сбор с прибыли предприятий. Проблема введения подоходного налогообложения обсуждалась в России с 1980-х гг., и первый проект подоходного налога относится к 1879 г. Дискуссии продолжались в течение 35 лет и только в 1916 г. действительно был принят первый закон о подоходном налоге с частных лиц и предприятий.

После победы Февральской революции Временное правительство пыталось ввести обложение сверхприбыли промышленных предприятий. Были приняты законы «О единовременном налоге на доход» и «О повышении ставок подоходного налога», введенного в 1916 г. Однако краткосрочность Временного правительства не привела к каким-либо практическим результатам его деятельности.

В Советской России поступления подоходного налога осуществлялись в соответствии с декретом от 16 ноября 1922 г., установившим подоходно-поимущественный налог на доходы и имущество физических и юридических лиц. Однако только с 1923 г. субъектами данного налога стали являться и государственные предприятия, ранее таковыми не являющиеся. В 1924 г. подоходно-поимущественный налог был преобразован в подоходный налог, установленный в виде основного (классного) и дополнительного (прогрессивного) налогов.

Но из-за бессистемной экономической и финансовой политики к концу 1920-х гг. в России сложилась громоздкая налоговая система,

действовало более 86 платежей. Назрела острая необходимость в совершенствовании финансовой системы России. 2 сентября 1930 г. было принято постановление ЦИК и СНК СССР «О налоговой реформе»<sup>1</sup>, в результате которой все налоговые платежи предприятий были унифицированы в двух основных платежах – налоге с оборота и отчислениях от прибыли. Отчисления от прибыли по своей сущности носили налоговый характер, но их отличие от налогов состояло в индивидуальности ставок, в возможности их изменять по решению отраслевых министерств и ведомств без участия законодательных органов, величине изымаемых средств, которую не знает ни одна самая жесткая налоговая система.

Первоначально с 1930 г. предприятия должны были отчислять в бюджет нормативно установленный процент фактически полученной прибыли. Но уже с 1931 г. в связи с обострением проблемы устойчивости государственных доходов было принято положение, направленное на ежемесячное перечисление в бюджет установленной доли плановой прибыли. В 1932 г. нормы распределения прибыли вообще были отменены, и в бюджет могла быть изъята вся плановая прибыль. Таким образом, налоговые инструменты экономического регулирования были заменены административными методами изъятия доходов предприятий.

Однако для кооперативных и хозяйственных предприятий общественных организаций (за исключением колхозов) действовал подоходный налог, взимаемый исходя из фактической прибыли по всем видам деятельности. В 1936 г. подоходный налог был установлен и для колхозов, ранее уплачивающих сельскохозяйственный налог. В период Великой Отечественной войны для пополнения бюджета в 1941 г. была введена 100-процентная надбавка к подоходному налогу, замененная в 1942 г. военным налогом. В последующие годы в действующую систему вносились изменения, но не менявшие самого ее качества.

Определенные изменения начали происходить с 1965 г. в связи с внедрением хозрасчета и расширением прав предприятий. Экономическая реформа 1965 г. и ниженазванные мероприятия последующих лет были направлены на сближение схем распределения прибыли предприятий с моделями ее налогообложения. Так, 4 октября 1965 г. было принято постановление ЦК КПСС и Совмина СССР<sup>2</sup>, согласно которому в доход государства изымалась вся прибыль государственных

---

<sup>1</sup> Сборник законов СССР 1930. № 46. Ст. 476.

<sup>2</sup> Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. № 19-20.

ных предприятий, за исключением нормативных отчислений на формирование фондов, а для остальных предприятий были установлены правила перечисления в бюджет свободного остатка прибыли.

В 1979 г. был введен нормативный метод распределения прибыли между бюджетом, централизованными фондами и собственным потреблением. Важным в области возврата налоговых инструментов стал Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12.05.1978 г.<sup>1</sup> о подоходном налоге с иностранных юридических лиц. Затем Указ ПВС СССР от 01.03.1979 г.<sup>2</sup> о подоходном налоге с кооперативных и общественных организаций. Завершением реформы явилось Постановление ЦК КПСС и Совета министров СССР «О дальнейшем совершенствовании экономического механизма хозяйствования в агропромышленном комплексе страны»<sup>3</sup>.

Появление во второй половине 1980-х гг. негосударственных предприятий, внесение изменений в экономическую политику создали условия для отказа от устаревшего догматического подхода к изъятию налогов. И еще один крупный шаг по возврату налоговых инструментов был связан с принятием в 1990 г. Закона СССР «О налогах с предприятий, объединений, организаций».

Центральное место отводилось налогу на прибыль с его максимальной ставкой в 45 %. Система обложения прибыли включала два специфических элемента: а) установление повышенных ставок налога при превышении уровня рентабельности; б) налоговое регулирование темпов роста расходов на оплату труда в себестоимости. Все это в результате привело к снижению эффективности и сокращению производства в стране. И в 1993 г. Указом Президента РФ «О некоторых изменениях в налогообложении и во взаимоотношениях бюджетов различных уровней» были отменены повышенные ставки налогов, установленные в зависимости от уровня рентабельности.

Введение в действие Закона «О налогах с предприятий, объединений и организаций» совпало с процессом распада СССР. И чтобы перевести союзные предприятия в подчинение России, был принят Закон «О порядке применения на территории РСФСР в 1991 г. Закона СССР «О налогах с предприятий, объединений и организаций». Этот закон устанавливал более льготные условия уплаты налога на прибыль для предприятий, переходящих под российскую юрисдик-

---

<sup>1</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1978. № 20. Ст. 313.

<sup>2</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. № 10. Ст. 156.

<sup>3</sup> СП СССР. 1986. № 17. Ст. 90.

цию. Отказ республик от перечисления налогов в союзный бюджет обескровили его, что привело к безудержной инфляции и дефициту.

В декабре 1991 г. в РСФСР формируется самостоятельная законодательная база по подоходному налогообложению организаций. Приняты взаимоисключающие законы «О подоходном налоге с предприятий» и «О налоге на прибыль предприятий и организаций». Однако вступил в действие только второй. А законы «О налогообложении доходов банков» и «О налогообложении доходов от страховой деятельности», принятые в этот же период, прекратили действие с 1995 года в связи с переводом банков и страховщиков на систему обложения прибыли. За время действия закона «О налоге на прибыль предприятий и организаций» было принято 25 изменений и дополнений в порядок его исчисления и уплаты. В том числе расширен круг налогоплательщиков, изменены порядок определения налоговой базы и сроки уплаты. Менялись условия предоставления льгот и размеры ставок налога.

Но система законодательства о подоходном налогообложении организаций не ограничилась принятием закона о налоге на прибыль. Так, 29 декабря 1995 г. был принят Закон РФ «Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства». Им предусматривалась возможность замены совокупности некоторых налогов и сборов уплатой единого налога, объектом которого может быть либо валовая выручка, либо совокупный доход. Кроме того, с целью обеспечения равномерного распределения налогового бремени и пополнения доходной части бюджетов и упрощения системы учета и отчетности 31 июля 1998 г. был принят федеральный закон, предусматривающий введение единого налога на вмененный доход.

С 1 января 2002 г. вступила в действие гл. 25 Налогового кодекса РФ «Налог на прибыль организаций», внесшая революционные изменения в законодательство о подоходном налогообложении предприятий. Ставка налога уменьшена в 1,5 раза и отменены льготы. Установлен более либеральный подход к учету расходов для целей налогообложения, введен новый порядок амортизации имущества, изменен порядок исчисления и уплаты налога. Каким образом повлияют эти изменения на положение налогоплательщика и на состояние бюджета и каковы будут последствия указанных изменений, можно будет говорить только спустя некоторое время, когда данный закон проявит себя в действии.

# ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ КАК ПРЕДМЕТ ОТРАСЛИ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

В.М. Зуев

Большинство представителей российской финансово-правовой науки, определяя предмет правового регулирования отрасли финансового права, увязывают его с общественными отношениями, складывающимися в сфере финансовой деятельности. Вместе с тем подходы к определению финансовой деятельности, ее сущности и функционального содержания неоднозначны. Для одних (М.В. Карасева, Е.Ю. Грачева, Э.Д. Соколова, М.М. Рассолов) финансовая деятельность - это процесс планового образования, распределения и использования денежных фондов (финансовых ресурсов, фондов денежных средств). Другие, например О.Н. Горбунова и В.М. Мандрица, финансовую деятельность определяют как деятельность государства по образованию, распределению и использованию централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, а Н.И. Химичева - как осуществление государством функций по планомерному образованию, распределению и использованию денежных фондов. Объединяет их позиции то, что отношения, сложившиеся при образовании, распределении и использовании денежных фондов, а это есть суть самих финансов, они все относят к предмету правового регулирования отрасли финансового права.

Попытку выразить сущность финансовой деятельности путем применения различной видовой терминологии (процесса, хода, работы, деятельности, комплексного процесса и др.) к проявлению самих финансов как экономических отношений по аккумуляции, распределению и использованию денежных фондов нельзя признать плодотворной. Сущность финансовой деятельности наиболее ярко проявляется через ее функциональное содержание. Вместе с тем представляется проблемным и определение функций финансовой деятельности через структуру проявления отдельных элементов финансов, а именно через образование, распределение и использование денежных ресурсов. Как разновидность управленческой процедуры, как повседневно организующая практика сбора, распределения и расходования денежных средств финансовая деятельность и составляющие элементы имеют особую функциональную структуру. В содержательной структуре к функциям финансовой деятельности сле-

дует относить организацию, планирование, прогнозирование, координацию, регулирование и контроль, необходимые как для отдельных элементов проявления, так и для всей финансовой деятельности в целом. Имеются в виду такие целенаправленные воздействия, которые сознательно и непосредственно подчинены эффективности организации и функционирования государственных и муниципальных финансов.

В этой связи трудно согласиться с мнением М.В. Карасевой по определению видов функций финансовой деятельности<sup>1</sup>. Называя основные направления финансовой деятельности, она относит к ним образование, распределение, использование денежных фондов, государственный и муниципальный контроль, эмиссию денежных знаков. Эмиссия денежных знаков - это элемент функции организации денежной системы и денежного обращения в государстве. А без контроля, как и без функций организации, планирования, прогнозирования, регулирования, координации невозможно осуществить аккумуляцию, распределение и использование государственных и муниципальных фондов денежных средств. Кроме того, как справедливо заметил А.Ю. Савин, государственные финансы не заканчиваются на элементах денежных отношений по поводу их аккумуляции, распределения и перераспределения, а включают в себя организацию финансового контроля, кредитования, расчетов, денежного обращения, валютного регулирования<sup>2</sup>.

Выделение нами организации государственных и муниципальных финансов в качестве дополнения к предмету правового регулирования при определении отрасли финансового права<sup>3</sup> связано с необходимостью показа функциональной сущности финансовой деятельности. Организация, как функция финансовой деятельности, призвана не только упорядочить процедуру аккумуляирования, распределения и использования государственных и муниципальных финансов, но и объединить в строгую систему формируемые денежные фонды, обеспечить строение каждого из них. Приведение всех видов финансов и их материальных оболочек (фондов) в организованную систему, придание им планомерности, целенаправленности в большей степени обусловлено качеством системного устройства, структурного построения и сбалансированностью отдельных элементов

---

<sup>1</sup> См.: Финансовое право: общая часть. М., 1999. С 18.

<sup>2</sup> См.: Финансовое право. М.: Финстатинформ, 1997. С. 11

<sup>3</sup> См.: Финансовое право Российской Федерации: теория общей части. Томск,

конструкции. Акцентирование внимания только на процедуру практической организации сбора, распределения и расходования денежных фондов обедняет содержание финансовой деятельности и не позволяет вписать в предмет правового регулирования отрасли финансового права отдельные элементы институтов ее особенной части. Отсутствие в предмете отрасли финансового права организации системно-структурного устройства государственных и муниципальных финансов подспудно влияет на проявление организационной сущности самой финансовой деятельности, особенно на представление об ее функциональном содержании и назначении.

Осторожность специалистов в таком подходе к предмету правового регулирования отрасли финансового права можно объяснить рядом причин. Прежде всего, опасением вторгнуться в предмет административно-правового регулирования, в котором организация является не только функцией, но основным признаком управленческого воздействия. Другая причина видится в одностороннем подходе специалистов финансово-правовой науки в раскрытии функционального содержания финансовой деятельности, в частности ее организационной сущности. Наконец, общей причиной можно назвать сложившуюся в теории и законодательстве нечеткость разграничения предметов правового регулирования, особенно для публичных отраслей российского права.

Вместе с тем уход от ответа на вопрос об организационном назначении финансовой деятельности по отношению системы и структуры финансовых фондов приводит к противоречию предмета правового регулирования отрасли финансового права с классически сложившимися институтами ее особенной части. В институтах бюджетного права, правовых основах денежной системы и денежного обращения, правового регулирования валютных операций, расчетов и банковского кредита организация динамики формирования, распределения и расходования денежных фондов минимальна, и, наоборот, превалирует организация устройства или статическое формирование бюджетной, денежно-валютной, расчетной и кредитной систем. Причем вопросы организации структуры и системы финансов в указанных аспектах правового регулирования практически отсутствуют как самостоятельные институты или иные подразделы в иных отраслях публичного права.

Таким образом, при выделении организации государственных и муниципальных финансов в предмете отрасли финансового права нами не ставится цель расширения круга регулируемых финансовым

правом общественных отношений, а всего лишь обращается внимание на необходимость ухода от функционального понимания финансовой деятельности как процесса. Процедура мобилизации, распределения и расходования денежных фондов без организации их структур и формирования систем как объекта воздействия теряет свой смысл. Организация государственных и муниципальных финансов, как составная часть предмета финансово-правового регулирования, - многоаспектное явление и по существу, и по содержанию, но до настоящего времени не получившая в специальной литературе и законодательстве финансово-правового объяснения. Не касаясь вопросов организации процедуры аккумулирования, распределения и расходования фондов денежных средств, системно-структурная организация финансов в предмете отрасли финансового права нам представляется обязательной.

Прежде всего, финансово-правовое воздействие следовало бы нацелить на правовое обеспечение всей финансовой системы Российской Федерации. Финансовая система, как совокупность финансовых институтов, объединяющих однородные экономические отношения, без ее правового оформления может трактоваться и уже рассматривается в правовой и экономической литературе произвольно и беспорядочно. Формирование бюджетной системы и ее институтов постепенно складывается в бюджетном законодательстве, но организационно-правовая путаница наблюдается во внебюджетном построении централизованных финансов, особенно в регионах и муниципальных образованиях. Слабое юридическое обеспечение заметно и в организации децентрализованных финансов всех уровней. До конца не определено место в системе и финансово-правовым связям институтов кредитования, страхования, расчетно-денежного обеспечения. Решению названных вопросов могло бы помочь принятие ФЗ «О финансах и финансовой системе Российской Федерации».

Основной институт отрасли финансового права «бюджетное право» в большей степени носит статически-обеспечительный характер организации финансовой деятельности. Базовыми в бюджетном устройстве Российской Федерации являются организация бюджетной системы, структурное построение бюджетных и государственных внебюджетных фондов, а распределительные межбюджетные отношения занимают в них место связующего звена системы. Если учесть, что бюджетный процесс, как составная часть института бюджетного права, является формой обеспечения материальных бюд-

жетных норм и регулирует порядок бюджетного планирования, исполнения и отчетности, то практически теряется связь с понятием финансовой деятельности как процесса мобилизации и расходования финансовых фондов. И, наоборот, эта связь проявляется при рассмотрении финансовой деятельности и предмета правового регулирования отрасли финансового права не только в динамике организационных проявлений, но и в системно-структурном построении основного института отрасли. Только при этих условиях данный институт, формирующий структуру системы, ее отдельных элементов, принципы их организации, становится ведущим по отношению к другим институтам отрасли, главным назначением которых является формирование (образование, аккумулярование) и использование (расходование) денежных фондов. Только при этих условиях нормы бюджетного планирования, организации исполнения бюджетов и государственных внебюджетных фондов, бюджетного контроля, на которые рассчитан бюджетный процесс, получают материальное проявление. Системное и структурное планирование в бюджетном строительстве, как одна из функций финансовой деятельности, должно быть первичным по отношению к процедуре составления, рассмотрения и утверждения финансовых планов так же, как и порядок организации исполнения бюджетных планов не возможен без их построения и установления поэтапного порядка реализации. Наконец, только при этих условиях отчетность становится элементом функции финансового (бюджетного) контроля, а порядок отчетности по бюджетному исполнению проявляется как стадия бюджетного процесса.

Содержание и движение самих финансов не мыслимы без их денежной формы, которая закладывается в денежной системе и проявляется через денежное обращение, включая безналично-расчетные и налично-кассовые отношения. Поэтому институт правовых основ денежного обращения в системе отрасли финансового права обеспечивает организационно-правовое регулирование как самой денежной системы, так и процессы движения наличных и безналичных денег. Иначе говоря, организационная сущность рассматриваемых отношений несомненна. Вместе с тем расчетно-денежные отношения по отношению к финансовой деятельности носят вспомогательный характер, косвенно обслуживают процесс образования, распределения и расходования фондов денежных средств. Организация правильного соотношения наличного и безналичного обращения денежных средств необходима для эффективного функционирования эконо-

мики. А прогнозирование и лимитирование темпов роста денежной массы и кассовых оборотов, как и иные его элементы оперативного воздействия Банка России на денежные потоки, повышают результативность финансовой деятельности.

Организация рынка ценных бумаг, валютное и кредитное регулирование несут в себе вспомогательную и обеспечительную нагрузку для аккумуляции, распределения и расходования фондов денежных средств. Как элементы функций организации и регулирования в содержании финансовой деятельности они имеют целевой характер. Рынок ценных бумаг в государственном и муниципальном кредите в большей степени обеспечивает формирование неналоговых доходов для покрытия дефицита и создания условий для инвестиций. Правовая организация валютного регулирования необходима для финансовой эффективности внешнеэкономической деятельности, развития национального валютного рынка и защиты национальной валюты.

Финансово-правовые формы организации рынка ценных бумаг подчинены властному регулированию так называемого фиктивного капитала, приносящего доход вне процесса воспроизводства. Императивно определяются порядок выпуска, регистрации и обращения ценных бумаг, лицензирование профессиональных участников фондового рынка. Создаются система обеспечения прав и законных интересов инвесторов, регулирование денежно-расчетных потоков с участием ценных бумаг. Участие государственных и муниципальных структур в качестве эмитентов ценных бумаг обуславливает их принадлежность к фондовому рынку, в котором формируется зона собственных интересов. Финансово-правовая организация и регулирование национального валютного рынка включают в себя установление правил валютных операций, формирование валютных резервов, валютный контроль. Результативность внешнеэкономической деятельности, защита национальной валюты, устойчивость платежного баланса не мыслимы без аккумуляции и расходования валютных фондов.

# ЗАЛОГ И ПОРУЧИТЕЛЬСТВО КАК СПОСОБЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИСПОЛНЕНИЯ ОБЯЗАННОСТЕЙ ПО УПЛАТЕ НАЛОГОВЫХ ПЛАТЕЖЕЙ

Е.А. Имыкшенова

С принятием НК РФ законодатель впервые сделал попытку систематизировать обеспечительные средства исполнения налоговых обязанностей. Практика налогообложения свидетельствует о том, что еще рано говорить об активном использовании залогового и поручительского обеспечения в налоговых отношениях. Создание для этого лишь правовых предпосылок оказалось недостаточно, а иные необходимые условия социально-экономического характера только начинают зарождаться. Данное новшество в налогообложении необходимо рассматривать как положительный шаг в сторону разрешения конфликтной ситуации, существующей уже долгое время в российском налоговом законодательстве. Залог и поручительство в налоговых отношениях призваны обеспечить дополнительные гарантии исполнения налоговых обязанностей. При этом необходимо отметить, что любые обеспечительные средства в силу своего дополнительного характера теряют практическое значение, если основное обязательство не имеет достаточного экономического обоснования. Реализация залога и поручительства в налоговой сфере осуществляется путем установления особой правовой связи между участниками обеспечительных отношений (налоговым органом и залогодателем).

В специальной литературе высказываются различные мнения по поводу правовой природы данных правовых связей. Так, Д.В. Винницкий предлагает рассматривать формы обеспечения исполнения обязанностей по уплате налогов и сборов как институт налогового права<sup>1</sup>. С.А. Герасименко приходит к выводу, «что в данном случае участники налоговых отношений становятся контрагентами гражданско-правового обязательства». При этом обосновывает данный тезис тем, что «поскольку НК РФ не раскрывает содержание данного понятия в целях налогового регулирования, следовательно, руководствуясь п. 1 ст. 11 НК РФ, речь идет о гражданско-правовом договоре залога»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Винницкий Д.В. Субъекты налогового права. М., 2000. С. 92.

<sup>2</sup> Герасименко С.А. Налоговый кодекс РФ. Ч. 1: Постатейный комментарий / Под общей ред. В.И. Слома. М., 1999. С. 191.

Учитывая, что классификация общественных отношений может быть различной - в зависимости от выбранного критерия для разграничения - возникают сомнения по поводу такого основания для классификации, как формы правового регулирования<sup>1</sup>. Большинство специалистов полагает, что гражданское право регулирует имущественные отношения лиц, находящихся в равном положении друг к другу. Но само равенство понимается по-разному. Одни считают, что равенство устанавливается правом. Следовательно, отграничение гражданского права от других отраслей проводится и по методу правового регулирования. Вместе с тем существует мнение, согласно которому юридическое равенство сторон является лишь отражением специфики имущественных отношений, регулируемых соответствующей отраслью права. Таким образом, равенство понимается как необходимый признак имущественных отношений<sup>2</sup>. Следует, на наш взгляд, согласиться с последним утверждением и определять принадлежность рассматриваемых отношений в зависимости от их юридической природы, а не формы их правового закрепления.

Одним из существенных признаков, объединяющих понятия гражданских и налоговых правоотношений, является их имущественный характер. Несмотря на общий признак, существуют особенности, предопределяющие различные методы их правового регулирования. Наиболее приемлемыми представляются взгляды С.С. Алексеева, который предлагает выделять среди имущественных отношений гражданско-правовые и властные организационно-имущественные отношения. Отличительная черта налоговых отношений состоит в том, что они не мыслимы вне зависимости от деятельности государства. Имущественные отношения гражданско-правового характера формируются, существуют и отмирают лишь постольку, поскольку сохраняется имущественная обособленность субъектов этих отношений<sup>3</sup>. Таким образом, гражданское право регулирует имущественные отношения товарного оборота, тогда как налоговое право - организационные, направленные на имущественные цели<sup>4</sup>. Особенности

---

<sup>1</sup> Так, А.К. Юрченко полагает, что классификации должны подвергаться не общественные отношения как таковые, а нормы права, их регулирующие. - Юрченко А.К. Разграничение административных и гражданских правоотношений. С. 71.

<sup>2</sup> См.: Братусь С.М. О разграничении гражданского и административного права // Проблемы гражданского и административного права. Л.: ЛГУ, 1962. С. 41-42.

<sup>3</sup> Алексеев С.С. Предмет советского социалистического права. М., 1959. С. 45. С.75.

<sup>4</sup> Одним из признаков финансово-правовых отношений является то, что «эти отношения всегда связаны с организующей ролью государства как хозяйствующего субъекта по распределению и перераспределению национального дохода страны». Зув В.М. Финансовое право. Томск, 2000. С. 107.

данных отношений определяют и различные методы правового регулирования.

Налоговый орган как участник налоговых отношений, возникающих по поводу залога или поручительства, не имеет необходимых для участия в гражданско-правовых отношениях правомочий собственника в отношении налога (сбора). Более того, налоговые органы даже не участвуют в отношении по поводу изменения срока уплаты налога (сбора). Поэтому налоговые залоговые (поручительские) отношения в силу их организационного характера не могут быть отнесены к предмету гражданского права, несмотря на субсидиарное применение положений гражданского законодательства. Необходимо учитывать еще один существенный аспект данного вопроса, а именно служебную роль (акцессорность) залогового правоотношения. Основное налоговое обязательство оказывает юридически значимое влияние на залог (поручительство). Проявляется акцессорность на всех стадиях залогового правоотношения. Например, без основного обязательства невозможно установить дополнительное, прекращение основного влечет прекращение дополнительного и т.д.

Однако взаимодействие основного и дополнительного обязательств не сводится к полной зависимости, залог проявляет свою относительную самостоятельность<sup>1</sup>. Это, в частности, выражается в том, что в качестве залогодателя может выступать лицо, не являющееся участником основного обязательства, не совпадают и основания возникновения. Кроме того, залоговые отношения могут оказывать влияние на основное обязательство, например, если отсрочка или рассрочка по уплате налога предоставляется под залог имущества, а решение об их предоставлении вступает в действие только после заключения договора о залоге имущества (абз. 3 п. 8 ст. 64 НК РФ). Необходимой предпосылкой правового статуса налоговых органов как субъектов залоговых (поручительских) отношений является их правосубъектность.

По НК РФ (п. 1 ст. 73) в случае изменения сроков исполнения обязанностей по уплате налогов и сборов, эта обязанность может быть обеспечена залогом. Залоговые отношения представляют собой дополнительное обязательство по отношению к основному, в данном случае налоговому обязательству при изменении одного из обязательных элементов налога, а именно порядка и срока уплаты. Изменение срока уплаты налога и сбора осуществляется в форме от-

---

<sup>1</sup> См.: Савельева Т.А. Залоговые правоотношения и их действие по законодательству Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1998. С. 12-13.

срочки, рассрочки, налогового и инвестиционного налогового кредита (п. 3 ст. 61 НК РФ). В соответствии с п. 5 ст. 61 НК РФ решение о необходимости обеспечения налоговой обязанности при изменении сроков уплаты налогов принимается уполномоченными органами (финансовые, таможенные и другие органы, указанные в ст. 63 НК РФ). При этом закрепляется различный объем полномочий данных органов при установлении залоговых отношений, который зависит от формы изменения срока уплаты налога.

В случае изменения срока в форме отсрочки (рассрочки) по требованию уполномоченного органа заинтересованным лицом представляются документы об имуществе, которое может быть предметом залога (абз. 2 п. 5 ст. 64 НК РФ). После принятия решения уполномоченным органом об изменении сроков уплаты налога с указанием на залог (поручительство) налоговый орган обязан оформить соответствующий договор залога (поручительства) с залогодателем (поручителем).

Таким образом, полномочия налогового органа на стадии установления отношений по залогу (поручительству) сводятся к его обязанности заключить соответствующий договор с залогодателем в силу указания уполномоченного органа. Фактический состав, необходимый для возникновения залоговых правоотношений, предусматривает наличие, по крайней мере, двух условий: 1) решение уполномоченного органа о предоставлении отсрочки, рассрочки с указанием на документы об имуществе как предмета залога; если речь идет о кредитах, то соответствующий договор, обязательным условием которого является указание на документы об имуществе; 2) залоговый (поручительский) договор между налоговым органом и залогодателем (поручителем).

По основаниям возникновения залоговых отношений в теории гражданского права различают два вида залога: законный и договорной. Первый возникает на основании закона при наступлении указанных в нем обстоятельств, если в законе предусмотрено, какое имущество и для обеспечения исполнения какого обязательства признается находящимся в залоге. Второй является результатом соглашения, свободного волеизъявления 2 и более самостоятельных субъектов гражданских прав и обязанностей. В соответствии с п. 3 ст. 154 ГК РФ для заключения договора необходимо выражение согласованной воли сторон. Заключение же договора о залоге в обеспечение налоговых отношений является обязательным для обеих сторон в силу указания уполномоченного органа. Данная особенность догово-

ра о залоге как основание возникновения налоговых отношений дает возможность говорить об особой природе данного вида залога, в отличие от гражданско-правового. В классификации юридических фактов договор о залоге относится к юридическим актам. Это особый финансовый договор, заключаемый в публично-правовом порядке на основе и в обеспечение решения уполномоченного органа об изменении срока уплаты налога (сбора). Субсидиарное применение положений гражданского законодательства к данным договорам, как указано выше, не оказывает решающего влияния на природу договора и регулируемые им отношения.

Императивно установленные законом налоговые правила о залоге определяют ряд отличий от одноименного института гражданского права. Они устанавливают более выгодное положение залогодержателя - налогового органа по сравнению со статусом залогодержателя в гражданско-правовых отношениях. Здесь очевидно вполне объяснимое стремление законодателя ограничить риски возможных неблагоприятных последствий для залогодержателя.

Первая группа особенностей связана с общим определением предмета залога. Предметом залога является имущество, в отношении которого может быть установлен залог по гражданскому законодательству, если иное не установлено ст. 73 НК РФ. Понятие имущества в целях налогообложения определяется как виды объектов гражданских прав (за исключением имущественных прав), относящихся к имуществу в соответствии с ГК РФ (п. 2 ст. 38 НК РФ). Устанавливается ограничение в отношении предмета залога также в виде запрета использования последующего залога, т.е. залога имущества, уже находящегося в залоге в обеспечение других требований (ст. 342 ГК РФ).

Вторая группа особенностей относится к содержанию залоговых правоотношений - правам и обязанностям сторон. В данном аспекте также установлены дополнительные гарантии обеспечения прав залогодержателя - налогового органа, в виде ограничения прав залогодателя в отношении предмета залога. Так, в соответствии с положениями ГК РФ (п. 2 ст. 246) права залогодателя на совершение сделок с предметом залога ограничены только в отношении сделок, направленных на отчуждение имущества. Совершение таких сделок требует согласования с залогодержателем. Иные сделки совершаются без ограничений, связанных с необходимостью такого согласования. Положения ст. 73 НК РФ (п. 6) закрепляют необходимость согласо-

ний с залогодержателем любых сделок, в том числе и по отчуждению имущества.

Далее важным правом залогодателя по ГК РФ является возможность замены предмета залога с согласия залогодержателя, если иное не установлено законом или договором (п. 1 ст. 345). Из анализа норм НК РФ следует, что замена предмета залога может производиться только после изменения уполномоченным органом своих указаний на документы о предмете залога при отсрочке, рассрочке либо условий договора при налоговом кредите.

Наконец, положения налогового законодательства содержат пробел в регулировании отношений залога товаров в обороте. По ГК РФ (ст. 357) залогодатель может изменять состав и натуральную форму заложенного имущества, если это не уменьшает стоимость имущества. Однако формулировка (п. 8 ст. 64 НК РФ) о том, что решение об отсрочке должно содержать указание на «документы об имуществе, которое является предметом залога», предполагает индивидуализацию предмета залога с указанием на конкретное имущество, что само по себе исключает товары в обороте. В данном случае термин «документы об имуществе» нуждается в уточнении.

Таким образом, можно определить залоговые и поручительские налоговые правоотношения как индивидуализированные правовые связи между налоговым органом и залогодателем, установленные на основе договора между ними в силу решения об изменении срока уплаты налогового платежа в целях обеспечения обязанностей по уплате налога (сбора) и соответствующих пеней.

## **К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО КРЕДИТА В РОССИИ**

**Д.Е. Кошель**

Органы местного самоуправления, выполняя функции по организации местных финансов, в том числе заемных, привлеченных и иных временно используемых денежных средств, вступают в различные виды кредитных отношений и взаимодействуют с финансово-кредитными организациями. Этим они содействуют развитию рынка муниципальных финансов и местных финансово-кредитных организаций. Органам местного самоуправления, в порядке действующего федерального и регионального законодательства, дано право осуще-

ствлять эмиссию муниципальных облигаций и жилищных сертификатов. Они могут использовать заемные средства в виде процентных и беспроцентных ссуд из других бюджетов, ссуды коммерческих банков, доходы местных займов и лотерей, взаимное кредитование муниципальных образований, осуществлять налоговое кредитование.

Кредитная деятельность, как составляющая финансовой деятельности, призвана обеспечить добровольную аккумуляцию и использование временно свободных денежных средств. Кредитование как метод распределения и расходования муниципальных финансов, есть одновременно один из основных методов финансовой деятельности. На это прямо направлен бюджетный, налоговый и инвестиционный налоговый кредит в муниципальном образовании. Этому способствует взаимное межмуниципальное кредитование, банковские кредиты для нужд муниципальных образований. На территории муниципального образования кредитная деятельность органами местного самоуправления осуществляется в целях реализации потребностей чрезвычайного финансирования при решении местных вопросов. Складывающиеся в ней заемные и иные кредитные отношения в их совокупности следует определить как муниципальный кредит, позволяющий решать вопросы пополнения недостающих собственных ресурсов для финансового обеспечения местных программ, строительства объектов, покрытия кассовых разрывов и дефицита местного бюджета. В таком виде муниципальный кредит, хотя и занимает по отношению к централизованным финансам (муниципальному бюджету) вспомогательную роль, однако существует юридически самостоятельно и нередко вообще оторван от бюджетных отношений. Например, эмиссия жилищных сертификатов, привлечение в иных кредитных формах денежных средств на муниципальные инвестиционные потребности. Характерными чертами муниципального кредита являются тесная связь с расчетными обязательствами, денежная форма проявления, направленность на пополнение муниципальной казны.

Муниципальный кредит, совместно с государственным кредитом, составляет самостоятельный финансово-правовой институт, необходимый для решения проблем в достижении баланса бюджетных доходов и расходов. Сходство целей, принципов и форм государственного и муниципального кредитов дает основание говорить об их единой природе. Они могут быть описаны единой категорией "публичный кредит". Впрочем, и гражданско-правовые правила о догово-

ре государственного займа соответственно применяются к займам, выпускаемым муниципальными образованиями (п. 5 ст. 817 ГК РФ).

В то же время смешение данных понятий недопустимо по причине различного статуса субъектов правоотношений - государственных и муниципальных органов власти. К этому следует добавить и различие форм собственности, определяющих объекты кредитования, а также перечни имущества для обеспечения исполнения обязательств, соответствующие государственной и муниципальной собственности. Заемщиком при муниципальном кредите в отличие от государственного кредита является муниципальное образование, а не государство, которое к тому же и не несет ответственности за муниципальные долги. Также как и кредитором при выдаче денежных бюджетных ссуд является не государство, а муниципальное образование из собственных фондов денежных средств. Определенные отличия между этими видами кредита лежат и в нормативно-правовом обеспечении, поскольку муниципальный кредит дополнительно регламентирован в правовых нормах местного самоуправления.

Правовая сущность муниципального кредита состоит в урегулированных правовыми нормами отношениях муниципальных образований, возникающих в результате кредитной деятельности органов местного самоуправления, по:

а) добровольному привлечению ими временно свободных денежных средств различных хозяйствующих субъектов, населения и бюджетов других уровней на принципах срочности, возмездности и возвратности;

б) предоставлению другим юридическим лицам во временное использование собственных или привлеченных денежных средств на началах возмездности, обеспеченности и срочности возврата. Принципы возмездности и обеспеченности при этом для унитарных муниципальных предприятий не всегда являются обязательными;

в) предоставлению муниципальных гарантий третьим лицам при заимствовании денежных средств на целевые нужды, необходимые для обеспечения жизнедеятельности местного населения.

Органы местного самоуправления в рамках своей компетенции обладают всей полнотой прав по установлению договорных условий, по обеспечению возврата, вплоть до применения мер принуждения к нарушителям, по управлению муниципальным долгом. Первая и третья группа отношений формируют долговые обязательства по кредитным договорам, соглашениям, займам, кредитам от других бюджетов, а также по предоставленным гарантиям. Вторая группа

отношений, наоборот, формирует долговые обязательства перед муниципальным образованием.

Источниками муниципального кредита, когда заемщиком являются органы местного самоуправления, могут выступать население соответствующего муниципального образования, государство, кредитные организации, другие муниципальные образования при взаимном кредите. В качестве кредитора муниципальное образование может использовать лишь свои централизованные финансы: местный бюджет, целевые бюджетные и внебюджетные фонды. Отсутствие специального кредитного фонда не только на муниципальном, но и государственном уровне, в основном позволяет вести речь только о бюджетно-налоговом кредитовании. Это особые формы финансирования бюджетных расходов и кассовых разрывов, предоставляемого на возвратной и возмездной основе. Однако бюджетные ссуды на покрытие кассовых разрывов местного бюджета возможны только из бюджетов других уровней (ст. 139 п. 2 БК РФ). Обратных связей ссудного характера бюджетное законодательство не предусматривает, как и выдачу бюджетных ссуд для бюджетов других муниципальных образований в качестве источника для покрытия дефицита (ст. 96 БК РФ).

Классически в общепризнанном смысле отношения по государственному кредиту, а также аналогично и отношения по отпущенному от него муниципальному кредиту, рассматриваются, когда государство или муниципальное образование является заемщиком. Такой подход получил широкое распространение при социалистических отношениях. Однако в последние годы не только органы государственной власти, но и органы местного самоуправления получили широкие права выступать в качестве кредитора как по возмездному, так и по безвозмездному кредитованию юридических лиц и предпринимательства, деятельность которых важна для развития рыночной экономики. Вместе с тем кредитные возможности муниципального образования, по сравнению с государственным кредитом, ограничены формами муниципального займа, в том числе по эмиссии ценных бумаг. Муниципальный кредит в таком одностороннем и урезанном виде не может охватить всех кредитных отношений. Тем более что появление и законодательное обоснование бюджетного кредита на муниципальном уровне подчеркивает двухстороннюю направленность бюджетно-кредитных отношений. Двухсторонняя сущность муниципального кредита необходима и для его отличия от банковского кредита. Под одностороннюю структуру муниципаль-

ного кредита не подпадает и взаимный кредит муниципальных образований. А взаимный кредит является наиболее значимой формой муниципального кредита, поскольку подразумевает объединение ресурсов муниципальных образований для решения конкретных задач.

Таким образом, под муниципальным кредитом следует понимать комплексное правовое образование (совокупность правовых норм), охватывающее всю систему кредитных правоотношений муниципального образования. В этих кредитных отношениях одной из сторон является муниципальное образование как участник рынка ссудного капитала при предоставлении или получении кредитов и ссуд, а другой стороной соответственно в качестве кредиторов или заемщиков выступают физические или юридические лица.

Цели и задачи муниципального кредита зависят от его видов, от того, на какие потребности необходимы заемные средства, в качестве какой стороны в кредитных отношениях выступает муниципальное образование (заемщик или кредитор). В зависимости от этого муниципальный кредит подразделяется на отношения, создающие муниципальный долг, и отношения, порождающие задолженность перед муниципальным образованием.

## **ПОНЯТИЕ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**С.С. Кузнецов**

Прежде чем приступить к рассмотрению вопроса о сущности налогового контроля, следует определиться в соответствующих понятиях и терминах. В настоящее время преобладающей является точка зрения, согласно которой термины «надзор» и «контроль» наполнены различным содержанием. По мнению А.В. Брызгалина<sup>1</sup>, как надзор, так и контроль представляют собой проверку, или наблюдение с целью проверки. Однако понятие контроля шире понятия надзора. Надзор, в общем, заключается в проверке соблюдения требований нормативных актов, а контроль включает также и иные направления, например целесообразности деятельности. В рамках контроля возможны проверки только подведомственных объектов, в отличие от

---

<sup>1</sup> Брызгалин А.В., Бөрник В.Р. и др. *Налоги и налоговое право*. М., 1997. С. 408.

надзора, который наделён правомочиями по проверке третьих лиц, не входящих в структуру подчинения<sup>1</sup>, поскольку контроль осуществляется на основе административной или функциональной подчинённости. Контролю также присуща активная форма власти, которая позволяет не только выявить нарушения, но и непосредственно устранять их.

В теории управления также существуют неоднозначные подходы к пониманию термина «контроль», который рассматривается в нескольких аспектах: как систематическая и конструктивная деятельность руководителей, органов управления (одна из основных управленческих функций); как завершающая стадия процесса управления, сердцевиной которой является механизм обратной связи (посредством которой управляющая система получает необходимую информацию о действительном состоянии управляемого объекта и использовании управленческих решений); как неотъемлемая составляющая процесса принятия и реализации управленческих решений, непрерывно участвующая в этом процессе от его начала и до завершения<sup>2</sup>.

Обращает на себя внимание позиция учёных<sup>3</sup>, выделяющих: а) организационный контроль как выбор форм контроля, состав его субъектов и объектов; б) методический контроль как методы осуществления контрольных действий; в) технический контроль как совокупность приемов проверки документов и операций. Думается, что здесь идёт речь не о видах контроля, а о методологических подходах к нему.

Однако указанные выше определения касаются только некоторых, хотя и важнейших черт контроля и не позволяют раскрыть суть этой категории в целом. Представляется, что в целом контроль, с точки зрения науки управления, является одной из функций управления или иного вида деятельности. Эта функция выражается в системе наблюдения и проверки функционирования управляемого объекта с целью оценить обоснованность и эффективность принятых управленческих решений, выявить степень их реализации, наличие отклонений и неблагоприятных ситуаций, о которых целесообразно

---

<sup>1</sup> Зуев В.М. Финансовое право Российской Федерации. Томск, 2000. С. 206.

<sup>2</sup> Воронина Л.И., Шохин С.О. Бюджетно-финансовый контроль и аудит. М., 1997. С. 7-8.

<sup>3</sup> Рассолов М.М., Горбунова О.Н. Финансовое право. М., 2001. С. 36.

своевременно проинформировать компетентные органы, способные принять меры к нарушителям<sup>1</sup>.

В специальной литературе налоговый контроль справедливо рассматривается в качестве элемента или вида финансового контроля, поэтому их соотносят как частное и общее<sup>2</sup>. Чтобы говорить о соотношении этих видов контроля, необходимо классифицировать финансовый контроль по различным основаниям. По характеру содержания и власти полномочий финансовый контроль подразделяется на государственный, муниципальный, аудиторский и общественный.

Государственный финансовый контроль в зависимости от осуществляющих его органов подразделяется на собственные виды. Общегосударственный - это контроль законодательной власти и исполнительной власти в лице органов общей компетенции. Межведомственный - это контроль специальных органов исполнительной власти межотраслевого или функционального назначения. Ведомственный - контроль внутри ведомства, министерства, отрасли, осуществляемый специальными подразделениями контрольно-ревизионных служб в отношении подчиненных им организационных структур. И, наконец, внутрихозяйственный - это контроль руководителя и главного бухгалтера экономического субъекта государственной собственности, или его контрольно-финансовых служб<sup>3</sup>. В данной классификации налоговый контроль относится к межведомственному государственному контролю.

Автором подобной классификации является А.Ю. Савин, который в финансовом контроле федерального уровня выделяет общегосударственный и ведомственный контроль. А общегосударственный контроль он в свою очередь делит на парламентский и правительственный контроль. И уже в структуре этих видов в зависимости от объектов различает бюджетный контроль; оперативный налоговый контроль; валютный контроль; контроль за кредитно-денежными отношениями<sup>4</sup>. Основное отличие приведенной классификации в том, что автор не называет в качестве самостоятельного вида межве-

---

<sup>1</sup> Воронина Л.И., Шохин С.О. Бюджетно-финансовый контроль и аудит. М., 1997. С. 7-8.

<sup>2</sup> См., например: Кучеров И.И. Налоговое право России: Курс лекций. М., 2001. С. 186; Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право. М., 2000. С. 34; Савин А.Ю. Финансовое право. М., 1997. С. 202 и др.

<sup>3</sup> Зуев В.М. Финансовое право РФ. Томск, 2000. С. 220-238.

<sup>4</sup> Савин А.Ю. Ука. соч. С. 202.

домственный контроль, включая налоговый контроль в структуру правительственного контроля.

Несмотря на то, что позиции ученых по вопросу включения налогового контроля в систему финансового контроля, в основном, схожи, законодатель не столь определенно подошел к решению этого вопроса. Так, в ст. 265 разд. 9 Бюджетного кодекса РФ «Государственный и муниципальный финансовый контроль» выделены формы финансового контроля, но только как бюджетного контроля.

Указ Президента РФ «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в РФ» включает в государственный финансовый контроль следующие виды контроля. Это контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ - т.е. ограничивает сферу налогового контроля<sup>1</sup>.

Гл. 14 Налогового кодекса РФ «Налоговый контроль» понятие контроля не раскрывает. Положение о Министерстве РФ по налогам и сборам лишь обозначает налоговый контроль в качестве основной задачи налоговых органов. Это контроль за соблюдением законодательства о налогах и сборах, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налогов, сборов, других обязательных платежей в соответствующий бюджет и государственные внебюджетные фонды<sup>2</sup>.

В отношении понятия налогового контроля в специальной литературе нет единой точки зрения. Более того, зачастую научные работы в области налогового права вообще не содержат определения налогового контроля, что вызвано, вероятно, новизной этого понятия и отсутствием его законодательной регламентации.

В учебном пособии под редакцией А.В. Брызгалина налоговый контроль определяется как «установленная законодательством совокупность приемов и способов руководства компетентных органов, обеспечивающих соблюдение налогового законодательства и правильность исчисления, полноту и своевременность внесения налога в

---

<sup>1</sup> О мерах по обеспечению Государственного финансового контроля в РФ: Указ Президента РФ от 25 июля 1996 г. // СЗ РФ. 29.07.1996. № 31. Ст. 3696.

<sup>2</sup> Положение о Министерстве РФ по налогам и сборам: утв. Пост. Правительства РФ от 16.10.2000 г. // СЗ РФ. № 43. Ст. 4242.

бюджет или внебюджетный фонд»<sup>1</sup>. Представляется, что автор сводит контроль к методам его осуществления, что в полной мере не способствует раскрытию его сущности.

По мнению Р.Г. Сомоева, налоговый контроль - форма реализации контрольной функции налогов - представляет собой совокупность действий и операций по проверке финансовых, налоговых и связанных с ними вопросов деятельности субъектов хозяйствования и управления с применением специфических форм, методов его организации и проведения и обусловленный мобилизацией налогов и других обязательных платежей в бюджетную систему страны<sup>2</sup>.

И.И. Кучеров под налоговым контролем понимает «важнейшее направление финансового контроля, представляющее собой деятельность обладающих соответствующей компетенцией субъектов с использованием специальных форм и методов, нацеленную на создание совершенной системы налогообложения и достижение такого уровня исполнительности (налоговой дисциплины) налогоплательщиков и налоговых агентов, при котором исключаются нарушения налогового законодательства или их число незначительно». Следует заметить, что создание совершенной системы налогообложения, скорее, является прерогативой законодательных органов государства, и, кроме того, первичной целью налогового контроля является обеспечение соблюдения законодательства о налогах и сборах, которое, в свою очередь, повысит дисциплину налогоплательщиков.

В качестве вывода можно определить, что налоговый контроль - это особый вид или одно из направлений финансового контроля. Он представляет собой деятельность налоговых органов и их должностных лиц в пределах их компетенции по обеспечению соблюдения налогового законодательства, правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты налогов, сборов и других обязательных платежей в соответствующие бюджеты и государственные внебюджетные фонды в формах и методах, предусмотренных Налоговым кодексом РФ.

---

<sup>1</sup> Брызгалов А.В., Берник В.Р. и др. *Налоги и налоговое право*. М., 1997. С. 409.

<sup>2</sup> Сомов Р.Г. *Общая теория налогов и налогообложения*. М., 2000. С. 153.

# К ВОПРОСУ О СУЩНОСТИ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Т.Г. Лукьянова

Финансовая деятельность как предмет финансово-правового регулирования имеет важнейшее государственно-правовое значение. Категория «финансовая деятельность», будучи центральной и охватывающей все финансово-правовые явления, составляет исходный пункт отрасли, науки и курса финансового права. По отношению к ней все другие базисные и специализированные финансовые категории (бюджетные, налоговые, денежно-кредитные валютно-расчетные и т. д.) являются структурно зависимыми и вытекающими из нее.

Финансовая деятельность как составная часть деятельности государства предопределена общественными потребностями экономического характера и решает задачи финансового удовлетворения как внешних, так и внутренних функций государства и его территориальных структур. Для раскрытия сущности финансовой деятельности представляется необходимым, прежде всего, определиться с целями, которые она преследует в своей реализации. Цель, как одна из важнейших характеристик структуры и содержания финансовой деятельности, определяет все ее другие категории: задачи, функции, объекты, средства и результаты ее осуществления. Целевая направленность любой деятельности придает ей смысл, сохраняет ее как вид, поскольку со сменой цели меняется и сам вид деятельности, а отсутствие цели делает бессмысленным ее содержание.

Определение цели финансовой деятельности непосредственно связано с местом государства в обществе, с взаимоотношениями государства, общества и его индивидуумов. Определение цели необходимо для обоснования характера и содержания объекта воздействия, всех его разновидностей, динамики его движения. Согласно органической теории, в которой общество есть организм, а государство - его сердце, государство само устанавливает цели общественных интересов, впрочем, как и своей социальной полезности. Механическая (индивидуалистическая) теория, напротив, предполагает, что цели, устанавливаемые государством, определены потребностями и интересами индивидуумов, а государство является служителем этих интересов, представителем определенных услуг.

Как ни парадоксально, но цели финансовой деятельности отвечают обеим названным теориям. С одной стороны, индивидуум пла-

тит налоги, без которых государство вообще не может существовать, с тем чтобы получить от него собственное жизнеобеспечение. С другой стороны, государство, формируя свой бюджет и свою финансовую систему, целью собственной финансовой деятельности устанавливает финансовое покрытие затрат на свои политические, экономические и социальные программы. Но вновь в основе этих программ «человек, его права и свободы являются высшей ценностью» (ст. 2 Конституции РФ).

Таким образом, удовлетворение потребностей общества невозможно без обеспечения интересов государства. И, как следствие, само достижение целей, направленных на удовлетворение потребностей общества, возможно только при сбалансированном и обоюдном соблюдении финансовых интересов государства и общества. Еще в эпоху просвещения на эту мысль были нацелены теории французских просветителей: «общественного договора» (Себастьян Ле Претр Вобан - 1633-1707 гг.), и «публичного договора» (Шарль Луи Монтескье - 1689-1755 гг.). То же самое теория «наслаждения» швейцарского экономиста Жан Симонд де Сисмонди, (1773-1842 гг.) или теория налога французского государственного деятеля Адольфа Тьера (1797-1877 гг.) и английского экономиста Джон Рамсей Мак-Куллох (1789-1864 гг.). По ним, в общих чертах, налог есть результат договора между гражданами и государством, по которому подданный вносит плату за его охрану, защиту и иные услуги. Никто не может отказаться от налогов, также как и от услуг, предоставляемых государством. Налог выступает платой общества за выгоды и мир гражданам.

Налог является обязательным признаком государства наряду с публичностью, территориальной целостностью и др. Налоговая повинность служит средством реализации цели финансовой деятельности по покрытию государственных затрат на обеспечение общественных интересов. Между налогоплательщиком и государством не появляется прямой связи или конкретной индивидуальной возмездности за уплату налога. Возникает лишь общественное возмещение в форме затрат на финансовое обеспечение, например, социально-культурной (образование, здравоохранение, культура), охранительной сферы (национальная оборона, правоохранительная система), в которой нуждается и каждый индивидуум.

Основная цель финансовой деятельности - обеспечить финансами государственные программы и иные взаимные интересы государства и общества - достигается в результате выполнения задач по ее реализации. Только задачи предопределяют главное в содержа-

тельном аспекте финансовой деятельности, а именно аккумулировать, распределить и использовать финансовые ресурсы на различные общественные нужды и содержание самого государства и его структурных подразделений.

Итак, содержание финансовой деятельности есть совокупность всех ее элементов, задач, свойств, процедур, обусловленных единой целью. Каждая из задач в содержании финансовой деятельности реализуется через набор последовательных действий, осуществляемых ее субъектами, которые и составляют ее функциональное содержание во всем ее многообразии. Прогнозирование, планирование, организация, координация, регулирование и контроль как функции любого вида государственной деятельности, несомненно, характерны и для финансовой деятельности. Имеются в виду такие целенаправленные воздействия, которые сознательно и непосредственно подчинены эффективности организации и функционирования государственных и муниципальных финансов. Они необходимы при сборе доходов и определении направлений расходов, в последующем распределения и перераспределения их между территориями, ведомствами и отраслями для экономного расходования. Именно они, обусловленные целью и распределенные по задачам финансовой деятельности, представляют содержание финансовой деятельности.

Финансовое планирование и прогнозирование - одна из сохранившихся сфер деятельности государства в переходе к рыночной экономике. Без организации процедур сбора, распределения и использования денежных средств трудно представить их практическое осуществление. Организация - функция финансовой деятельности - призвана не только упорядочить аккумулирование, распределение и расходование государственных и муниципальных денежных фондов, но и объединить их в строгую систему, обеспечить строение каждого из них. Многообразие форм и видов финансов, организационных структур, реализующих их осуществление, предполагает целенаправленное регулирование и координацию. Финансово-правовое регулирование и координация определяют условия и направления финансово-денежных отношений и роль их субъектов. Финансовый контроль - завершающая функция финансовой деятельности - подчинен выявлению результатов всего планового процесса по аккумуляции, распределению и расходованию государственных и муниципальных финансов, всего финансово-правового механизма.

Принцип соблюдения интересов государства и общества проявляется в том, что финансовая деятельность должна создавать для налогоплательщиков соответствующие условия для выполнения ими своих повинностей, максимально удовлетворять социально-экономические потребности. А это не только прямое финансирование запланированных программ, но и косвенное воздействие путем предоставления льгот и стимулов для приоритетных направлений взаимодействия, вплоть до применения ограничений и принуждения. И только при условии надлежащего выполнения государством и местным самоуправлением своих функций можно рассчитывать на ответную реакцию и доверие членов общества. Примером такого взаимодействия может служить распоряжение администрации г. Кемерово от 21.01.2002 г. № 104, утвердившее Положение о городском конкурсе «Лучшее предложение по увеличению доходов бюджета города и об эффективном использовании бюджетных средств». На подведение итогов конкурса, проводимого с целью пополнения доходов и экономии по расходам бюджета города, назначены награды за 1-3-е место и 5 поощрительных премий. Это позволило горожанам осуществлять непосредственное участие в управлении делами города, реализации собственных идей в бюджетной сфере.

Публичный характер финансовой деятельности находит свое проявление в обеспечении ее содержания через юридическую деятельность. Под юридической деятельностью принято понимать объективированную, опосредованную правом, интеллектуально-волевою, управленческую и иную деятельность компетентных организационных структур. Эта деятельность осуществляется в определенных процедурно-процессуальных формах с помощью специальных правовых форм и методов и направлена на решение общественных задач и функций, удовлетворение тем самым публичных и частных интересов и потребностей. Юридический характер финансовой деятельности и ее публичность нашли свое отражение в специальной отрасли российского права - финансовом праве.

# КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ - ПРАВОВОЙ ИСТОЧНИК ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БАНКА РОССИИ

Е.В. Лунгу

Сфера конституционного регулирования весьма широка. Вместе с тем большая часть норм Конституции РФ посвящена общим принципам организации и деятельности органов государственной власти. Вопросы организации и деятельности Банка России не являются основным предметом конституционного регулирования. В то же время ряд конституционных норм содержат принципы организации и деятельности Банка России. Полномочия, предоставленные Банку России в сфере организации денежного обращения, эмиссии денежных знаков, валютного регулирования и валютного контроля, а также в сфере расчетов, обусловлены конституционными основами организации и деятельности Банка России.

Необходимо отметить, что закрепление общих принципов организации и деятельности Банка России не является самоцелью. Функции, возложенные на Банк России ст. 75 Конституции РФ, дают возможность предположить, что цель конституционного регулирования организации и деятельности Банка России связана, прежде всего, с основами конституционного строя Российской Федерации. Конституционное закрепление получили положения о Банке России, напрямую связанные с реализацией экономических основ конституционного строя государства. Единство экономического пространства включает в себя не только единый товарный рынок, но и единые денежные средства и правила осуществления денежных операций в стране, а также общий центр управления денежной политикой страны.

Правовое положение Центрального банка РФ непосредственно обусловлено основами конституционного строя. Согласно ст. 75 Конституции РФ Банк России монопольно осуществляет эмиссию наличных денежных знаков. Защита и обеспечение устойчивости рубля - основная функция Центрального банка Российской Федерации, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти (ч. 2 ст. 75). Для реализации данной функции у Банка России имеются значительные полномочия. Он устанавливает образцы банкнот и монет, порядок перевозки и хранения банкнот, создания их резервных фондов, признаки платежности денежных знаков. Ему дано право определять порядок замены и уничтожения

поврежденных банкнот и монет, порядок ведения кассовых операций в Российской Федерации. Указанные в ст. 75 Конституции РФ положения являются основополагающими для организации и деятельности Банка России, но в то же время они развивают и закрепляют экономические основы конституционного строя страны.

Принципы организации и деятельности Банка России призваны развивать основы конституционного строя государства не только в области организации и деятельности Банка России, но и по отношению к регулируемым им денежно-кредитным, валютным и иным банковским отношениям. Деятельность Банка России согласно ст. 75 Конституции РФ направлена на реализацию экономических основ конституционного строя России. Она строится не только с учетом конституционных принципов, закрепленных в ст. 75 Конституции РФ, но и в соответствии с требованиями ст. 8 Конституции РФ, закрепляющей экономические основы. Независимость Банка России от других органов государственной власти при осуществлении эмиссии денежных знаков несомненно является конституционным принципом, отражающим экономические основы конституционного строя страны.

Конституционные принципы организации и деятельности Банка России можно определить как нормы, которые отражают наиболее существенные исходные начала, определяющие его положение в системе органов государственной власти, принципы их взаимодействия. Конституционные нормы, регулирующие организацию и деятельность Банка России, приняты с целью оградить его от возможного влияния иных органов в процессе реализации возложенных на него функций. Поэтому и конституционные основы организации и деятельности Банка России - это именно положения о независимости и исключительности его полномочий в области защиты и обеспечения устойчивости рубля. Например, в ст. 2 Соглашения<sup>1</sup> между Банком России и Республикой Татарстан предусматривается, что стороны не будут допускать каких-либо ограничений для перемещения (перевода) денежных средств между банками и их учреждениями на территории Российской Федерации, включая Республику Татарстан.

Банк России выступает гарантом реализации экономических основ конституционного строя Российской Федерации, будучи единственным органом государства, который осуществляет эмиссию денеж-

---

<sup>1</sup> Соглашение о полномочиях Российской Федерации и Республики Татарстан в области банковского дела, денежно-кредитной и валютной политики от 15 февраля 1994 г.

ных средств, а также обеспечивает защиту и устойчивость рубля. Обеспечение защиты и устойчивости рубля является составляющей государственного суверенитета России. «Суверенитет, как считает Л.А. Окуньков, это такое свойство, а точнее, состояние власти, которое обеспечивает государству возможность свободно, самостоятельно осуществлять свою внешнюю и внутреннюю политику»<sup>1</sup>. Экономический суверенитет можно определить как верховенство государства в определении единой экономической политики государства. Экономическая политика государства включает в себя комплекс мер по обеспечению стабильного развития экономики в России. Этот суверенитет обеспечивается, прежде всего, единством и стабильностью денежной и расчетной системы в России. Основная функция государства - защита и обеспечение устойчивости рубля - также работает на экономический суверенитет государства.

Конституция РФ не содержит прямых указаний на цели деятельности Банка России, но в то же время содержит указание на его основную функцию. Такое закрепление кажется неоправданным. Зачем устанавливать функцию деятельности государственного органа, не указывая основного - целей его деятельности? Запись только основной функции связана с защитой и обеспечением устойчивости рубля в России, в то же время отсутствие конституционно закрепленных целей деятельности позволяет возлагать на Банк России иные функции, непосредственно связанные с основной, например регулирование и надзор банковской деятельности. Следует отметить, что иные функции Банка России должны не противоречить конституционной, а и способствовать ее реализации.

Отсутствие прямо закрепленных в Конституции РФ целей деятельности Банка России не мешает их определению, исходя из общих принципов и конституционных основ организации и деятельности Банка России, а также основ конституционного строя России. Выяснив, что статус Банка России построен в соответствии с принципами единства экономического пространства и экономического суверенитета государства, можно сделать вывод о том, что целевое назначение главного банка направлено на реализацию конституционных основ. Деятельность Банка России строится не только в соответствии с законом «О Центральном банке (Банке России)», но прежде всего на базе Конституции РФ, которая обусловила его место и роль в системе органов государственной власти России.

---

<sup>1</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: БЕК, 1994. 1994. 17 с.

# ВОПРОСЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ КАЗНАЧЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ

**И.Н. Мальцева**

Исполнение бюджета - важнейшая стадия бюджетного процесса, в которой реализуются намеченные финансовые прогнозы, текущие планы и программы развития. Эффективное исполнение бюджетов определяет возможность осуществления приоритетных направлений бюджетной политики государства в целом, каждого субъекта Российской Федерации и муниципальных образований. Одной из составляющих бюджетной реформы является обеспечение полномасштабного перехода на казначейскую систему исполнения бюджетов всех уровней. Однако единого механизма казначейского исполнения региональных и муниципальных бюджетов на сегодняшний день нет, поскольку экономические, организационные и иные территориальные различия не позволяют принять унифицированное решение.

В каждом регионе выработаны свои подходы. Это либо создание собственного казначейства, либо пользование услугами территориальных органов федерального казначейства. Создание собственных казначейств для исполнения региональных бюджетов также альтернативно, то есть образование казначейства для кассового обслуживания бюджетов в структуре самих финансовых органов или в качестве самостоятельных учреждений. Различия в методиках организации казначейского исполнения бюджетов вызваны экономическими, техническими и кадровыми особенностями территорий.

Процесс становления и развития казначейской системы исполнения бюджетов сдерживается несовершенством и несогласованностью законодательной и иной нормативно-правовой базы. Особенно много проблем организационно-методического порядка, а также информационно-технологического обеспечения. Прежде всего это отсутствие федерального закона о казначействе, что с правовой позиции является препятствием для качественного и единообразного осуществления органами федеральных казначейств своих функций. Остается нерешенным вопрос о порядке ведения, передачи сведений и исполнения картотеки неоплаченных расчетных документов к бюджетным счетам распорядителей средств. До конца не решены ведомственные разногласия между федеральными ведомствами, в частности Минфином России, Банком России и федеральными налоговыми органами, по вопросам применения бюджетной классифи-

кации и по порядку исполнительного производства в бюджетном процессе. Далее это несоответствие бюджетного законодательства современным технологиям казначейского исполнения бюджета. Недостаточное обеспечение информационной безопасности федерального казначейства в целях предотвращения ущерба, наносимого в результате хищения, разглашения, утечки, утраты, искажения или уничтожения информации. Отсутствие нормативно-правовой базы по переводу и ведению в органах казначейства лицевых счетов по учету внебюджетных средств бюджетных учреждений. Наконец, это недостаточная организация электронного обмена информацией для взаимодействия с налоговыми, финансовыми органами, слабая кадровая и материально-техническая оснащенность органов казначейства. К сожалению, это далеко не весь перечень проблем, возникающих в работе казначейских органов, которые находят свое практическое решение.

Перевод на казначейскую систему исполнения региональных и муниципальных бюджетов требует организационно-структурных перестроек, дополнительных материально-технических затрат и внедрения специальных программных технологий. Все это необходимо и обязательно как при исполнении нижестоящих бюджетов территориальными органами федерального казначейства, так и при формировании собственных казначейств. Однако если данные расходы для региональных бюджетов оправданы, так как способствуют переводу работы региональных органов на более прогрессивные технологии, то для федерального бюджета это дополнительные расходы, не связанные с исполнением федерального бюджета. Кроме того, принятие на себя органами федерального казначейства функций исполнения нижестоящих бюджетов существенно сокращает бюджетные права региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления. В том числе это противоречит таким принципам бюджетной системы Российской Федерации, как «разграничение расходов между уровнями бюджетной системы России», «эффективность и экономность использования бюджетных средств», «самостоятельность всех бюджетов».

При казначейской системе исполнения территориальных бюджетов в некоторой мере ущемляются права бюджетных учреждений при использовании бюджетных средств. Порядок финансирования через реестры согласно отдельным кодам бюджетной классификации исключает возможность списания со счета казначейства и осуществления расходов по коду, не предусмотренному в реестре, либо сверх сумм, указанных в реестре. Казначейская система является жест-

кой рамочной системой, эффективно функционирующей только при надлежащей четкости планирования по видам расходов в соответствии с отдельными кодами. Достичь этого очень трудно ввиду значительной детализации расходов по кодам экономической классификации, отсутствия установленных норм расходов по каждому виду затрат, планирования расходов по ограниченному кругу затрат, изменяющейся экономической ситуации (инфляции, изменении цен и др.), возникновения непредвиденных расходов чрезвычайного характера.

При исполнении сметы руководитель бюджетного учреждения не имеет права самостоятельно перераспределять бюджетные ассигнования по видам расходов в зависимости от ситуации. Внести изменения в реестр может только главный распорядитель бюджетных средств, что требует соответствующего оформления и задержки финансирования. Выходом из этой ситуации могло бы стать деление кодов бюджетной классификации по видам расходов, близких по экономическому содержанию. Это обеспечит большую маневренность в использовании бюджетных ресурсов в целях надлежащего и своевременного решения задач, возложенных на учреждение.

Процесс развития казначейского исполнения бюджетов на местах сдерживается отсутствием исчерпывающей нормативно-правовой базы. Бюджетный кодекс Российской Федерации предлагает лишь рамочные основы казначейского исполнения бюджетов всех уровней, в то время как организация и механизм казначейского исполнения региональных и местных бюджетов должен быть предусмотрен в нормативно-правовых актах регионального и местного уровней.

Создание собственных казначейств субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями связано со многими организационными проблемами. В частности, с необходимостью обеспечения этих органов помещениями, квалифицированными кадрами, созданием коммуникационных систем внутри казначейства, программным обеспечением казначейских операций. Необходимость разграничения функций казначейств и других структурных подразделений финансовых органов потребует дополнительных материальных и трудовых затрат. Несомненно, что этих затрат меньше при исполнении бюджетов органами федерального казначейства на основе договора с соответствующим территориальным органом федерального казначейства. Однако выбор способа перехода на казначейскую систему исполнения остается за органами власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления.

# ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**А.М. Николаев**

В 2001 г. завершилась реализация Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации на 1999-2001 гг. Поставленные в ней задачи в целом были решены, однако, несмотря на достигнутые в последние годы элементы прогресса, российская модель бюджетного федерализма находится лишь в самом начале своего становления. Проводимые до сих пор реформы в основном были ориентированы на решение проблем распределения бюджетных ресурсов (вертикального - между уровнями бюджетной системы и особенно горизонтального - между регионами). При всей их важности реальный бюджетный федерализм невозможен без четкого и законодательно закрепленного разграничения бюджетных полномочий - прав, обязанностей и ответственности федеральных, региональных и местных органов власти за принятие и выполнение решений по управлению общественными финансами. Именно на это направлена одобренная в 2001 г. Правительством РФ Программа развития бюджетного федерализма (ПРБФ) в Российской Федерации на период до 2005 г. Переориентация экономической политики в сфере межбюджетных отношений на разделение бюджетных полномочий - принципиальный поворотный пункт в формировании российской модели бюджетного федерализма.

Названная программа нацеливает на вступление в новый этап реформирования системы межбюджетных отношений. В ней на ином уровне рассматриваются основные цели развития подлинной бюджетной автономии региональных и местных структур власти. В ПРБФ подтверждается, что, несмотря на существующую децентрализацию ресурсов в российской бюджетной системе, степень формальной централизации бюджетных полномочий остается крайне высокой.

В этой связи ПРБФ предлагаются главные направления реформы, это:

а) реформа государственного устройства на административно-территориальном уровне. Прежде всего, разграничение муниципальных образований, созданных на уровне крупных территориальных единиц субъектов федерации, и многочисленных мелких муници-

пальных образований, сформированных на поселенческом принципе. Таким образом, крупные территориальные единицы смогли бы получить более широкую бюджетную автономию как третий уровень бюджетной системы, в то время как меньшие муниципальные образования продолжали составлять четвертый уровень. Далее, это четкое разграничение расходных полномочий и сокращение не финансируемых мандатов;

б) прямой запрет на вмешательство вышестоящих органов власти в реализацию этих полномочий, включая установление каких-либо нормативов или требований к объему или структуре соответствующих расходов. Финансовые обязательства, установленные правовыми актами федерального, регионального, местного уровней власти, принятыми по их предметам ведения, должны автоматически закрепляться за соответствующим бюджетом и полностью финансироваться за счет его доходов. Для сведения к минимуму негативных последствий «нефинансируемых мандатов» необходимо, прежде всего, ограничить централизованное нормативно-правовое регулирование расходов нижестоящих бюджетов «рамочными» или рекомендуемыми требованиями, предоставив региональным и местным органам власти достаточно широкие права самостоятельно определять оптимальные способы их реализации. Такой подход позволит со временем заменить многочисленные сетевые, натуральные и финансовые нормы ориентированными на конечные результаты индикаторами доступности и качества предоставляемых бюджетных услуг и увязанными с ними подушевыми (в расчете на одного потребителя) нормативами, поддерживаемыми софинансированием из вышестоящих бюджетов;

в) четкое и стабильное разграничение налоговых полномочий и закрепление доходных источников за бюджетами разных уровней. Предполагается резко снизить роль налоговых доходов, расщепленных на основании ставок, устанавливаемых ежегодно в законе о федеральном бюджете, и в большей степени полагаться на отдельные налоги для различных бюджетов и закрепление ставок расщепления остающихся общих налогов на долгосрочной основе в Бюджетном кодексе РФ. Правительство РФ продолжит определять список возможных региональных и местных налогов, как в настоящее время закреплено в Налоговом кодексе РФ. Все 100 % налога на доходы физических лиц, так же как и платы на пользование водными объектами и лесопользование, отойдут к консолидированным региональным бюджетам. Налог на прибыль останется федеральным, но про-

должится его расщепление на два отдельных компонента - региональный и федеральный. Конечным результатом реформы станет реализация принципа «один налог - один бюджет»;

г) формирование и развитие объективных и «прозрачных» механизмов предоставления финансовой поддержки региональных и местных бюджетов и федеральный контроль качества управления общественными финансами на субнациональном уровне. В среднесрочной перспективе предполагается сохранить внедренную в 1999-2001 гг. методику распределения средств ФФПР, обеспечив ее законодательное закрепление. Рассматривается создание нового фонда для софинансирования некоторых статей социальных расходов. Этот фонд будет покрывать приблизительно 10 % дополнительных расходов региона на увеличение заработной платы работникам бюджетной сферы и 20 % расходов на адресные жилищные субсидии беднейшим домохозяйствам, компенсирующие сокращение бюджетного дотирования жилищно-коммунального хозяйства. На завершающем этапе реформы субъекты РФ должны иметь возможность самостоятельно рассчитывать основной объем полагающейся им финансовой помощи из федерального бюджета, как на очередной финансовый год, так и на среднесрочную перспективу.

ПРБФ представляет собой важный документ, который рассматривает на новом уровне стратегию реформирования межбюджетных отношений в долгосрочной перспективе. В нем подчеркивается необходимость установления подлинной субнациональной автономии и ответственности в пределах четких границ, что является фундаментальной целью новой стадии реформы межбюджетных отношений. Это включает и признание необходимости административной реформы для эффективного развития автономии на третьем (местном) уровне власти. Реализация таких программ стала бы действительно большим шагом вперед с точки зрения реализации структурной реформы.

В то же время ПРБФ в настоящее время содержит больше общих идей, чем четко прописанных мер, и это может усложнить реализацию многих частей данной программы. Наиболее сложной может стать административная реформа, поскольку предлагаемое разграничение различных типов муниципальных образований поднимает множество непростых и юридически неурегулированных проблем.

В то время как ПРБФ содержит множество важных детальных рекомендаций по разграничению расходных полномочий и закреплению налогов за бюджетами разных уровней, в ней фактически нет

конкретных предложений по поводу обеспечения подлинной бюджетной автономии регионов и муниципалитетов и не разработаны необходимые поправки к Бюджетному кодексу. В ней не упоминается идея, высказанная в перспективной долгосрочной экономической программе, о возможном создании региональных и местных налоговых органов или казначейства. Эта проблема с течением времени будет углубляться, поскольку по мере разделения налоговых поступлений между бюджетами разных уровней у федеральных налоговых органов останутся относительно слабые стимулы к сбору субнациональных налогов.

Заявленная цель сокращения и в конечном итоге ликвидации нефинансируемых расходных мандатов сформулирована в общих терминах, не рассматривается такая важная проблема, как финансирование из региональных и местных бюджетов заработной платы работникам бюджетной сферы, являющееся одним из таких мандатов. В ПРБФ также отсутствует перечень налоговых ставок, которые могут регулироваться на более низких уровнях власти.

Таким образом, насыщенные событиями 2000-2001 гг. принесли немало важных изменений в межбюджетных отношениях. В то время как российское правительство планирует создать эффективную формальную систему межбюджетных отношений, обеспечивающую в том числе региональную и местную бюджетную автономию и ответственность в пределах четко установленных границ, в данной сфере остается широкий круг нерешенных проблем.

До настоящего времени изменения были направлены в сторону увеличения центрального контроля над формальной бюджетной системой. В некоторых случаях это было действительно необходимо. Однако стимулы и условия, в которых действуют региональные и местные органы власти, остаются в высокой степени искаженными. Ориентация региональных и местных властей на неформальные бюджетные инструменты и действия оказывает крайне негативное влияние на деловой и инвестиционный климат в стране. Стратегия, представленная в новой правительственной программе развития бюджетного федерализма до 2005 г., выглядит весьма многообещающе. Но для достижения поставленных целей многие меры требуют дальнейшей корректировки и обоснований.

# МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ: РЕГИОНЫ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

А.М. Николаев

Сложившееся социально-напряженное состояние местных бюджетов привело к пониманию на федеральном уровне необходимости реформирования системы межбюджетных отношений, с тем чтобы местные финансовые ресурсы соответствовали функциям, исполняемым органами местного самоуправления.

Местные бюджеты являются фундаментом российской бюджетной системы. Не укрепив фундамент, нельзя кардинально улучшить всю систему. При этом в местных бюджетах сосредоточена основная часть бюджетных расходов на социальную сферу. Вопросы регулирования межбюджетных отношений в условиях, когда основные социальные функции (образование, здравоохранение, обеспечение жильем, выплата детских пособий и др.) передаются с федерального уровня регионам и далее в ведение муниципалитетов, приобретают особую остроту и требуют детальной проработки. Межбюджетные отношения внутри субъектов Федерации особенно сложны, противоречивы и не дают местному самоуправлению возможности выполнять законодательно установленные полномочия.

Муниципальные образования долго ждали перемен, которые наметились с выходом Указа Президента РФ от 15 октября 1999 г. «Об утверждении основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в РФ». В нем сказано о недостаточном обеспечении финансово-экономической базы муниципальных образований, определены условия дальнейшего развития и повышения самостоятельности местного самоуправления. В настоящее время в Российской Федерации существует около 12,5 тыс. муниципальных образований и лишь 400 из них могут обходиться без дотаций.

При анализе финансово-экономического состояния муниципальных образований за последнее время (начиная с 1992 г.) наблюдается неуклонное падение уровня их бюджетной обеспеченности. Бюджеты развития муниципальных образований за этот период снизились с 22% до нуля. Объем доходной части местных бюджетов с 1993 г. упал ниже объема минимально необходимых расходов. Это привело к возникновению кредиторской задолженности в крупных объемах, погашение которой в бюджете не планируется, а также не-

гательно отразилось на финансировании обновления и капитального ремонта жилищного фонда и объектов социальной сферы. В этот период органы местного самоуправления вынуждены были обращаться за дорогостоящими коммерческими кредитами. При этом, улучшив положение в текущем году, на следующий год они несли потери из-за уплаты высоких процентов.

Налоговая и бюджетная реформы также были направлены на то, чтобы изменить негативный порядок формирования финансовой базы местного самоуправления, обеспечить перераспределение средств федерального бюджета для решения вопросов местного значения. Однако идеология межбюджетных отношений строится в направлении централизации налоговых доходов на федеральном уровне.

Согласно уходящей в историю с 2000 г. налоговой системе, для формирования доходной части местных бюджетов было законодательно установлено 23 местных налога и сбора. В соответствии с ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» (ст. 7) к собственным доходам местных бюджетов отнесены постоянные доли четырех федеральных налогов (налог на прибыль, НДС, акцизы, подоходный налог с физических лиц). Это значительно повысило удельный вес собственных доходов в общем объеме местных бюджетов. Однако в связи с отменой с 1 января 2001 г. налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, изъятием в федеральный бюджет 100 % НДС, что противоречит указанному выше федеральному закону, удельный вес собственных доходов местных бюджетов снизится на 20-25 пунктов. Они еще более будут зависеть от бюджетного регулирования, а бюджеты городов-доноров становятся дотационными при достаточном налоговом потенциале на их территории.

Необходимо напомнить, что межбюджетное регулирование в России и раньше занимало чрезмерно большой вес. По итогам 1997 г. средства бюджетного регулирования в консолидированном бюджете составили 66,7 % и в 1998 г. - 65,8 %. Такой высокий удельный вес бюджетного регулирования сам по себе создал и вновь создает предпосылки для обострения противоречий между федеральным центром, субъектами Федерации и органами местного самоуправления, которые становятся полностью зависимыми от вышестоящих бюджетов.

Как справедливо отмечают некоторые авторы, если не изменять соотношения действующих разделенных ставок налогов между федеральным и консолидированным бюджетами субъектов Федерации, региональными и местными бюджетами, принимая во внимание главный принцип - самостоятельность местных бюджетов, можно вообще отказаться от бюджетного регулирования. И этим самым исключить субъективизм в межбюджетных отношениях. Существующая практика перераспределения доходов между региональными и местными бюджетами поощряет иждивенчество. В этой ситуации муниципальному образованию невыгодно развивать доходную базу, проще быть иждивенцем.

С принятием Бюджетного кодекса РФ федеральные органы власти получили право ежегодно устанавливать нормативы отчислений в бюджеты регионов, а те, в свою очередь, в местные бюджеты. Тогда как эти нормативы должны быть постоянными, в крайнем случае долговременными, хотя бы на пять лет, как это установлено Законом «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации». Отсюда и возникают известные противоречия между уровнями власти. И становится не понятно, зачем федеральный центр так настоятельно требует исполнения финансовых обязательств органами местного самоуправления, которые просто не обеспечены соответствующими средствами из федерального бюджета. Финансово-экономическая самостоятельность местного самоуправления может быть обеспечена только в случае наличия достаточных средств для покрытия как минимум обязательных расходов местных бюджетов, а также при условии возможности долговременного финансового планирования.

Федеральные органы власти сегодня объясняют, что в федеральном бюджете нет централизации налогов, так как 15 % изымаемого НДС затем передается из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ путем распределения фонда компенсаций. Средства данного фонда перераспределяются на территории субъектов РФ на выполнение ФЗ «О ветеранах», «Об инвалидах», «О пособиях семьям, имеющим детей». Однако федеральный центр не гарантирует полноту финансирования указанных расходов, так как денежные средства передаются не напрямую органам, выплачивающим компенсации, а зачисляются в региональные бюджеты. Это значит, что при условии не обеспечения субъектами Федерации в полной мере выполне-

ния данных федеральных мандатов вновь появляются судебные иски на взыскание средств с местных бюджетов.

В ст. 12 Закона «О федеральном бюджете на 2001 г.» предусматривается, что региональные и местные налоги и сборы будут зачисляться сначала на счета федерального казначейства для последующего перераспределения региональным и местным бюджетам. Это ущемляет права местных органов власти и снижает оперативность управления финансовыми ресурсами. В 2001 г. продолжалась практика сброса расходов с одного уровня бюджета на другой без одновременной передачи конкретных источников финансирования. Это касается передачи с 1 января 2001 г. регионам сети учреждений начального, профессионального образования, государственной ветеринарной службы и др. В данном случае Правительству РФ, как и прежде, вместо одновременного закрепления источников финансирования за органами власти, выполняющими эти полномочия, поручается изыскивать необходимые средства. А это, как показывает практика, отнюдь не исключает нефинансируемые мандаты. Представляется, что при передаче ряда федеральных налогов в доходы местных бюджетов на постоянной основе, развитие которых напрямую зависит от деятельности органов местного самоуправления, произойдет существенная стабилизация и развитие муниципалитетов. При этом следует гарантировать местным бюджетам закрепление за ними на постоянной основе более высоких, чем сегодня, долей от федеральных налогов, указанных в ст. 7 ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в РФ».

Если предоставить органам местного самоуправления больше финансовой самостоятельности, муниципальные образования смогут непосредственно влиять на тот уровень и спектр социальных услуг, которые ими предоставляются, а также влиять и на выбор способа финансирования услуг. При совпадении предоставленных услуг с потребностями и приоритетами граждан растет вероятность эффективного использования финансовых ресурсов. Самостоятельность дает органам местного самоуправления большой стимул для экономического развития, расширения местной налогооблагаемой базы, поскольку, в отличие от собственных налогов и устойчивых регулирующих налогов, трансферты стимулирует иждивенчество.

В идеале межбюджетные отношения на основе разделенных ставок налогов и сборов в практическом плане наиболее приемлемы, исходя из следующих критериев: простота, прозрачность и доступ-

ность для понимания, стабильность и стимулирование органов местного самоуправления к разумным действиям. Другими словами, применение разделенных ставок позволит органам местного самоуправления самостоятельно утверждать бюджет во всех случаях до очередного финансового года, начиная новый бюджетный год с утвержденными расходами и на их основе вести финансовую деятельность. Кроме того, органы местного самоуправления будут иметь возможность планировать свой стратегический бюджет на среднесрочную и долгосрочную перспективу. Наконец, разделенная ставка налога будет стимулировать повышение сбора налогов, расширение налогооблагаемой базы, в чем будут заинтересованы все уровни бюджетной системы.

Таким образом, если вместо введения разделенных ставок налога и проведения бюджетных и налоговых реформ продолжать бюджетное регулирование, то из-за низкого уровня стабильных собственных доходов территориальных бюджетов бюджетное регулирование приведет к еще большей политической нестабильности в обществе. Назрела и объективная необходимость ликвидации единства ставок расщепления федеральных налогов. В решении этой задачи, возможно, поможет опыт западных государств, в частности опыт Германии. Для создания условий для нормальной работы системы муниципальных финансов следовало бы пересмотреть подходы к формированию и исполнению местных бюджетов. Во-первых, необходимо обеспечить четкое разделение муниципальных расходов на текущие потребности и связанные с развитием муниципалитетов. Во-вторых, каждой категории расходов должны соответствовать достаточные доходы.

Институт местного самоуправления нужно укреплять и развивать не только ввиду его необходимости для оперативного и качественно-го решения локальных проблем и в частности проблем социального развития, но и по причине его крайней полезности для государственного строительства в целом как противовеса центробежным устремлениям регионов. Задача первостепенной важности - добиться формирования полноценных органов местного самоуправления на всей территории России. Только в результате осуществления всех этих мер может быть выстроена сложная система взаимного сбалансированного контроля региональных и местных органов власти, способствующая стабилизации всего государственного организма Российской Федерации.

# О ПОНЯТИИ И ОСОБЕННОСТЯХ ФИНАНСОВЫХ САНКЦИЙ ПО РОССИЙСКОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ

О.Г. Полозов

Вопрос о природе финансово-правовых санкций и финансово-правовой ответственности является актуальным и одним из самых дискуссионных в теории финансового права. Объем настоящей статьи не позволяет показать весь спектр имеющихся подходов к определению понятия финансово-правовых санкций. Цель заключается в поиске путей к единому пониманию указанной правовой категории и попытке автора найти наиболее приемлемые подходы к определению ее сущности.

Понятие финансово-правовой санкции следует рассматривать в рамках общеправового определения санкции, в связи с этим наиболее обоснованно считать санкцию как особую меру, предусмотренную соответствующей частью правовой нормы (санкцией нормы права). Применение такой меры к субъекту, который указан в гипотезе правовой нормы, если им не выполнены предписания этой нормы или существует угроза их невыполнения (правила диспозиции), обеспечено принудительной силой государства. Именно в этих пределах существует и финансово-правовая санкция с характерными для нее видовыми признаками, объективно обусловленными спецификой регулируемых финансовым правом отношений. Кроме того, необходимо различать санкции как меры ответственности и санкции как меры защиты или восстановления правопорядка и субъективных прав. Природа иных принудительных мер отлична от природы мер ответственности.

Так, меры финансово-правовой ответственности всегда выражены в дополнительных неблагоприятных последствиях. Иные принудительные меры могут и не иметь такого характера (например, принудительное взыскание недоимки по налогу). Меры финансово-правовой ответственности, в отличие от иных мер, всегда связаны с наличием вины и являются реакцией государства на финансовое правонарушение. Иные меры могут применяться и до возможного правонарушения (меры финансового предупреждения), а также при отсутствии финансового правонарушения (восстановительные меры). Кроме того, существуют меры, направленные на прекращение дальнейшего нарушения финансовой дисциплины (меры пресечения), а также для создания условий применения санкций

(обеспечительные меры). Другими словами, применение иных принудительных мер, в отличие от мер финансово-правовой ответственности, не связано с установлением всех признаков состава финансового правонарушения.

Нередко в специальной литературе санкции финансово-правовых норм (как меры ответственности) отождествляются с государственным принуждением (финансово-правовым принуждением). Такая точка зрения представляется спорной. Санкции в любом случае обеспечены принудительной силой государства, но некоторые виды государственного принуждения могут быть реализованы и без реального применения силовых воздействий.

Финансово-правовые санкции имеют свои особенности. В частности, они применяются в сфере финансово-правового регулирования, т.е. в рамках финансовых правоотношений. Особенностью этих отношений является их публичная природа (отличие от гражданско-правовых санкций) и имущественный характер (отличие от уголовно-правовых и административно-правовых санкций). Финансово-правовые санкции устанавливаются нормами финансового права и не могут быть установлены соглашением сторон. Финансовые санкции применяют уполномоченные на то законом органы государственной власти и местного самоуправления в специфическом процессуальном порядке (в рамках финансово-правового юрисдикционного процесса).

Некоторые сложности возникают при разграничении финансово-правовых санкций с административными мерами ответственности. Это связано как с несовершенством законодательства, так и с отсутствием в общей теории права и в отраслевых правовых науках единой концепции правовой санкции, юридической ответственности, государственного принуждения и, особенно, деления их на виды. Так, например, нельзя определить финансово-правовую санкцию и отграничить ее от санкции административно-правовой, не определив одновременно такие элементы состава правонарушения как субъект, объект и особенности объективной стороны. На современном этапе развития юридической науки такое разграничение может вообще оказаться безуспешным, что приводит к дублированию составов правонарушений и ответственности за них в бюджетно-налоговом и административном принуждении.

Представляется, что для разграничения административных и финансовых санкций необходимо исходить из сущности охраняемых ими отношений. В этом плане очень ценным с методологической точки зрения является следующее положение: чем более развита и самостоятельна определенная группа относительно обособленных общественных отноше-

ний, тем более четко проявляется тенденция к появлению и развитию специфических для этой группы общественных отношений правовых мер защиты. Именно бурное развитие финансового права поставило вопрос о выделении финансовых санкций в самостоятельный вид.

Отношения, регулируемые финансовым правом, по своей природе экономические, денежные. В этом их кардинальное отличие от управленческих по существу административных отношений. Императивность метода финансового права указывает лишь на организационно-имущественный характер денежных отношений, их публичность, но не отождествляет их по содержанию с административными отношениями. Исходя из этого, финансово-правовые санкции более схожи с гражданско-правовыми и обладают теми же имущественными и восстановительными свойствами; и только метод правового регулирования сближает их с административными. Финансово-правовые санкции применяются к лицам, допустившим нарушения финансовой (а не управленческой) дисциплины, нарушившим императивные предписания по планомерному образованию, распределению и использованию финансовых ресурсов государства и муниципальных образований, то есть не выполнившим финансово-правовых обязанностей перед государством (либо создавшим ситуацию возможности такого нарушения). Именно с таких позиций можно обосновать разграничение мер налоговой ответственности, предусмотренной НК РФ (часть первая), и административной ответственности за нарушение налогового законодательства, применяемой к должностным лицам, установленной в гл. 15 нового КоАП РФ. В то же время существующий в науке и законодательстве взгляд на административную ответственность как общеохранительную, применимую к различным по содержанию общественным отношениям, создает определенные препятствия для развития самостоятельности финансово-правовой ответственности. Это еще раз свидетельствует о необходимости совершенствования теоретических представлений о финансово-правовых санкциях и их законодательного закрепления в контексте развития всего правового поля.

Таким образом, прежде всего обращает на себя внимание несовершенство самого финансового законодательства в рассматриваемой области. Речь идет о необходимости пересмотра и совершенствования норм о финансовых санкциях и мер ответственности по Налоговому и Бюджетному кодексам России, а также разработки соответствующего законодательства в иных сферах финансово-правового регулирования.

# НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Н.В. Сердюкова

В системе действующих нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в сфере финансов и финансовой деятельности, немало противоречий, неточностей и спорных положений, способствующих росту финансовых правонарушений, наряду с уходом от ответственности за них. В этой связи возрастает необходимость совершенствования института финансово-правовой ответственности, разрешающего многие дискуссионные и злободневные вопросы. Целью такого реформирования должно стать создание стройной, внутренне согласованной системы финансово-правовых и иных нормативных актов, направленной на дальнейшее развитие рыночной экономики.

Наиболее назревшим является законодательное разрешение вопросов разграничения мер финансово-правовой и административной ответственности за совершение правонарушений в бюджетно-налоговой сфере, дифференциация видов правовой ответственности и иных мер государственного принуждения. Главным представляется более четкое определение и разграничение составов финансовых и административных правонарушений, за которые предусмотрены одновременно и административные и финансовые санкции, что вызывает сложность для правоприменительной практики и мешает становлению, развитию института финансово-правовой ответственности.

Анализ отдельных законодательных актов показывает противоречивость подходов законодателя к установлению видов и мер ответственности за нарушение финансовой дисциплины. Вместе с тем в последнее время на федеральном уровне предпринимаются некоторые попытки разграничения мер финансовой и административной ответственности. Так, исходя из принципа недопустимости двойного несения (наложения) ответственности, признаны неконституционными положения КоАП РСФСР, действующего до 1.07.2002 г. Определением Конституционного суда РФ от 05.07.2001 г. № 130-О были признаны утратившими силу положения п. 12 ст. 7 Закона РФ «О налоговых органах Российской Федерации». Дело в том, что налоговым органам предоставлялось право налагать административные штрафы на граждан, виновных в непредставлении или несвоевременном представлении деклараций о доходах, наряду с ответствен-

ностью, установленной НК РФ, т.е. повторно привлекать лицо к ответственности за одно и то же правонарушение. А это не соответствовало Конституции РФ (ст.ст. 19 ч. 1, 34 ч. 1, 45 ч. 1, 46 ч. 1, 55 ч. 2 и 3 и 57) и противоречило одному из основополагающих принципов юридической ответственности. Положение о том, что одно и то же правоотношение не может одновременно квалифицироваться как налоговое и иное, не являющееся налоговым, нашло свое отражение в ряде актов, в частности, в Постановлении Пленума ВАС РФ «О некоторых вопросах применения части первой НК РФ» от 28.02.2001 г. № 5, а также в письме Министерства России по налогам и сборам «Об ответственности за нарушения налогового законодательства» от 28.09.2001 г. № ШС-6-14/734. Также новый административный кодекс (гл. 15 КоАП РФ) вновь имеет тенденцию установления административной ответственности наряду с установленными финансово-правовыми санкциями. Об этом, в частности, свидетельствуют положения Закона «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением», Указа Президента РФ №1006 от 23.05.1994 г., Положения «О федеральном казначействе Российской Федерации», Закона «О валютном регулировании и валютном контроле», гл. 16 НК РФ, гл. 28 БК РФ.

Требуют определенности и вопросы субъектного состава финансового правонарушения. Согласно ст. 107 НК РФ физическое лицо может выступать в качестве субъекта налогового правонарушения, если оно достигло 16-летнего возраста. Ни валютное, ни бюджетное, ни банковское законодательство применительно к понятию «субъект правонарушения - физическое лицо» в этом вопросе не определились. Поэтому остается только на основании соответствующих положений ГК РФ делать вывод об отсутствии, либо о наличии, состава финансового правонарушения, исходя при этом из учета возраста общей дееспособности. Ст.ст. 26, 27 ГК РФ предусматривают ограниченную дееспособность несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет, а также возможность эмансипации физических лиц с 16-летнего возраста. В этой связи следует признать, что 16-летний возраст субъекта финансовой ответственности должен являться скорее исключением, нежели правилом, так как лицо, не обладающее полной дееспособностью, не может приобретать права и обязанности в полном объеме.

Недостаточно разработанным в финансовом законодательстве является и вопрос о формах вины. П. 3 ст. 110 НК РФ дает понятие неосторожной формы вины, под которой понимается лишь проти-

воправная небрежность. Если лицо совершит деяние самонадеянно, осознавая противоправность своего деяния и вредный для общества характер его последствий, но без достаточных к тому оснований рассчитывая предотвратить их, в его деянии не будет ни умысла, ни неосторожности в том смысле, в каком их трактует НК РФ. Представляется, что имеет место явный пробел законодательства, требующий своего устранения. На сегодняшний момент лицо, совершившее деяние в форме самонадеянности, должно освобождаться от ответственности, поскольку в ст. 110 НК РФ нет такой формы, следовательно, вина отсутствует вообще. Установление умысла только в одном случае является квалифицирующим признаком, влекущим повышенную меру ответственности (ч. 3 ст. 122 НК РФ). В остальных случаях форма вины не влияет на размер санкции. Однако умышленность деяния повышает общественную опасность правонарушения, поэтому представляется важным подходить к определению размера санкции с учетом формы вины. Этого требует принцип справедливости и дифференциации юридической ответственности, особенно за финансовые правонарушения.

Применяемые за нарушения бюджетно-налогового законодательства меры ответственности в большинстве своем имеют характер абсолютно определенных санкций. Однако для более четкого и корректного применения мер ответственности целесообразно абсолютно определенные санкции заменить на относительно определенные. Это даст возможность органам, применяющим меры финансовой ответственности, учитывать степень вины и особенности обстоятельств совершения правонарушения и, кроме того, придаст институту финансово-правовой ответственности, с одной стороны, более конкретный, а с другой стороны, более стройный и динамичный вид. Дело в том, что мера финансовой ответственности только тогда будет соответствовать характеру правонарушения, когда ее установление будет зависеть не столько от усмотрения соответствующих уполномоченных органов, сколько от уровня нормативно-правовой регламентации. Чем выше этот уровень, чем подробнее отражено в законодательном акте все многообразие тех фактов, которые следует учитывать при назначении меры ответственности, тем справедливее будет санкция. При этом принцип «индивидуализации ответственности» и нормативная определенность (следовательно, и относительно-определенный характер санкций) будут наиболее характерны именно для штрафных мер, которые чаще всего используются в финансовом праве. Однако восстановительные санкции, поскольку они не «при-

вязаны» к личности правонарушителя, а направлены на восстановление нарушенного права, возможны и с абсолютно-определенной мерой.

Существенным недостатком действующего законодательства можно считать и то, что некоторые финансовые штрафы выражены в конкретных суммах, что приводит к необходимости внесения дополнительных изменений в нормативные акты, например в связи с инфляцией. Если при этом учесть, что меры финансово-правовой ответственности могут устанавливаться только федеральным законодательством, становится ясным, что такого рода изменения вызывают дополнительные сложности. Кроме того, штрафы, определенные в твердых суммах, не позволяют реализовать полностью принципы дифференциации ответственности, индивидуализации наказания и учитывать обстоятельства совершения правонарушения.

Требуют, наконец, своего разрешения и определенные вопросы, касающиеся понятия финансовых санкций. Основной мерой финансовой ответственности является штраф, т.е. денежное взыскание. К этому виду взыскания можно отнести и пени. Однако если сущность штрафа как меры ответственности и финансовой санкции карательного характера сомнений не вызывает ни у законодателя, ни в теории, то такая финансово-правовая санкция, как пеня, толкуется неоднозначно. Так, если по общему смыслу НК РФ пеня является восстановительной мерой, то в гл. 18 Кодекса, устанавливающей ответственность банков за невыполнение возложенных на них законом обязанностей, она рассматривается как мера финансовой ответственности. Скорее всего, пению следует признать мерой финансовой ответственности наряду со штрафом. Как и штраф, она поступает в бюджет или внебюджетный фонд, ее размер установлен законом, а не договором, назначается она за самостоятельное финансовое правонарушение - неисполнение сроков платежа. В связи с этим важно решить и вопрос об установлении вины лица при взыскании пени.

Определенной критике следует подвергнуть и логику законодателя в установлении мер финансово-правовой ответственности, когда не отслеживается учет размера причиненного вреда. Если в финансовом законодательстве ввести и закрепить определение понятия вреда, причиненного бюджету, то это способствовало бы защите финансовых интересов общественно-территориальных образований. Деяние, причиняющее большой вред, должно оцениваться как более тяжкое правонарушение и повлечь за собой более строгие меры ответственности. Представляется целесообразным расширить сферу

применения финансово-правовой ответственности путем закрепления такой финансово-правовой санкции, как полное или частичное взыскание в пользу государства дохода, полученного в результате финансового правонарушения.

Обозначенные проблемы и выводы не исчерпывают всего круга вопросов по становлению и развитию института финансово-правовой ответственности. Однако они показывают не только возможности теоретических подходов и консолидации разных позиций, но и пути развития законодательства и практики его применения.

## **ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**А.Н. Туляй**

В соответствии с законодательством Российской Федерации Банк России, с одной стороны, вправе совершать различные гражданско-правовые сделки, т.е. является субъектом гражданского права, а с другой - обладает властными полномочиями в отношении кредитных организаций Российской Федерации, т.е. является субъектом публичного права.

Следовательно, Банк России занимает особое место в правовой системе Российской Федерации. Он выступает в двух ипостасях:

а) Банк России как орган государственной власти по управлению денежно-кредитной системой РФ;

б) Банк России как банк банков, который обладает всеми качествами юридического лица, который вступает во все гражданско-правовые отношения, сам может выступать в качестве кредитной организации, т.е. работает как банк.

Банк России непосредственно не контролирует деятельность хозяйствующих субъектов в области денежно-кредитной системы, однако он создает нормативную базу в области правового регулирования, его нормативные акты являются в этой сфере определяющими, хотя они и являются подзаконными. Через это правовое регулирование обеспечивается должное поведение участников кредитных отношений.

В связи с этим многие представители российской правовой науки пытаются определить правовую природу этого органа как субъекта

гражданского права и найти его место в системе органов власти Российской Федерации.

Независимый статус Банка России определяется принципом его независимости, закрепленным в ст. 1, 2 и 5 ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»<sup>1</sup>. Данный принцип проявляется, прежде всего, в том, что Банк России не входит в структуру федеральных органов государственной власти и выступает как особый институт, обладающий исключительным правом денежной эмиссии и организации денежного обращения.

В настоящее время большая часть центральных банков в некоторых странах (Великобритания, Франция, Япония) обладает независимым конституционно-правовым статусом. Они не входят в структуру органов государственной власти, вмешательство в их деятельность недопустимо. Они наделены правом самостоятельно определять политику в денежно-кредитной сфере и принимать решения без консультаций с какими-либо иными государственными органами. Такой статус центральных банков позволяет обеспечивать устойчивость национальных валют и стабильность цен, что в свою очередь придает мощный импульс для общего экономического роста.

Анализируя статус центральных банков, можно обратиться к опыту Европейского сообщества, которое обобщило и практически реализовало тенденции мирового развития. В Договоре об учреждении Европейского сообщества принцип независимости Европейского центрального банка и центральных банков государств-участников Сообщества закреплен в следующей формуле: «При исполнении полномочий и при осуществлении задач и обязанностей, возложенных на них настоящим Договором и Уставом Европейской системы центральных банков, ни Европейский центральный банк, ни национальные центральные банки, ни какой-либо член их руководящих органов не должны испрашивать или получать указания от институтов или органов Сообщества, от любого правительства государства-участника Сообщества, а также от каких-либо иных органов. Институты и органы Сообщества, а также правительства государств-участников Сообщества принимают на себя обязательства уважать этот принцип и не пытаться влиять на членов руководящих органов Европейского центрального банка или национальных центральных банков при осуществлении ими своих задач» (ст. 108)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 01.05.1995. № 18. Ст. 1593.

<sup>2</sup> Энтин А.М. Европейское право. М., 2000. С. 711.

При этом Договор требует, чтобы национальное законодательство государств-участников Сообщества было приведено в соответствие с установленными требованиями: «Каждое из государств-участников Сообщества обязуется обеспечить... соответствие национального законодательства, а также уставов национальных центральных банков требованиям настоящего Договора и Устава Европейской системы центральных банков» (ст. 109). Эти требования были реализованы в конце XX в. как в конституционных, так и в законодательных нормах государств Европейского сообщества.

Конституция Российской Федерации устанавливает целый ряд норм, регламентирующих конституционно-правовой статус Центрального банка Российской Федерации. Особое значение имеют нормы ст. 75 Конституции:

«1. Денежной единицей в Российской Федерации является рубль. Денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком Российской Федерации. Введение и эмиссия других денег в Российской Федерации не допускаются.

2. Защита и обеспечение устойчивости рубля - основная функция Центрального банка Российской Федерации, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти».

Таким образом, Конституция Российской Федерации закрепляет за Центральным банком России особый и самостоятельный конституционно-правовой статус. Только он имеет право осуществлять денежную эмиссию в Российской Федерации. Только ему передана функция защиты и обеспечения устойчивости рубля. При этом какое-либо вмешательство в его деятельность по осуществлению указанной конституционной функции не допускается.

Конституционно-правовой статус Центрального банка Российской Федерации обеспечивается целым рядом других норм Конституции и Федерального законодательства.

Прежде всего, отметим, что Центральный банк РФ имеет самостоятельный конституционный статус. Он не входит в систему ни одной из ветвей государственной власти и осуществляет особые по своей правовой природе функции государственной власти. Другие органы не могут вмешиваться в осуществление конституционных функций Центрального банка РФ. Статус Центрального банка Российской Федерации установлен непосредственно самой Конституцией и может быть изменен только в порядке пересмотра самой Конституции. Центральный банк является постоянно действующим кон-

ституционным органом. Его деятельность не может быть прекращена либо приостановлена до изменения самой Конституции.

Основной характеристикой Банка России является независимое осуществление конституционных функций. Закрепляя принцип независимости Центрального банка, нужно решить следующие задачи:

- 1) обеспечить самостоятельность и защиту денежно-кредитной системы Российской Федерации,
- 2) исключить вмешательство в конституционную компетенцию Центрального банка Российской Федерации,
- 3) оградить его от политических требований и указаний других органов государственной власти.

К сожалению, конституционные принципы не соблюдены в целом ряде статей и действующего Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Так, в ст.ст. 7, 8, п. 2 ст. 48 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации» установлено, что Банк России не может участвовать в капиталах других кредитных организаций, если иное не установлено федеральными законами либо международными договорами Российской Федерации. Таким образом, вопрос об участии Центрального банка в капиталах кредитных организаций может решаться только в законодательном порядке. Такие нормы ущемляют права Банка России, ограничивают применение того комплекса мер, который может быть востребован для защиты и обеспечения устойчивости рубля. Одной из мер по стабилизации денежно-кредитной системы является участие центральных банков в капиталах кредитных организаций. Нередко эта мера становится единственным средством, которое может быть применено для предотвращения обвала национальных валют. Примеров тому современная история дает немало. Она же свидетельствует о том, что одной из причин системного кризиса денежно-кредитной системы является неспособность (нежелание) центральных банков оказывать помощь коммерческим банкам через участие в их капиталах.

Особого внимания заслуживают ст. 5 ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». В ст. 5 Федерального закона установлена следующая норма: «Банк России в пределах своих полномочий, предоставленных ему Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, независим в своей деятельности. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления не имеют права вмешиваться в деятельность Банка

России по реализации его законодательно закрепленных функций и полномочий, принимать решения, противоречащие настоящему Федеральному закону». Таким образом, в указанной статье не только полномочия, но и независимость Центрального банка Российской Федерации ограничиваются теми рамками, которые законодатель решит предоставить в федеральных законах. Такое положение не соответствует конституционным требованиям о независимости Центрального банка, поскольку Конституция Российской Федерации не требует какой-либо конкретизации, а ее действие не может быть ограничено федеральным законом.

В той же ст. 5 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» установлено требование о подотчетности Банка России Государственной думе Федерального собрания РФ. Данная норма противоречит требованиям ч. 2 ст. 75 Конституции Российской Федерации, поскольку принцип независимости Банка России от других органов государственной власти исключает любые формы зависимости, в том числе подотчетность кому бы то ни было. С учетом данных требований Конституции взаимоотношения Банка России с другими органами государственной власти должны строиться на началах равенства сторон, а не подотчетности, так как с конституционно-правовой точки зрения подотчетность означает зависимость либо подчинение одного органа государственной власти другому.

По Конституции Российской Федерации Центральный банк РФ имеет самостоятельный конституционно-правовой статус. Только он наделен исключительными правами по осуществлению денежной эмиссии, защите и обеспечению устойчивости рубля (ст. 75). В случае ликвидации Банка России указанные конституционные функции не будут реализованы, что неизбежно повлечет катастрофические последствия не только для экономики, но и для страны в целом.

Возможно, при определении юридического статуса Банка России следует исходить из того, что Банк России является самостоятельным субъектом осуществления особых функций, которые закреплены за ним в Конституции России, а особенности правового статуса - в федеральных законах. В России примером таких учреждений выступают внебюджетные фонды, Счетная палата, Агентство по реструктуризации кредитных организаций. А для исключения в будущем неопределенности относительно данных организаций резонно ввести в российское законодательство институт публично-правовых лиц и

обеспечить дополнительную научную и юридическую проработку этого вопроса.

Анализ правового положения Банка России в сравнении с теоретическими конструкциями различных видов юридических лиц, известных ГК РФ, не позволяет однозначно отнести его ни к одной из них.

Причем сегодня ни Конституция РФ (ч. 1 ст. 11, ст. 75), ни ФЗ «О Центральном банке РФ (Банке России)» (ст. 2, 3 и 5) не позволяют отнести Центральный банк РФ к органам государственной власти. В то же время Конституционный суд РФ при сравнении правовых статусов Центрального банка РФ и Государственной корпорации «Агентство по реструктуризации кредитных организаций» достаточно легко относит Банк России к органам государственной власти, исходя из наличия у него функций по банковскому регулированию и надзору (абз. 3 п. 4 мотивировочной части постановления)<sup>1</sup>.

В отношении поставленной проблемы в юридической литературе были высказаны следующие точки зрения. Во-первых, Банк России был назван органом государственного управления специальной компетенции. Во-вторых, по мнению Г.А. Тосуняна и А.Ю. Викулина Центральный банк РФ является федеральным органом государственной власти, который не входит в систему федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти и осуществляет свои полномочия независимо от них. Компетенция Банка России по управлению кредитной системой названа авторами «четвертой властью», которая существует наряду с законодательной, исполнительной и судебной властью. В-третьих, по мнению Я.А. Гейвандова, Банк России является органом государственного управления, но при этом не включен в систему органов государственной власти.

Представляется, что точка зрения Г.А. Тосуняна и А.Ю. Викулина о том, что Центральный банк РФ представляет собой четвертую власть, не соответствует Конституции РФ, ст. 10 которой предусматривает только законодательную, исполнительную и судебную власть. При этом упоминание о четвертой власти отсутствует. К такому же мнению приводит и анализ административных функций Банка России, основное содержание которых - управление кредитной системой. В процессе осуществления этой деятельности ЦБ РФ вправе издавать подзаконные нормативные акты. Таким образом, характер деятельности Банка России сопоставим с деятельностью органов исполнительной власти, однако главный банк Российской Федерации

---

<sup>1</sup> Российская газета. № 130. 11.07.2001.

не включен в их систему. Поэтому справедливой следует признать точку зрения о том, что Банк России является органом государственного управления, но при этом он не включен в систему органов исполнительной власти, а осуществляет свои функции самостоятельно.

## **ОСОБЕННОСТИ И ВИДЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАСХОДОВ В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Ч.Д. Цыренжапов**

Эффективному правовому регулированию общественных отношений в области государственных и муниципальных расходов в субъекте Российской Федерации может способствовать научный подход к определению их видов и особенностей. Показ специфики видов необходим для выявления сущности и содержания расходов государства и муниципальных образований. А научная классификация позволяет увидеть каждый вид расходов с его качественной стороны, место в общей системе расходов, недостатки и пробелы их правовой регламентации.

Понятно, что выявление особенностей любого явления возможно путем сравнения. Поэтому метод научного поиска связан с сопоставлением различных уровней системы расходов государства (федеральные, региональные и муниципальные расходы) и сравнением видов расходов одного уровня между собой. Например, своеобразие отдельных расходов муниципального образования может проявляться относительно расходов другого муниципального образования, а также по отношению расходов других уровней в целом.

Особенности государственных и муниципальных расходов региона (субъекта Российской Федерации) и возможность установления их видов, прежде всего, просматриваются в правовом статусе и предмете ведения соответствующего субъекта и входящих в него муниципальных образований. На них влияет специфика социально-экономического, национально-культурного развития, административно-территориального устройства региона, своеобразие территориальных межбюджетных отношений. На уровне правовых основ государственных и муниципальных расходов, частично закрепленных в Бюджетном кодексе РФ, эти особенности находят выражение в расходах по делегированным полномочиям, по оказанию финансо-

вой помощи муниципальным образованиям, расходах бюджетов развития. Они обнаруживаются в особенностях ведомственных бюджетных классификаций, в иных нормативных правилах функционирования финансово-бюджетной системы российского государства, в принципах финансового федерализма и его проявлениях для отдельных регионов.

Некоторые субъекты Российской Федерации и муниципальные образования имеют в соответствии с действующим федеральным законодательством особый правовой статус, который обуславливает наличие особенностей в структуре расходов этих общественно-территориальных образований. Например, согласно Закону Томской области «О статусе областного центра Томской области», принятого решением Государственной думы Томской области № 542 от 27 августа 1997 г., муниципальное образование «город Томск» обладает статусом областного центра. Ст. 10 указанного нормативно-правового акта предусмотрена система компенсации затрат города в связи с осуществлением им функций областного центра. Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» предоставляет особый правовой статус закрытым административно-территориальным образованиям. Бюджетным кодексом РФ (в редакции от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ) предусмотрено, что формирование бюджета закрытого административно-территориального образования осуществляется с учетом ряда особенностей. Например, при недостаточности собственных и регулируемых доходов бюджету закрытого административно-территориального образования выделяются из федерального бюджета дотации на финансирование расходов, связанных с функционированием органов местного самоуправления.

Особенности государственных и муниципальных расходов региона могут быть обусловлены предметом ведения соответствующих муниципальных образований и субъектов Российской Федерации. Разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Федерации закреплено, прежде всего, в Конституции РФ, федеральных законах и отдельных договорах. В ст. 6 ФЗ от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлен предмет ведения местного самоуправления.

Анализ круга вопросов, включенных в предметы ведения властных структур различных уровней, позволяет сделать вывод, что, как правило, вопросы государственной безопасности отнесены к предмету ведения Российской Федерации. Это, безусловно, правильно. Вопросы государственной безопасности требуют соблюдения сек-

ретенности. В федеральных законах о федеральном бюджете на определенный год всегда закрепляются расходы с режимом секретности. Условно назовем их секретными расходами. Этот вид расходов не может быть предусмотрен в структуре муниципальных расходов или государственных расходов отдельного субъекта РФ.

Подобную ситуацию можно наблюдать с фондами финансовой поддержки муниципальных образований в составе расходов регионального бюджета. В соответствии с ФЗ от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» такие фонды могут быть созданы в структуре бюджетной системы страны только на уровне субъекта Российской Федерации. Это тоже можно рассматривать в качестве особенности структуры государственных расходов на уровне субъекта Российской Федерации. Кроме того, субъекты Федерации по своему усмотрению могут создавать иные фонды, направляемые на поддержку муниципальных образований. Например, постановлением главы администрации (губернатора) Томской области № 166 от 28 апреля 2001 г. «О расходовании средств фонда стимулирования муниципальных образований области» был образован Фонд стимулирования муниципальных образований области. Этот бюджетный фонд образован в составе областного бюджета для повышения заинтересованности дотационных муниципальных образований в мобилизации доходов. Объем средств фонда определяется законом Томской области об областном бюджете на соответствующий финансовый год и учитывается отдельной строкой в расходах областного бюджета. Средства фонда расходуются на развитие социальной инфраструктуры муниципальных образований и поощрение работников, обеспечивших рост бюджетных доходов.

Бюджетным кодексом РФ, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации предусмотрена возможность передачи некоторых полномочий от органов Российской Федерации к органам ее субъектов и органам местного самоуправления. Делегирование полномочий в рамках действующего законодательства всегда должно быть взаимосвязано с передачей соответствующего объема финансовых ресурсов. К примеру, в ст. 58 Закон Томской области от 25 июля 1996 г. «О местном самоуправлении в Томской области» предусмотрено, что органы местного самоуправления могут наделяться федеральными законами и законами Томской области отдельными полномочиями, но с обязательной передачей для их выполнения достаточных материальных и финансовых ресурсов. Причем финансовые средства, необходимые для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномо-

чий, должны предусматриваться в областном бюджете и бюджете муниципального образования. Расходы, связанные с осуществлением делегированных полномочий на уровне субъекта Федерации или муниципального образования, могут рассматриваться как особенность в соответствующей структуре расходов в сравнении с другими регионами и муниципальными образованиями, которым полномочия не переданы.

Одна из особенностей государственных и муниципальных расходов в субъекте РФ может быть выявлена через расходы бюджетов развития. ФЗ от 26 ноября 1998 г. № 181-ФЗ «О Бюджете развития Российской Федерации» бюджет развития Российской Федерации определяет следующим образом. Это составная часть федерального бюджета, формируемая в составе его капитальных расходов и используемая для кредитования, инвестирования и гарантийного обеспечения инвестиционных проектов. В п. 2 ст. 67 Бюджетного кодекса РФ предусмотрено, что в составе капитальных расходов бюджетов на всех уровнях бюджетной системы может быть сформирован бюджет развития. Следовательно, его наличие не является строго обязательным. Однако если бюджет развития сформирован в структуре расходов муниципального образования или субъекта Российской Федерации, то это может рассматриваться как особенность в сравнении с другими подобными общественно-территориальными образованиями, в структуре расходов которых бюджета развития не предусмотрено.

Теперь о видах государственных и муниципальных расходов в субъекте Российской Федерации. В свете изложенных выше посылок можно предложить выделение групповых видов расходов по собственным полномочиям и по делегированным полномочиям. Кроме того, есть необходимость разграничивать секретные и иные государственные расходы. По экономическому содержанию расходы в теории финансового права, а также по экономической бюджетной классификации подразделяются на текущие и капитальные расходы. В свою очередь в структуре капитальных расходов можно выделять бюджет развития и иные расходы по капитальному вложению. Кроме всего, бюджетная классификация выделяет расходы по выполняемым функциям и по главным распорядителям бюджетных средств (функциональная и ведомственная бюджетная классификация).

# ВОПРОСЫ УСТАНОВЛЕНИЯ МЕСТНЫХ НАЛОГОВЫХ ПЛАТЕЖЕЙ

Ю.М. Черская

В соответствии со ст. 57 Конституции Российской Федерации, а также п. 1 ст. 3 и п. 2 ст. 5 Налогового кодекса РФ каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы. Законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщика, обратной силы не имеют. Из этого следует обязательность установления налогов и сборов только законом. Причем важность установления налоговых платежей законом подчеркивалось и Конституционным судом Российской Федерации, определившим, что налог или сбор может считаться законно установленным только в том случае, если законом зафиксированы существенные элементы налогового обязательства. Следовательно, установить налог можно только путем прямого перечисления в законе о налоге существенных элементов налогового обязательства<sup>1</sup>.

Налоговый кодекс РФ (п. 1 ст. 17) под установлением налога предполагает деятельность по определению налогоплательщиков и таких основных элементов налогообложения, как: объект налогообложения, налоговая база, налоговый период, налоговая ставка, порядок исчисления, сроки уплаты налога. При установлении сбора определяется плательщик и элементы обложения применительно к конкретному сбору.

Конституция РФ, распределяя вопросы налогового регулирования, к ведению Российской Федерации отнесла федеральные налоги и сборы (ст. 71 «з»), к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Федерации - установление общих принципов налогообложения и сборов (ст. 72 «и»). Для органов местного самоуправления основной закон гарантировал право самостоятельно устанавливать местные налоги и сборы (п. 1 ст. 132).

Таким образом, с учетом системного толкования характера деятельности по установлению местных налоговых платежей следует вывод о содержании объема полномочий для местного самоуправления, предусмотренном в ст. 17 НК РФ. Или, иначе говоря, основной закон наделяет представительные органы на местах правом определять существенные элементы конструкции платежа. Возможность же

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 11 ноября 1997 г № 16-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 46. Ст. 5339.

определения плательщика, объекта, налоговой базы с учетом уровня развития муниципального образования позволяет учесть экономическую обоснованность налогового платежа, объективную способность субъекта к его уплате.

Компетенция местных органов власти в области установления обязательных платежей значительно заужена. В соответствии с п. 4 ст. 12 НК РФ установление, то есть перечисление всех элементов юридической конструкции местных налоговых платежей производится Налоговым кодексом РФ и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления. При этом органы местного самоуправления вправе определять лишь некоторые элементы налогообложения: налоговые ставки в пределах, установленных НК РФ, порядок и сроки уплаты налога, а также формы отчетности по данному местному налогу. Кроме этого, местное законодательство о налогах (как его именует НК РФ в ст. 1 п. 6) может предусматривать налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиками.

Проблемы установления местных налоговых платежей кроются в специфической налоговой правоспособности органов местного самоуправления, в чью компетенцию входит определение некоторых элементов юридической конструкции платежей. Налоговый кодекс РФ наделил органы местного самоуправления ограниченной податной самостоятельностью, при которой государство определяет объекты обложения, не устанавливая их окончательного размера, а указывая на их максимальный размер с правом превышения только с разрешения верховной власти. А если учесть перечень возможных местных налоговых платежей (ст. 15 НК РФ), а их всего 5, к тому же изменения этого перечня при введении региональным законодательством налога на недвижимость, то по существу органам местного самоуправления устанавливать и вводить в действие практически нечего.

Учитывая, что ст. 12-15 НК РФ вступают в действие со дня введения части второй НК РФ, федеральный законодатель еще имеет возможность исправить данное несоответствие кодифицированного акта основному закону государства в соответствии с федеральным законом от 31.07.1998 № 147-ФЗ. В противном случае, думается, что данная коллизия получит разрешение в соответствии со ст. 133 Конституции РФ в порядке конституционного судопроизводства.

Наряду с объективными обстоятельствами, приводящими к возникновению коллизий правового регулирования, в отношениях, связанных с установлением местных налоговых платежей, существуют также субъективные обстоятельства, которые влияют на эффективность и результативность непосредственного использования органами

местного самоуправления налоговых полномочий. Налоговый кодекс РФ (п. 6. ст. 3) предусмотрел при установлении налогов обязательное определение всех элементов налогообложения. Следовательно, количественный набор элементов конструкции налога должен быть достаточным для признания данного платежа установленным.

Кроме этого, акты законодательства о налогах и сборах должны быть сформулированы таким образом, чтобы каждый точно знал, какие налоги (сборы), когда и в каком порядке он должен платить. Данная проблема нашла свое отражение в одном из классических принципов налогообложения, сформулированном еще Адамом Смитом, который гласит, что налоги должны обладать качеством определенности, а именно количество налога, время и образ платежа должны быть определены, известны плательщику и независимы от власти собирателей<sup>1</sup>.

Условие наличия в правовой норме определенности, ясности, недвусмысленности вытекает из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом. Обеспечение данного принципа возможно лишь при условии единообразного понимания изданной нормы всеми. Данное обстоятельство обуславливает определенные требования законодателя к качеству нормотворчества при установлении местных налоговых платежей. Представляется, что исключение органами местного самоуправления дефектов юридической техники, допускаемых при разработке нормативно-правовых актов, в частности, исключение понятий, не имеющих юридического содержания, позволит им эффективнее использовать хотя бы тот минимум полномочий, который определен им действующим законодательством.

Значимость озвученного конституционного принципа проявления законности при установлении налогового платежа предопределена несколькими причинами. Во-первых, точное определение налогового платежа позволяет выявить обязанное лицо, размер налогового обязательства, а также порядок его исполнения. Во-вторых, учитывая, что налог является гарантией для налогоплательщика от излишнего вторжения государства или муниципального образования в сферу его имущественных интересов, нечеткая или неполная формулировка может привести к злоупотреблениям со стороны налоговых органов. В-третьих, несоблюдение принципа законности при установлении налогового платежа может послужить поводом для безусловного признания нормативного правового акта не соответствующим Конституции РФ (чему российская судебная практика знает немало примеров).

---

<sup>1</sup> Тургенев Н.И. Опыт теории налогов. М., 1937. С. 23.

Р а з д е л III

**ВОПРОСЫ  
КРИМИНАЛИСТИКИ**

---

**УСТАНОВЛЕНИЕ КАНАЛОВ ДВИЖЕНИЯ ТОВАРОВ  
ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ ОБ УКЛОНЕНИИ  
ОТ УПЛАТЫ ТАМОЖЕННЫХ ПЛАТЕЖЕЙ**

Е.А. Жегалов

Общеизвестна значительная доля таможенных платежей в доходах федерального бюджета и ощутимый вред, наносимый уклонениями от их уплаты. Закономерности подготовки, сокрытия, совершения преступлений данного вида и методики их расследования практически не исследовались криминалистами.

В результате анализа способов совершения уклонений от уплаты таможенных платежей возникает необходимость введения понятийной категории механизма преступления в сфере таможенного дела - канал. Этот термин порой используется специалистами, однако его содержание полностью не раскрывается. Предлагаем определение. **К а н а л** - это используемый в преступной деятельности путь движения товаров, предметов, средств между внешним и внутренним рынком государств либо через контрольные пункты, разного рода границы, на участках и стадиях которого посредством деяний от имени физических и юридических лиц во времени осуществляется по частям или полностью приготовление, совершение и сокрытие преступления.

Высокая степень материальной заинтересованности приводит к формированию преступного промысла по легализации товаров без уплаты таможенных платежей. Выбор способа и канала осуществляется посредством сопоставления имеющихся преступных навыков и обстановки, складывающейся в конкретном месте на той или иной стадии движения товара между внешним и внутренним рынком, слабых мест в таможенном оформлении и контроле. Например, с 1995 г. в России в разное время для совершения преступлений по уклонению от уплаты таможенных платежей при ввозе автомобилей преступники использовали следующие каналы.

1. «Дальневосточные порты». Автомобили доставлялись на судах в порты Дальнего Востока России и там оформлялись в таможенном отношении на лиц, обладавших в то время льготами по таможенным платежам (моряки, рыбаки и т.п.), хотя те зачастую не ходили в море и не приобретали эти товары. Затем в нарушение ограничений, запрещавших отчуждение таких товаров, они продавались другим лицам. При этом подделывались документы при регистрации и перерегистрации в ГАИ - ГИБДД, либо совершалась притворная сделка - выдавалась доверенность.

2. «Южный транзит». Автомобили своим ходом доставлялись «гонщиками» из арабских стран, через Иран, Туркменистан, Казахстан. На границе с Россией перегонщик неправильно указывал место доставки и машины «исчезали», чтобы быть легализованными в России посредством либо подделки документов в ГАИ-ГИБДД, либо посредством незаконного оформления в таможенном отношении на лицо, обладающее таможенными льготами.

3. «Белорусский коридор». Автомобиль своим ходом ввозился из Западной Европы в Республику Беларусь. На границе с Россией перегонщик указывал один из городов Беларуси как место доставки. На самом деле, воспользовавшись отменой таможенного контроля на границе России и Беларуси, преступники ввозили его в Россию, там легализовали и продавали. При этом часто представлялись поддельные документы о том, что товар выпущен таможенными органами в свободное обращение в республике Беларусь, следовательно, его таможенное оформление не требуется.

4. «Петербургский конвейер». Купленный автомобиль доставлялся в Финляндию. На него подыскивалось лицо, обладающее льготой по таможенным платежам, изготавливались поддельные документы о покупке этим лицом автомобиля. После этого машина ввозилась в Россию и оформлялась в таможенных органах. Автор заявляет, что в 1998-1999 гг. преступниками были использованы практически все без исключения лица, участвующие в ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС, либо данные и документы этих лиц в г. С.-Петербурге. Причём сами «чернобыльцы» в подавляющем большинстве случаев не являлись лицами, реально купившими автомобили. Прискорбно то, что в криминальные ситуации были вовлечены суды, которые рассматривали «жалобы чернобыльцев» на отказ в таможенном оформлении без уплаты таможенных платежей, при этом сами заявители в суд не обращались. Иногда машина ввозилась по другому каналу, однако документы подготавливались по названной схеме.

Можно назвать и несколько каналов ввоза товаров.

5. «Московский транзит». Товар направлялся, например, из США по документам в Республику Казахстан, следовал до таможенного терминала в г. Ригу (Латвия), отсюда автомашинами таможенного перевозчика перевозился в город Москву на таможенный склад той же фирмы. Там производилась замена пломб на контейнерах, выписывались новые путевые листы и товарно-транспортные накладные на подставные юридические лица, и товар реализовывался без уплаты таможенных платежей. Для снятия товара с таможенного контроля в пограничную таможню вывоза из России вылетал менеджер, который через знакомых передавал документы сотрудникам таможни вместе с взяткой для оформления удостоверений о подтверждении доставки под таможенным контролем. Данные удостоверения снимали с таможенного контроля товары (якобы, вывезены в Республику Казахстан). На самом деле товары были реализованы без уплаты таможенных платежей в России.

6. «Одесская дорога». Акционерное общество - производитель алкогольной продукции явилось получателем ввезенного в Российскую Федерацию виноматериала, который был оформлен в таможенном отношении с условным начислением (без уплаты) сумм таможенной пошлины и налога на добавленную стоимость, поскольку якобы происходил из страны СНГ - Измаильского винзавода (Украина). Однако отправителем товара реально является одна из европейских стран (Болгария), при этом надо уплачивать таможенную пошлину и налог на добавленную стоимость, а «станция отправления» Измаил - всего лишь пограничная станция, где товар с судов перегружался в вагоны.

Преступники совершенствуют способы сокрытия своих преступлений также путём маскировки одного канала под другой. В каждом преступлении канал конкретен, т. е. его содержание, кроме пути движения товара, образуют ещё и деяния лиц, которые, будучи взяты в отдельности, могут и не содержать признаков преступления.

Для установления канала необходимо обнаружить и изъять документы о таможенном оформлении, найти в них первичные документы, содержащие данные о месте и времени пересечения таможенной границы, сопоставить данные этих документов с фактической информацией таможенного органа, указанного в них. Наиболее сложной является задача по установлению реального места и времени пересечения границы России, кода эти данные скрываются преступниками и не могут быть получены из поддельных документов о таможенном оформлении. В этом случае усилия направляются на иссле-

довании первой стадии движения товара - обращения его на внешнем рынке, также второй стадии - пересечение таможенной границы (если пересекались границы других государств до ввоза в Россию). Нужно подготовить просьбы о правовой помощи в другие страны, взаимодействовать с Бюро Интерпола, с таможенными службами зарубежных стран с целью выяснить: кто и кому из российских покупателей продал товар, кто за него платил, как товар следовал, в какое время, через какие пункты (города, порты, станции).

Установление причинной связи между фактом пересечения товаром границы и обстоятельствами его легализации без уплаты таможенных платежей дает возможность определить размер неуплаченных сумм, решить вопрос о лице, обязанном их уплачивать, раскрыть преступление, принять меры к возмещению нанесённого федеральному бюджету ущерба.

## **ГЕНДЕРНЫЕ АСПЕКТЫ ДЕВИАНТНОСТИ ПОДРОСТКОВ**

**Н.А. Жигинас, Э.И. Мещерякова**

Данная статья является фрагментом исследований по тендерной тематике проблемы подростковой девиантности, проводимых на кафедре социальной и гуманистической психологии ТГУ.

Анализ проблем агрессивности и гендера в структуре личностной модели выявил наличие у разных исследователей принципиально отличающихся теоретических подходов, что препятствует пониманию реальных психологических причин агрессивности подростков и затрудняет проведение индивидуальной психокоррекционной работы.

Наиболее продуктивным представляется подход, исходящий из обусловленности агрессивных проявлений в личностных характеристиках социально-психологическими факторами. По своему общему смыслу данная работа относится к индивидуальному психологическому обеспечению профилактики преступности несовершеннолетних, пронизанной той гуманистической и прагматической, экономической идеей, что своевременное и корректное вмешательство в отрицательное поведение подростков - более эффективный и экономный способ их воспитания, чем последующие их страдания и страх ожидания наказания уже в криминологической парадигме существо-

вания. Таким образом, социальная психология гендера подчеркивает, что гендер - это социальная норма, к которой подростки приспосабливаются в силу желаний социального одобрения и использования социальной информации, помогающей определять реальность.

В современной психологии и в психотерапевтической практике существуют, по крайней мере, два круга проблем, где агрессия оказывается центральным моментом. Во-первых, в нашем обществе мы имеем дело с недостатком или даже полным отсутствием мужских ритуалов посвящения (инициации), что оставляет многих мужчин в разобщении со значительной дозой их агрессии. Эту роль в современном обществе в России в значительной степени берет на себя пенитенциарная система. Изоляция человека в тюрьме или колонии, помещение его в специальную школу, где, наряду с учебной деятельностью, перед педагогами ставится задача перевоспитания, адаптации подростков, выстроена по типу древних жестоких обрядов инициации, посвящения в послушного социуму индивида.

Во-вторых, происходит стремительное изменение культурных ролей и образов самости у женщин, подвинутых нынче к тому, чтобы становиться экономически независимыми и способными к самообеспечению до их вступления в брак и появления детей. Подобное культурное изменение требует от женщины более ранней интеграции агрессии, чем это было характерно для предшествующих поколений. В то же время большое число мужчин, обращающихся сегодня к психотерапевту, испытывают недостаток в интеграции значительной части своей агрессии. Эта проблема проявляется в различных симптомах: снижении сексуальной потенции, депрессии, беспокойстве, навязчивом уходе в работу и т.д. Зачастую в их снах появляются угрожающие образы вооруженных мужчин с пистолетом или ножом в руке или каких-то бандитов в поисках опасного приключения. Такой угрожающий мужской образ символизирует отщепленную агрессию сновидца. Антагонистическое отношение такой фигуры к эго сновидца отражает собственное отношение последнего к своей агрессии. Сновидец либо боится проявлений своей агрессии или, поскольку он не имел возможности интегрировать ее в детстве, теперь эта энергия переживается как внутренняя угроза эго.

Выдающийся швейцарский психолог и психиатр Аллан Гутенблю анализирует формы проявления детской агрессивности и практические способы управления ею и, считая агрессивность одной из «антропологических констант», указывает наиболее эффективные методы разрешения даже недопущения конфликтных сценариев. Страх за свою жизнь и безопасность, корысть и зависть толкают лю-

дей на агрессию и применение силы с целью добиться своей цели. В этом случае нам на помощь могут прийти либо психотерапия, способствующая душевному оздоровлению человека, либо образование, обеспечивающее его знанием и мудростью, собственное личностное физическое и психическое развитие, а также улучшающиеся политические, экономические и социальные условия жизни.

В исследовании обнаружено, что у агрессивных девиантных подростков школы социальной адаптации по сравнению со школьниками обычной школы агрессия характеризуется более широким спектром различных мотивов, направленность которой зависит от его характерологических особенностей, системы ценностей и ориентации. Чаще всего, когда подросток не в состоянии интеллектуально разрешить возникшее перед ним препятствие (а таковыми в исследовании являются девиантные подростки), он стремится яростно его разрушить применяя насилие.

Результаты проведенного исследования свидетельствуют не только о множественности и многоуровневости механизмов агрессивного поведения, но и вносят определенный вклад в понимание природы такого сложного феномена, как агрессивность. Результаты психокоррекции указывают на ограниченность фатального восприятия феномена агрессивности у девиантных подростков, понимания путей возможного снижения ее.

Сущность агрессии на гендерном уровне рассматривается как серьезный внутрилличностный конфликт, являющийся помехой организации духовного пространства личности. Гендерные отношения как важнейшая сила напряженной структуры социума связана с проблемой внутреннего контроля агрессивных импульсов. Поэтому нарушения половой идентичности (маскулинности/феминности) в сфере девиантного агрессивного поведения, путаница половых ролей являются достаточно тонкими индикаторами в сфере социальной адаптации.

## ЛИТЕРАТУРА

- Бандура А., Уолтере Р.* Подростковая агрессия. Изучение влияния воспитания и семейных отношений. М.: Апрель Пресс; ЭКСМО-Пресс, 1999. 512 с.
- Бэрон Р., Ричардсон Д.* Агрессия. СПб.: Питер, 1998. 336 с.
- Гугенбуль А.* Зловещее очарование насилия. Профилактика детской агрессивности и жестокости и борьба с ними. СПб.: Гуманитарное агентство «Академический проект», 2000. 224 с.
- Мажинский Ю.Б.* Агрессия подростков: эмоциональные и кризисные механизмы. СПб.: Лань, 1999. 128 с.
- Явчукская Т., Степанова И.* Профилактика женской преступности // Преступления и наказания. 2000. № 8. С.46-48.

# ПСИХОЛОГИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОТРУДНИКОВ ОВД

Е.А. Зайцева

Первые социально-психологические исследования в УВД Томской области были начаты в августе 1990 г. Официально в штаты УВД первая должность психолога была введена в 1993 г. В настоящее время в штаты управления внутренних дел УВД Томской области введены 20 должностей психологов, из них замещено 19. Численность личного состава на одного психолога составляет 399 человек.

В трех подразделениях (УВД, УВО при УВД, Октябрьский ОВО) выделены отдельные кабинеты психологической разгрузки. Оборудованы, технически оснащены и функционируют 10 кабинетов психологов, одновременно являющиеся как рабочими кабинетами, так и кабинетами психологической разгрузки.

Психологи Психологического центра УВД Томской области осуществляют свою деятельность в соответствии с нормативными документами МВД России, УВД Томской области. Одним из наиболее важных направлений работы является *профессионально-психологический отбор кандидатов на службу*. Психологами ПЦ УВД проводится тщательное и всестороннее изучение моральных и деловых качеств кандидатов на службу в ОВД, особенно лиц условно рекомендованных ЦПД. В текущем году было обследовано 1125 кандидатов на вольнонаемные и аттестованные должности в подразделения области.

Введено в практику *регулярное психодиагностическое обследование сотрудников с целью контроля динамики психического состояния, уровня конфликтности, соответствия занимаемой должности*. За 2001 г. психологами проведено 6893 индивидуальных мероприятия с сотрудниками и членами их семей, из них 1722 психодиагностических обследования сотрудников; 5171 индивидуальное консультативное и коррекционное мероприятие с сотрудниками и членами их семей. *Данное направление работы включает в себя консультации по результатам психодиагностики, психокоррекционные мероприятия, связанные с личностными, семейными и служебными проблемами*. Совместно с ЦПД УВД обследованы 338 сотрудников при перемещении по службе, 201 сотрудник резерва на выдвижение. По вопросам индивидуально-личностных особенностей сотруд-

ников и индивидуально-воспитательной работе проведено 725 консультаций с руководителями и сотрудниками кадровых аппаратов.

Работа по профилактике чрезвычайных происшествий, предкриминального поведения и нарушений служебной дисциплины среди сотрудников ОВД стала неотъемлемой частью психологического сопровождения личного состава. Выявление лиц, склонных по своим психологическим особенностям к деструктивному поведению, возможным нарушениям служебной дисциплины, а также лиц, отнесенных к «группе риска», осуществляется в ходе планового психологического обследования сотрудников подразделений, при работе с нарушителями дисциплины, направленными к психологу, при обследовании лиц, совершивших ДТП, при закреплении оружия, автотранспорта, при обращении руководителей подразделений с вопросами по работе с личным составом. За 2001 г. с целью профилактики грубых нарушений служебной дисциплины и суицидальных проявлений психологами подразделений обследован 1521 сотрудник, проведено 290 индивидуальных психокоррекционных мероприятий с нарушителями дисциплины, 29 - с участниками ДТП, 537 - с сотрудниками, отнесенными к группе риска. Нередко такие лица выявляются в ходе консультирования психологами подразделений сотрудников по личным и семейным вопросам, при работе с членами семьи, при посещении семей сотрудников. Работа с семьями сотрудников стала одним из приоритетных направлений психокоррекционной работы и является наиболее важной в предотвращении суицидального и асоциального поведения, так как 86 % (по статистике Психологического центра УВД ТО за 1995-2001 гг.) суицидов и попыток суицидов связано с личностно- семейными проблемами, конфликтами в семьях. Психологами подразделений проведено 209 консультаций по семейным проблемам, осуществлено 153 посещения семей сотрудников, оказавшихся в сложных жизненных ситуациях либо склонных к нарушениям дисциплины.

В связи с возрастающими психоэмоциональными и физическими нагрузками на сотрудников ОВД важнейшим направлением работы психологов в 2001 г. стали мероприятия, направленные на снятие стрессовых состояний, проявлений выраженной дезадаптации, повышение профессиональной работоспособности, изменение мотиваций, активизацию значимых, повышающих жизнеспособность и адаптационные возможности человека. В течение 2001 г. психологами подразделений проведено 1275 мероприятий по восстановлению профессиональной работоспособности

сти, в том числе с использованием приборов аудиовизуальной стимуляции «Вояжер» и биообратной связи «БОСС» (АППГ - 1191).

Особое внимание уделяется работе по подготовке сотрудников сводных отрядов милиции и ОМОН к выполнению служебно-боевых задач на территории СКР. Психологами ОВД на базе УЦ УВД в текущем году проведено 12 лекционных и тренинговых занятий с обучением практическим навыкам релаксации, само- и взаимопомощи в стрессовых ситуациях и другим методам повышения психологической устойчивости сотрудников милиции, 3 - с руководством сводных отрядов ОМОН и СОМ, а также 3 занятия по психологической подготовке со специалистами, направляемыми в СКР (кинологи, спецсвязь, сотрудники оперативных служб).

С целью психологического обеспечения сотрудников, находящихся в зоне СКР, и изучения условий их службы осуществлен выезд старшего психолога УК и ВР УВД Томской области в места дислокации отрядов СОМ, ОМОН, СОБР, группы водителей. В составе ОМОН дважды в этом году выезжал и работал в течение всей командировки психолог ОМОН. По возвращении сотрудников из СКР психологи подразделений совместно с психологами ЦПА, медицинскими работниками определяют форму реабилитационных мероприятий с сотрудниками. Важнейшим направлением психологического обеспечения сотрудников является работа с ранеными сотрудниками и их близкими. В текущем году в зоне СКР ранены 22 сотрудника.

За 2001 г. в системе служебной подготовки психологами проведено 357 занятий (лекции, тренинги, деловые игры) по психологической тематике.

С целью изучения морально-психологического климата, динамики развития коллективов, стиля руководства и разработки мероприятий по их оптимизации психологами подразделений проводятся комплексные социально-психологические исследования в коллективах. В течение 2001 г. проведено 84 комплексных исследования, по результатам которых даны рекомендации руководителям подразделений.

Имеющийся опыт работы свидетельствует о росте доверия к психологической службе, ее практической значимости и необходимости дальнейшего совершенствования.

# ПРАВОВАЯ ПСИХОЛОГИЯ КАК ЭЛЕМЕНТ ПРАВОСОЗНАНИЯ

Д.И. Кривошеин

В государственном строительстве, в жизнедеятельности общества, социальных слоев и групп населения значительная роль отводится учению о правосознании. Очевидную полезность учения о правосознании нет необходимости долго доказывать. Правосознанию посвящено большое количество научных монографий и научных статей. Вместе с тем еще долго нельзя будет утверждать, что сказано достаточно.

Интерес к правосознанию далеко не случаен. Анализ научной литературы дает основание полагать, что учение о правосознании еще не выкристаллизовалось. Так, до настоящего времени остаются неясными историко-научные проблемы зарождения, формирования и роста правосознания. В исследованиях критерии развития правовой идеологии и правового сознания обозначаются лишь в самом первом приближении, что, в итоге, нередко ведет к их отождествлению. Данное положение дел объясняется не только особой сложностью данного вопроса. Дело в том, что марксизм-ленинизм как идейно-политическое учение с недоверием относилось к науке психологии. Сторонники марксистско-ленинского учения о праве и государстве задавались вопросом - не является ли психология сама по себе ложной наукой? Не склоняется ли психология к идеалистической трактовке человеческих проблем?

В отечественной литературе долгое время считалось, что физиология, и тем более павловская физиология, есть материалистическая и прогрессивная по существу, служит фундаментальной наукой о человеке, идеальной моделью марксизма-ленинизма. Ее основное достоинство состояло в том, что она исключала предпосылки и условия сползания в сторону реакционного идеализма и буржуазного индивидуализма. Но именно здесь и формировался капитальный изъян. Вся история развития человеческого цивилизованного общества, отечественный и мировой опыт государственного строительства и политической борьбы с неизбежностью свидетельствуют о том, что сложнейшие общественно-правовые проблемы не могут быть успешно разрешены вне психологии.

Учение о правосознании переживает в настоящее время глубокий гносеологический кризис. Марксистско-ленинское учение о праве и государстве, составившее идейно-теоретическую основу учения о

правосознании, подвергается глубокой переоценке. Это обстоятельство делает неизбежным ревизию учения о правосознании, и в частности действительную оценку психологии в его формировании.

Понять природу права и его регулятивную суть можно лишь в единстве взаимодействия права и правовой психологии. В этой связи полагаем необходимым ответить на вопрос о том, что понимается под правовой психологией.

В одних случаях она именуется юридической психологией, в других - правовой психологией. В этой связи нам представляется необходимым определить свою позицию.

По нашему мнению, более точным является название «правовая психология». В качестве обосновывающего основания служит такое социальное явление, как право. Как социальное явление право есть форма общественного сознания. В этой связи, именно право выступает как исходное начало, к которому всегда выражается определенное отношение. Таким образом, название «правовая психология» производно от формы общественного сознания - от права. Такая интерпретация «происхождения» правовой психологии действительно охватывает правосознание всего общества, всех его слоев и групп населения. Правовая психология проявляется и реально существует соответственно на обыденном, профессиональном и научном (теоретическом) уровнях. Для каждого из названных уровней характерно свое специфическое, психологическое отношение как к праву в целом, так и к отдельным правовым явлениям. Правовая психология как элемент правосознания представляет собой своеобразную призму, сквозь которую пропускаются, осмысливаются и с психологической точки зрения оцениваются право в целом, отдельные его стороны и проявления. Они соотносятся и оцениваются не только на массовидном уровне, но и индивидуальном.

Из указанного понимания правовой психологии можно сделать вывод о том, что правовая психология является составной частью правового сознания. Правовая психология рассматривается рядом ученых как компонент общественного сознания и определяется как общественная психология. Так, например, А.Р. Ратинов и Г.Ф. Ефремова отмечают «с изменением «масштабов» одноименных явлений - индивидуальное сознание (психика) и общественное сознание (психика) - принципиально меняются их содержание и соотношение. Общественный субъект «умнее» индивида, он больше осознает и отражает в сознании то, что у индивида представлено не в актуальном поле зрения, а за его пределами, в иных формах психического

отражения. Тогда общественное сознание оказывается более емким, чем общественная психика, последняя становится как бы частью первого»<sup>1</sup>.

Не оспаривая возможности смещения научно-познавательных акцентов в сторону индивидуального сознания (психики) и общественного сознания (психики), полагаем, что это ведет к подмене научных понятий, к искажению предметных измерений правовой психологии, реального психического отношения. Сомнительно утверждение о том, что общественный субъект «умнее» индивида. Весь мировой и отечественный опыт существования человеческого общества противится, на наш взгляд, данному утверждению. Коллективное не означает лучшее. Можно привести массу примеров, подтверждающих выход индивидуального сознания, индивидуального психологического отношения за пределы общественного сознания, общественной психологии, соответственно, не совпадающих с массовидными оценками права.

Утверждая это, мы не отрицаем значимости общественной психологии и не принижаем ее роли. Выделение различных уровней правосознания означает реальность их существования. Следовательно, познавательный вопрос сводится к выяснению действительной оценочно-регулятивной природы правовой психологии, масштабности влияния на правовые явления.

Человеческое мышление базируется на чувственном и рациональном восприятии и оценке окружающей действительности. Данное положение справедливо соотносить как с познанием права, так и с психологическим отношением к нему.

Однако обыденное мышление, обыденное знание, как и общественная психология, имеют свои особенности формирования. Общественное сознание и общественная психология вырабатывают знание, в том числе о правовых явлениях, исходя из здравого смысла и практического сознания - как действовать.

«Действительно, что такое здравый смысл?», - задавался вопросом Иммануил Кант, - это обыденный рассудок, поскольку он судит правильно»<sup>2</sup>.

Таким образом, в основе психологического отношения к праву на уровне обыденного сознания лежит здравый смысл, покоящийся

---

<sup>1</sup> Ратинов А.Р., Ефремова Г.Х. Правовая психология и преступное поведение. Теория и методология исследования. Красноярск, 1988. С.75.

<sup>2</sup> Кант И. Трактаты. СПб., 1996. С. 247.

на оценках «справедливо - несправедливо», «объективно - необъективно», «правильно - неправильно». Названные оппозиции представляют собой предельные отношения, позволяющие обыденному сознанию рационально, с точки зрения здравого смысла и практического сознания (как действовать) выстраивать как общественное поведение, так и индивидуальное, как коллективное психологическое отношение, так и индивидуальное.

Ключевым оценочным фактором выступает рациональная практическая целесообразность. Практическая рациональность предрасположена к адекватному пониманию правовых явлений. Познание и психологическое отношение к праву распространяется до пределов самоочевидных начал. Бытийная самопонятность служит центральным регулятивным началом и одним из центральных критериев, отделяющих обыденное психологическое отношение от профессионального и научного.

## **ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ИНФОРМАЦИИ ДЛЯ ФОРМИРОВАНИЯ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ ПО ДЕЛАМ, СВЯЗАННЫМ С НАРКОБИЗНЕСОМ**

**И.И. Клименко**

В последние годы в РФ большое распространение получают совершаемые организованными группами заранее спланированные, подготовленные и тщательно скрываемые преступления, раскрывать и расследовать которые традиционными методами сложно. Поэтому использование в уголовном процессе данных, полученных в результате проведения оперативно-розыскных мероприятий - это объективная необходимость сегодняшнего времени.

В юридической литературе органы внутренних дел справедливо подвергаются критике за неисполнение требований уголовно-процессуального законодательства и недостатки в сборе доказательств в отношении сбытчиков наркотиков и лиц, вовлекающих в их употребление, и содержателей наркопритонов.

Как правило, задержанные с наркотиками граждане дают показания о том, что обнаруженные у них наркотики были приобретены ими у незнакомых лиц в местах массового пребывания людей (на во-

кзалах, в скверах, парках, подземных переходах и др.). Подтвердить или опровергнуть такие показания в ходе дальнейшего расследования в большинстве случаев не удастся.

Следственно-оперативная практика показывает, что показания задержанных о времени, месте приобретения наркотиков и маршруте их перевозки, личностях сбытчиков крайне скудны, непоследовательны, противоречивы и, в конечном счете, не подкреплены никакой доказательственной базой.

Главной целью любого оперативно-розыскного мероприятия является добывание фактической оперативной информации, значимой для выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступной деятельности, связанной со сбытом наркотиков.

Методологической основой использования результатов оперативно-розыскной деятельности в доказывании по уголовным делам, связанным со сбытом наркотиков, служат положения теории познания, связанные с такими категориями, как добывание и собирание, проверка и оценка оперативной информации, входящей в уголовный процесс в качестве доказательств.

Изучение уголовных дел, связанных со сбытом наркотиков, показывает, что способ сбыта наркотиков находится в определенной зависимости от места и способа совершения преступления, а также от степени их сокрытия и маскировки. Анализ показывает, что наркотики сбываются в различных местах: на улицах, в скверах, у ресторанов и кафе (34 %), на рынках и вокзалах (18 %), в квартирах наркоманов (48 %).

Следует отметить, что латентность преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, оценивается как 5 - 10-кратная.

Среди торговцев наркотиками 51 % женщин, 14 % несовершеннолетних, значительную часть (20 %) среди сбытчиков занимают студенты учебных заведений. Всех их объединяет корыстная мотивация совершаемых преступлений, наличие преступного опыта, в том числе по сбыту наркотических веществ. Выявление сбытчиков наркотиков возможно лишь при правильно организованном взаимодействии органа дознания и следователя. Проверочная закупка сопровождается задержанием с поличным лиц, реализующих наркотики. Захват с поличным рассматривается как повод к возбуждению уголовного дела, а участники этого ОРМ допрашиваются в качестве свидетелей.

Данные, полученные в результате оперативно-розыскных мероприятий, сами по себе доказательствами не являются, и, чтобы стать

такowymi, они должны быть введены в уголовный процесс в соответствии с положениями УПК РФ, рассматривающими собирание, проверку или оценку доказательств (ч. 2 ст. 11 Закона об ОРД), т.е. получить статус одного или нескольких доказательств, предусмотренных ст. 74 УПК РФ.

Анализ судебно-следственной практики показывает, что полученные оперативным путем данные могут служить основой для формирования следующих видов доказательств: показаний свидетеля (реже - показаний подозреваемого или обвиняемого); вещественных доказательств, а также документов.

Особенность состоит в том, что в ходе проведения оперативных мероприятий оперативный работник или лицо, оказывающее помощь следствию, может лично, т.е. непосредственно, наблюдать те или иные факты, события, действия, имеющие значение для дела, входящие в предмет доказывания.

Если в материалах, представленных оперативными службами, полученная информация сообщается обезличенно, без указания источников, она не может использоваться в доказывании.

По итогам полученной информации следователь совместно с оперработниками должен составить план реализации оперативных материалов, основной целью которого является задержание с поличным лиц, распространяющих наркотики.

Основное содержание этого плана заключается в проведении следственных действий, которые легализуют оперативную информацию путем получения доказательств в уголовном деле.

К сожалению, нередко на роль покупателей наркотиков привлекается лицо, задержанное за употребление наркотиков, которому оперативные работники предлагают приобрести наркотики у человека, в отношении которого получена оперативная информация о их сбыте.

Такая практика является малоэффективной, поскольку данные, полученные от таких покупателей в ходе предварительного и судебного следствия, прямо противоположны.

Практика борьбы с наркобизнесом показывает, что предпочтительнее является ситуация, когда в процессе реализации оперативной информации проверочную закупку проводит оперативный работник с последующим задержанием заподозренных лиц с поличным.

Наиболее эффективными в этой ситуации являются приемы, позволяющие в начале наблюдения выявить и задержать наркоманов, приобретающих в наркопритоне наркотики, изъять их и получить

сведения о лицах, сбывающих наркотики, а впоследствии допросить оперативного работника об обстоятельствах проведения проверочной закупки.

## **ДИАЛЕКТИКА РАЗВИТИЯ КРИМИНАЛИСТИЧЕСКОГО УЧЕНИЯ О ПРЕСТУПНОМ СОБЫТИИ**

**А.В. Кузеванов**

Диалектику развития научной криминалистики можно было бы определить как диалектику развития криминалистического учения о преступном событии. При всех условностях и допущениях именно данное учение составляет действительный предмет научной криминалистики. Будучи органической частью криминалистики оно пронизывает все ее разделы, образует значительный динамический массив ее мировоззренческого и методологического базиса. Выступая центром научного познания преступное событие задействует и группирует вокруг себя доктринальные и локальные концептуально-теоретические учения, межпонятийные и предметно-практические взаимосвязи, научно-исследовательские методы и методики практического действия. Именно в рамках преступного события происходило становление и развитие криминалистических учений о следах, о следственной версии, о следственных ситуациях, о планировании и т.п. В последнее десятилетие особенно активно разрабатывается криминалистическое учение о преступной деятельности (В.П. Бахин и др.), о следственной деятельности (В.К. Гавло и др.), сопряженных, в гносеологическом аспекте, с криминалистическим учением о преступном событии.

В контексте общепризнанных, устоявшихся научно-теоретических учений неожиданной является ситуация, складывающаяся вокруг криминалистического учения о преступном событии. Естественным образом входя в круг научно-познавательных интересов криминалистики, составляя весомую часть его предмета, будучи объектом, казалось бы, самого пристального внимания исследователей, говорить о данном учении как о состоявшемся можно с большой долей условности. Преступное событие, инспирируя активную научно-познавательную деятельность, будучи источником многочисленных специально-научных учений само оказывается мало

исследованным. Лишь в первом приближении (на уровне формальных внешних связей и фактов) освещается криминалистическая природа преступного события, не отработана его структура и конституирующие функции, не сформирован научно-понятийный аппарат. Таким образом, научно-теоретическая модель криминалистического учения о преступном событии в своих основных, базисных, параметрах не разработана.

Становление криминалистики, переход из состояния неопределенности и случайности к определенности сопровождался прямым заимствованием научных понятий из близких ей наук (уголовное право, уголовный процесс). В число заимствованных понятий входит и понятие «преступление». Концептуально осваиваемое наукой уголовного права оно естественно соотносилось прежде всего с целями и задачами данной науки. Интересы же криминалистики, решаемые ею задачи, где, в частности, уголовно-правовая оценка деяния составляет хотя и весомую часть деятельности по расследованию преступлений, не могут быть адекватно поняты и разрешены в рамках уголовно-правовой интерпретации преступления. При таком подходе понятие «преступление» может иметь в гносеологическом аспекте лишь операциональное значение, оно может лишь обслуживать и поддерживать оперативное единство науки. Инструменталистский подход как мировоззренческий исходный познавательный ориентир является одним из неявных источников длительных дискуссий (например, научная судьба способа совершения преступления), противоречивых суждений (дискуссия о соотношении криминалистической характеристики преступления и предмета доказывания, о соотношении криминалистической характеристики преступления и уголовно-правовой характеристики). Названные вопросы имеют фундаментальное, системообразующее значение для дальнейшего развития и криминалистически значимых вопросов, в ракурсе уголовно-правовой мысли идут в разрез, прежде всего, с самостоятельностью науки криминалистики, с ее специфическими целями и задачами.

Далеко не случайным является включение в предмет науки криминалистики такого понятия как «механизм преступного события» (Р.С. Белкин). Оно является одним из показателей гносеологической переориентации познавательных процессов, перехода, в частности, от функции «применения» к функции «объяснения». Смещение логико-гносеологических акцентов свидетельствует о той стадии зрелости криминалистики, когда накопленный объем знаний позволяет задействовать ее внутренний резерв, осуществить логико-

содержательную переоценку и интерпретацию знаний о криминалистическом истолковании преступного события.

Криминалистическое учение о преступном событии длительный период времени развивалось в рамках теоретико-доказательственного подхода. Обеспечение процесса собирания доказательств было главной задачей криминалистики. Именно под данную задачу разрабатывались рекомендации тактического и методического характера. Обслуживание данной задачи служило одним из оснований оценки криминалистики как науки технической, не правовой. В реальности криминалистика лишь применяла знания (правила, советы, рекомендации), направленные на собирания доказательств. Смещение научно-познавательных акцентов в сторону более глубокой разработки криминалистического учения о преступном событии послужит одним из показателей более полного освоения функции объяснения.

## **ИЗУЧЕНИЕ СВЯЗЕЙ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В РЕЦИДИВЕ КАК ОДИН ИЗ СПОСОБОВ УСТАНОВЛЕНИЯ НАСИЛЬСТВЕННОГО ПРЕСТУПНИКА**

**Е.Е. Космодемьянская**

Как известно из общих положений уголовно-процессуальной науки, расследование преступления представляет собой регламентированную уголовно-процессуальным законом деятельность следователя или лица, производящего дознание, с участием других лиц по собиранию, исследованию, оценке доказательств и использованию их с целью установления истины. И в этом смысле расследование как конечный результат деятельности субъекта доказывания является основной его задачей. В свою очередь, раскрытие преступления - это, по нашему мнению, факультативная задача расследования, связанная с установлением личности правонарушителя. Иными словами, с момента установления субъекта преступления становится раскрытым, вся остальная деятельность следователя или лица, производящего дознание, сводится к доказыванию его виновности.

Преступления насильственного характера (убийства, изнасилования, причинение вреда здоровью и т.п.) нередко совершаются в условиях неочевидности, когда на момент возбуждения уголовного дела не известно лицо, совершившее то или иное противоправное деяние. И в данной ситуации первоочередной задачей субъекта дока-

звания является поиск преступника. Достаточно большую сложность представляет расследование неочевидных изнасилований, что в определенной мере обусловлено частно-публичным характером дел данной категории и их повышенным уровнем латентности.

Безусловно, наиболее сложным в данной ситуации является решение тактической задачи по «Установлению лица, совершившего преступление», поскольку она состоит из системы двух подзадач: а) определение круга поиска и б) ограничение круга поиска. Как известно, основными направлениями поиска преступника являются следующие: от информативных элементов преступления - к преступнику, от материальных следов преступления - к преступнику, от мотивов и целей совершения преступления - к преступнику, от способов совершения преступления - к лицу, его совершившему, от событий пред- и посткриминального характера к преступнику, от жертвы преступного деяния - к преступнику, от вещных предметов посягательства - к преступнику, от улик поведения - к преступнику. Однако не всегда изучение указанных элементов приводит к достижению цели - установлению лица, совершившего преступление, что ставит задачу поиска иных элементов (источников сведений) для определения, а в дальнейшем - для ограничения круга поиска преступника.

Традиционными средствами определения круга поиска лиц, совершивших изнасилование, являются осмотр места происшествия с параллельным «прочесыванием местности», патрулированием, поквартирными обходами и опросами возможных очевидцев преступления, направление ориентировок в соседние ОВД; запросы в ИЦ УВД для проверки по учету преступлений с характерным способом совершения (подсистема «Насилие») или к учету лиц, представляющих оперативный интерес; анализ оперативной обстановки; использование метода «просеивания», т.е. проверка лиц с определенными характеристиками. В ряде литературных источников предложены рекомендации о круге лиц, подлежащих такой проверке: лица с патологией психики; страдающие старческим слабоумием; лица с крайне выраженной формой антиобщественного поведения (хронические алкоголики; наркоманы; ранее судимые за насильственные и половые преступления); лица с отклоняющимся поведением и с физическими недостатками; несовершеннолетние. К сожалению, эти способы не всегда оказываются эффективными. В связи с этим необходимо отметить, что для определения возможного круга поиска проверяемых лиц могут быть использованы данные об общем и спе-

циальном рецидиве данных преступлений в целях установления зависимости между преступлениями различных категорий.

Как известно, в широком понимании в криминалистике рецидив - «это совершение нового преступления лицом, ранее осужденным или подвергнутым иным законным мерам воздействия за предусмотренное уголовным законом общественно опасное деяние, независимо от наличия или отсутствия судимости у виновного»<sup>1</sup> (с. 9).

Если повторяются аналогичные или однородные посягательства, говорят о специальном рецидиве, в иных случаях рецидив может быть общим, состоящим из разнородных преступлений, или смешанным, если преступная деятельность охватывает как однородные, так и неоднородные преступления. Говоря о структуре рецидива, следует отметить, что в нее включаются типичные переходы от одних преступлений к другим, частота повторения одних и тех же общественно опасных деяний в случае продолжения преступной деятельности, связи между преступлениями. Изучение структур различных типов позволяет установить вероятностные закономерности, знание которых может объективизировать процесс индивидуального прогнозирования, в том числе и в отношении определения круга поиска преступника.

Проводимые ранее исследования позволяют выделить следующие виды рецидивных связей:

1) связь развития - она связывает обычно специальный рецидив, хотя может объединять и неодинаковые поступки, но выражающие одинаковые свойства личности (хищения чередуются со взяточничеством, объединяются корыстные преступления). Если субъективным основанием являются биологически обусловленные свойства личности (психопатии, болезненные состояния), то такая связь наблюдается в рецидиве половых преступлений, хулиганства. С каждым новым преступлением укрепляется антиобщественная направленность личности; совершенствуются способы исполнения и сокрытия преступлений;

2) связь состояний - соотношение качественных свойств системы в последовательные моменты времени. При неоднократном нарушении закона (кража, затем хулиганство) единым основанием является личность как целостная система в процессе функционирования. Предшествующее состояние личности обуславливает последующие действия;

3) связь порождения - одно явление вызывает к жизни другое. Генетическая связь между преступлениями основывается на личност-

ных свойствах субъекта и на созданных им обстоятельствах. Здесь могут соотноситься самые различные преступления;

4) связь взаимодействия - отражает процесс влияния объектов друг на друга; каждая из взаимодействующих сторон является причиной другой. Субъективным основанием является личность преступника, объективным - взаимодействие объектов посягательства. Примером такой связи могут быть кражи в пьяном виде, когда крадут ради выпивки.

Связи порождения, состояния и взаимодействия позволяют предвидеть изменения и сочетания в преступной деятельности рецидивиста<sup>1</sup> (с. 70-74).

С целью установления, какие связи имеют место в общем и специальном рецидиве изнасилований, нами было проведено экспериментальное исследование на основе массива 38369 человек, осужденных за различные виды преступлений. По результатам данного исследования были установлены следующие зависимости. Наибольший процент встречаемости перед изнасилованием в среднем составляют следующие виды преступлений: разбойные нападения - 3,4 %; изнасилования - 5,8 %; грабежи - 7,2 %; хулиганства - 19,8 %; кражи - 39,9 %. Для более детального изучения рецидива изнасилований был проведен анализ связи преступлений в зависимости от количества предыдущих судимостей насильника. За основу было взято преступление, предусмотренное ст. 131 УК РФ, и была высчитана (в процентах) вероятность совершения перед ним преступления определенного вида в зависимости от того, какой по счету является судимость за данное изнасилование. Результаты анализа представлены в табл. 1.

Т а б л и ц а 1

**Вероятность совершения перед изнасилованием преступления определенного вида в зависимости от количества судимостей насильственного преступника**

Вид преступления	Кол-во судимостей, %					
	2-я	3-я	4-я	5-я	6-я	7-я
Изнасилование	4,9	5,4	5,9	6,5	5,4	6,7
Кража	48,4	43,3	40,9	38,7	51,4	16,7
Грабеж	7,2	7,5	9,1	3,8	5,4	10
Разбойное нападение	1,3	2,6	3,1	6,5	-	3,3
Хулиганство	17,7	17,6	23,3	23,4	27	20

Как видно из таблицы, с увеличением количества судимостей возрастает процент специального рецидива (от 4,9 % на 2-й судимости до 6,7 % на 7-й), что с определенной долей условности может быть учтено при определении круга лиц, причастных к совершению расследуемого события.

При анализе процента вероятности совершения перед изнасилованием кражи наблюдается его снижение с увеличением количества судимостей преступника (с 48,4 % на 2-й судимости до 38,7 % на 5-й), и резкое увеличение на 6-й судимости (до 51,4 %). Данная зависимость может быть использована следующим образом: если совершено изнасилование, по подозрению в его совершении задержано лицо и при сборе на него характеризующих материалов установлено, что это его 7-е по счету преступление, можно предполагать с вероятностью в 51,4 %, что предыдущим совершенным им преступлением была кража чужого имущества, т.е. какое-либо из ранее совершенных нераскрытых преступлений, предусмотренных ст. 158 УК РФ, тоже совершило данное лицо, что способствует раскрытию неочевидных краж, приостановленных за неустановлением лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого, в соответствии с п. 3 ст. 195 УПК РСФСР. Кроме того, при установлении факта изнасилования и отсутствии сведений о преступнике, зная, что в 51,4 % случаев в 6-й судимости перед 7-й лицо совершает кражу, по картотеке централизованного криминалистического учета особо опасных преступников в круг проверяемых лиц будут включены воры-рецидивисты, имеющие 6-ю судимость по ст. 158 УК РФ. Таким образом, будет задана зона поиска преступника.

Анализ процента вероятности совершения перед изнасилованием хулиганства свидетельствует об его увеличении с увеличением количества судимостей насильника (от 17,7 % на 2-й судимости до 27 % на 6-й). При этом 27 % на 6-й судимости - это максимальная вероятность совершения перед изнасилованием хулиганства. Данная зависимость может быть использована по аналогии с анализом вероятности совершения перед изнасилованием кражи.

Анализ вероятности совершения перед изнасилованием грабежей и разбойных нападений приводит к выводу о неустойчивости тенденции ее к росту либо снижению, и поэтому полученные данные не могут быть в полном объеме использованы в целях установления лица, совершившего преступление, а должны быть учтены лишь как ориентир в определении круга поиска преступника.

Таким образом, в целях определения зоны поиска преступника в первую очередь следует подвергать проверке лиц, имеющих ранее судимость за кражи и хулиганства (максимальный процент их встречаемости перед изнасилованием), а не ранее судимых за насильственные и половые преступления, поскольку специальный рецидив составил всего 5,8 %, а связи изнасилования с такими преступлениями как причинение вреда здоровью или убийства если и имеют место, то процент их встречаемости перед изнасилованием слишком мал (до десятых долей процента). Кроме того, по картотеке централизованного криминалистического учета особо опасных преступников в круг проверяемых лиц в первую очередь должны быть включены лица, имеющие 6-ю судимость по ст. 158 либо ст. 213 УК РФ. Иными словами, для установления преступника может быть рекомендовано подвергать проверке по учетам лиц, ранее совершивших преступления указанных категорий.

Таким образом, изучение связей преступлений в рецидиве может быть использовано в процессе расследования преступлений насильственного характера, в частности изнасилований, как один из способов определения круга поиска лица, совершившего преступление.

#### ЛИТЕРАТУРА

*Зелинский А.Ф.* Рецидив преступлений: (Структура, связи, прогнозирование). Харьков: Вища шк.: Изда-во Харьк. ун-та, 1980. 152 с.

Курс криминалистики. Особенная часть. Т.1: Методики расследования насильственных и корыстно-насильственных преступлений / Отв. ред. В.Е. Корноухов. М.: Юрист, 2001. 634 с.

*Образцов В.А.* Выявление и изобличение преступника. М.: Юрист, 1997. 336 с.

## **НРАВСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГИПНОЗА В ХОДЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ**

**О.В. Полстовалов**

Использование гипноза в целях раскрытия преступлений не вызывает однозначного понимания ни в криминалистике, ни в теории оперативно-розыскной деятельности. Тем не менее, познавательная ценность введения в гипнотический транс и безвредность данного метода для здоровья испытуемого не оставляют равнодушными це-

лый ряд видных учёных-криминалистов, которые пытаются обосновать допустимость данного метода в рамках оперативно-розыскной деятельности. Оказание помощи в припоминании забытого может осуществляться в непроцессуальной форме производства такого оперативно-розыскного мероприятия как опрос. Сам же термин «криминалистическая гипнология» является весьма условным, поскольку информация, сообщаемая человеком в гипнотическом состоянии, подвержена существенным изменениям в виду внушающего воздействия гипнолога.

В психологической науке гипноз понимается в двух аспектах. Во-первых, гипноз рассматривается как некая техника воздействия на индивида через концентрацию его внимания с целью сузить поле сознания и подчинить влиянию внешнего агента (гипнотизера), а, во-вторых, гипноз понимается в психологии как «процесс и временное сноподобное состояние психики, характерное резким сужением и снятием объема сознания и самосознания и резкой фокусировкой на содержании внушения, что связано с изменением функции индивидуального контроля и самоконтроля»<sup>1</sup>. В данном понимании гипноз не оставляет субъекту свободы выбора вариантов поведения, а значит информация, полученная посредством погружения свидетеля, потерпевшего, подозреваемого или обвиняемого в такое состояние, не может служить доказательством по делу, но может рассматриваться как информация ориентировочно-поискового характера. Поэтому мы не можем согласиться с профессором А.М. Лариным, который пишет: «В гипнотическом состоянии человек беспомощен, но способен контролировать ситуацию, отстаивать свои права, осуществлять обязанности, а потому не несет ответственности за высказывания и поступки»<sup>2</sup>. Однако такое понимание гипнотического состояния является лишь следствием поверхностного взгляда на данную проблему.

Приведенное психологическое определение гипноза не дает полного представления о данном психическом феномене. Гипноз не делает из человека марионетку и не подавляет его волю, хотя имеется определенное сужение сознания. Иначе и не могло быть, поскольку сфера забытого коренится в бессознательном, а значит и гипнотическая репродукция немыслима без задействования неосознаваемых

---

<sup>1</sup> См.: Словарь практического психолога / Сост. С.Ю. Головин. Минск: Харвест, 1997. С. 103.

<sup>2</sup> Ларин А.М. Криминалистика и паракриминалистика. М.: БЕК, 1996. С. 133.

механизмов. Известный психолог В.С. Ротенберг о феномене гипнотического состояния пишет так: «Пассивно-оборонительное поведение в принципе противоположно тому активному расширению собственных психических возможностей субъекта, которое достигается при активизации образного мышления во время гипноза, кроме того, не следует забывать, что подчиненность инструкциям гипнолога носит ограниченный характер: даже глубоко загипнотизированного, невозможно заставить нарушить те нормы поведения, которые интeриоризованы и стали собственными мотивами»<sup>1</sup>.

Думается, что не следует полностью отказываться от тех дополнительных ресурсов, на которые опирается человеческая память в гипнотическом состоянии. А.Н. Гусаков, анализируя развитие криминалистики в США, отмечает, что тактика оказания помощи в припоминании забытого в Соединенных Штатах Америки практически не разрабатывается, за исключением применения при допросе гипноза, который используется более чем в 150 правоохранительных органах США<sup>2</sup>. Исследования практики применения гипноза в целях раскрытия преступлений зарубежной полицией, предпринятые В.Д. Хабалевым, показали, что в результате гипнорепродукции опрашиваемый сообщает дополнительно от 65,0 до 90,0 % информации, имеющей отношение к делу, а «следственный гипноз» в ряде стран уже стал обычным научно обоснованным методом в арсенале многих других<sup>3</sup>.

Безусловно, внушающее воздействие в ходе течения транса не дает возможности признавать получаемую под гипнозом информацию доказательством по делу. Однако значение гипноза для проведения оперативно-розыскных мероприятий в целях получения ориентирующей информации трудно переоценить. Профессиональный медицинский психолог и гипнолог В.В. Кондрашов о возможностях регрессии возраста пишет: «К наиболее впечатляющим феноменам из области гипнотического транса относится способность человека «давать времени обратный ход» и повторно, как бы с помощью видеомангитофонной записи, проигрывать события и происшествия из

---

<sup>1</sup> Ротенберг В.С. Гипноз и образное мышление // Психологический журнал. 1985. № 2. Т. 6. С. 132-133.

<sup>2</sup> Гусаков А.Н. Криминалистика США: теория и практика ее применения. Екатеринбург: Изд-во Уральского ун-та, 1993. С. 97-98.

<sup>3</sup> Хабалев В.Д. Применение гипноза для активизации памяти опрашиваемых лиц в деятельности зарубежной полиции: Автореф. дис. ... канд. психол. наук. М., 1997. С. 17.

периода раннего детства»<sup>1</sup>. Еще более эффективна гипнотическая репродукция в отношении недавних событий. Если задуматься какое значение может иметь подробное описание внешности преступника потерпевшим, событий и действий людей на месте совершения преступления в момент его восприятия и иных фактов, то необходимость в разработке гипнологии оперативно-розыскной деятельности становится очевидной.

Анализ криминалистической и психологической литературы позволяет выделить ряд требований с тем, чтобы избежать нарушений прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства: 1. Добровольное предварительное согласие испытуемого на опрос с использованием гипноза. 2. Высокая квалификация и специальные познания в области медицины и гипнологии специалиста-гипнолога. 3. Сведения, получаемые под гипнозом, не могут быть признаны доказательствами по делу, а выступают лишь как ориентирующая информация. 4. Опрос с применением гипноза должен проводиться с разрешения судебных органов. 5. Применение гипноза в ходе опроса может касаться только психически здоровых лиц и методы гипноза не должны ставить под угрозу жизнь и здоровье испытуемого. 6. Ход опроса с применением гипноза должен фиксироваться посредством видеозаписи. 7. Гипноз может использоваться только лишь в целях актуализации забытого, но не для преодоления конфликта.

Противникам использования гипноза в практике по раскрытию преступлений в рамках оперативно-розыскной деятельности необходимо задуматься не только о защите прав и интересов лиц, подвергшихся подобного рода воздействию. Необходимо обратить также внимание на те возможности, которые дает использование гипноза в разоблачении самооговора и оговора, в выявлении и изобличении действительных преступников. В руках же недобросовестного следователя или лица, осуществляющего оперативно-розыскные мероприятия, любой метод может стать средством искажения объективной истины. Однако эта проблема не имеет отношения к гипнологии как таковой. Здесь затрагивается проблема профессиональной подготовки работников правоохранительных органов и необходимости повышения их нравственного уровня, что вряд ли имеет отношение к научной состоятельности какого бы то ни было метода.

---

<sup>1</sup> Кондрашов В.В. Все о гипнозе. Ростов-на-Дону: Феникс, 1998. С. 100.

# ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНЫЕ ВЕРСИИ В СИСТЕМЕ КРИМИНАЛИСТИЧЕСКИХ ВЕРСИЙ

А.В. Пугачев

В сложном и многогранном процессе собирания, исследования и оценки доказательств по уголовному делу, являющемся в своей сути переходом от предположения к достоверному знанию, криминалистическая версия выступает в качестве отправной точки поиска истины. Оперативно-розыскная версия по праву занимает место отдельного, самостоятельного вида криминалистической версии. В процессе ее построения могут и должны быть использованы методы и способы операций с понятиями и суждениями, существующие в формальной логике (с учетом индивидуальных особенностей данного вида криминалистических версий).

Индивидуальные особенности оперативно-розыскных версий наиболее ярко проявляются на начальном и завершающем этапах их построения. На начальном этапе сбор информации осуществляется оперативным работником в основном негласно, что, безусловно, отражается на характере собранной информации. Требование конспирации ограничивает возможности получения субъектом оперативно-розыскной версии полной информации о том или ином обстоятельстве, поэтому основа построения данного вида версии не имеет той степени определенности, которая характерна для фактов, установленных в ходе предварительного расследования. Недостаточная определенность первичной информации проявляется на этапе формулирования оперативно-розыскной версии. Характерной чертой этого этапа построения оперативно-розыскной версии является высокий уровень проблематичности полученных умозаключений (даже при условии глубокого анализа и полного синтеза проанализированной информации). В данных условиях значительно возрастает роль получения производных фактов и их проверка на аналитической стадии построения версии, что позволяет оперативному работнику наиболее эффективно произвести расстановку сил и средств, задействованных для решения конкретной задачи оперативно-розыскной деятельности.

Выдвижение оперативно-розыскных версий возможно и в ходе начатого предварительного расследования, когда следственные версии сформулированы или идет процесс их построения. В этом случае процесс построения оперативно-розыскных версий должен быть тесно связан с построением следственных версий, что отнюдь не

предполагает зависимого или промежуточного характера оперативно-розыскных версий. Решение вопроса о соотношении оперативно-розыскных и следственных версий предопределяется характером взаимодействия оперативных и следственных подразделений. Сложившаяся в течение последних десятилетий практика работы правоохранительных органов свидетельствует о том, что наиболее эффективно цели раскрытия и расследования преступлений достигаются при равнозначном соотношении оперативной и следственной деятельности этих органов.

Однако роль и место оперативно-розыскных версий в системе криминалистических версий неоднозначно оцениваются авторами, исследовавшими данный вопрос. А.Г. Филиппов и Н.П. Яблоков считают, что оперативно-розыскная версия может быть выдвинута только оперативным работником, проводящим проверку тех или иных обстоятельств по уголовному делу, находящемуся в производстве следователя. При этом оперативно-розыскная версия может быть только частной и имеет промежуточный характер<sup>1</sup>.

Подобная точка зрения на роль и место оперативно-розыскной версии в системе криминалистических версий доминировала в криминалистике до конца 1980-х гг. и была обоснована существующим в этот период законодательством, регламентирующим оперативно-розыскную деятельность. Данное законодательство рассматривало деятельность оперативного работника только в рамках предварительного расследования, а негласный характер этой деятельности был обусловлен гласным характером деятельности следователя или лица, производящего дознание. Логика вышеуказанных авторов ясна: если преступление совершено и об этом факте стало известно следователю, прокурору или органу дознания, предварительное расследование должно быть начато незамедлительно; оперативный работник осуществляет сбор первичной информации (первый этап построения криминалистических версий), а выполнение последующих этапов - анализ, синтез и непосредственное формулирование версии - является прерогативой субъекта уголовного процесса. Таким образом, роль оперативных подразделений расценивалась в этом случае как вспомогательная<sup>2</sup>.

Изменения в социально-экономической сфере российского общества, произошедшие в конце 1980-х гг., позволили констатировать тот факт, что далеко не каждое преступление может быть раскрыто в

---

<sup>1</sup> Филиппов А.Г. Криминалистика. М., Юриспруденция, 2000 С. 222-223.

<sup>2</sup> Яблоков Н.П. Криминалистика. М.: Юристь, 1999. С. 94.

процессе предварительного расследования. В связи с этим негласная деятельность правоохранительных органов по выявлению преступлений и розыску лиц, причастных к их совершению, осуществляемая в отсутствие возбужденного уголовного дела, была признана соответствующей общим принципам уголовного и уголовно-процессуального законодательства. Перевод в последующем данной части правоотношений из сферы подзаконного регулирования в сферу регулирования законодательного лишь констатировал существование определенных устойчивых общественных отношений.

Поскольку законодательство, регулирующее оперативно-розыскную деятельность, не определяет обязательным результатом этой деятельности возбуждение уголовного дела и одновременно устанавливает жесткий судебный и прокурорский контроль за ней, можно с уверенностью утверждать, что большинство признаков, характеризующих предварительное расследование, присущи и оперативно-розыскной деятельности. Иными словами, оперативный работник в раскрытии преступления руководствуется теми же методами и способами, что и следователь в процессе расследования преступления.

## **ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАССЛЕДОВАНИЯ ВЗЯТОЧНИЧЕСТВА ПУТЕМ ПРОВЕДЕНИЯ ОПЕРАТИВНОГО ЭКСПЕРИМЕНТА**

**Е.Н. Плешивцева**

Сложность проведения расследования по делам о взяточничестве детерминирована заинтересованностью всех участников этого преступления (взяткодателя, взятополучателя, посредников) в тщательном сокрытии информации, отсутствием, как правило, в данных преступлениях потерпевшего в обычном смысле этого слова, совершением дачи-получения взятки в закрытых пространствах, без свидетелей, с маскировкой под внешне законные способы получения имущественных выгод.

Для расследования данного вида преступлений существующая система следственных действий оказывается малоэффективной. Возможность повышения эффективности видится в использовании в процессе доказывания результатов оперативно-розыскных мероприятий (далее - ОРМ) по делам о взяточничестве.

В соответствии со ст. 89 УПК «Использование в доказывании результатов оперативно-розыскной деятельности» в процессе доказывания запрещено применение результатов ОРМ, не отвечающих предъявляемым к доказательствам требованиям.

Судебная перспектива таких дел во многом зависит от умения оперативных работников и следователя, как самостоятельно, так и в сотрудничестве, в кратчайшие сроки грамотно произвести первоначальную проверку данных о возможных фактах взяточничества, результатом которой при благоприятном исходе проверки может стать возбуждение уголовного дела. В случае же, когда проведенная предварительная проверка по поступившему заявлению, например о факте вымогательства взятки, не дала результатов, достаточных для возбуждения следователем уголовного дела, оперработниками может быть организовано такое ОРМ как оперативный эксперимент, которое представляет собой вмешательство оперативных служб в процесс совершения преступления, взятие его под контроль.

Проведение данного ОРМ позволяет создать поистине уникальную доказательственную базу - материальное отображение процесса совершения преступления, реализация объективной стороны которого заканчивается задержанием взяткополучателя с поличным.

Для фиксации хода оперативного эксперимента в установленном порядке используются видео- и аудиозапись, технические и иные средства. Так, например, опыт борьбы с взяточничеством свидетельствует, что в целях подстраховки на случай задержания преступники нередко заставляют заявителя перед получением взятки писать долговую расписку о том, что он, якобы, брал деньги в займы у взятковымогателя, и требуют датировать ее значительно ранним сроком, чем в действительности. Чтобы опровергнуть в будущем «законность» перехода ценностей или денег от одного лица к другому и использовать этот факт в процессе доказывания, предлагается снабдить заявителя авторучкой, заправленной специальными чернилами (можно использовать специальные чернила, применяемые работниками паспортно-визовых служб для выписки паспортов)<sup>1</sup>.

Важным моментом в проведении оперативного эксперимента является фиксирование передачи предмета взятки в том виде и таким способом, которые в дальнейшем делают это доказательство относимым, допустимым и достоверным и придадут ему статус вещест-

---

<sup>1</sup> Особенности расследования тяжких преступлений (руководство для следователей) / Под ред. Б.П. Смагоринского, А.А. Закатова. Волгоград, 1995. С. 179.

венного доказательства<sup>1</sup>. Передаваемый предмет в обязательном порядке должен быть индивидуализирован. Практикой выработаны способы индивидуализации, связанные с отражением признаков предмета во внешней среде (осмотр, фотографирование, ксерокопирование, видеозапись), а также особые «пометки», специальная упаковка. Все это необходимо для дальнейшей идентификации, установления местонахождения, а также получения доказательств контакта взяткополучателя с передаваемым предметом и для проверки версий обвиняемого об обстоятельствах нахождения у него предмета.

Необходимость тщательного планирования подготовки и проведения этого ОРМ вызвана сложностью доказывания фактов взяточничества, частым отрицанием взяткополучателями своей вины и попыткой представить правоохранительных органов в качестве «милицейской провокации». Подобные версии выдвигаются обвиняемыми и при наличии обличающих их аудио-, видеозаписей, сопровождаемые утверждениями о фальсификации, монтаже пленки.

Очевидно, что если оперативный эксперимент по задержанию взяточника с поличным не всегда влечет признательные показания виновного, то еще более проблематичным является доказывание фактов дачи-получения взятки «post factum», т. е. по истечении определенного времени после совершения преступления. Поэтому проведение описанного ОРМ можно назвать «будущим» расследования этих преступлений, а порой и единственно возможным способом раскрытия и доказывания фактов взяточничества.

## **ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МАЛОЗНАЧИМЫХ ПРИЗНАКОВ ПАПИЛЛЯРНЫХ УЗОРОВ ДЛЯ РЕШЕНИЯ ВОПРОСОВ ИДЕНТИФИКАЦИИ ЛИЧНОСТИ**

**А.В. Ракитин**

С момента зарождения криминалистики одной из основных проблем была идентификация личности. В отношении законопослушных граждан эта проблема не является столь актуальной, а в случае криминальных элементов стоит на первом месте. Чем совершеннее становятся системы идентификации и поиска нужной информации в

---

<sup>1</sup> Кирюшина О. Индивидуализация предмета взятки // Законность. 1996. № 3. С. 22.

этих системах, тем больше раскрывается преступлений, совершенных лицами, попавшими в поле зрения правоохранительных органов.

На сегодняшний момент наибольшее распространение получила идентификация личности по папиллярным узорам пальцев. Классический подход предполагает совпадение некоторого количества признаков для вынесения экспертом положительного вывода об идентичности двух представленных на экспертизу папиллярных узоров.

Как известно, признаки, используемые в дактилоскопии, являются непараметрическими и представляют собой особенные проявления форм папиллярных узоров, такие как «начало и окончание линии», «слияние», «разрыв», «крючок», «мостику» и др.

Достижения науки позволяют современной дактилоскопии не только решать вопросы идентификации. Ф. Гальтон еще в 1882 г. отмечал характерные закономерности в типологии папиллярных узоров у представителей разных рас. Известны связи особенностей «узоров на пальцах» для людей, больных олигофренией и шизофренией. Анализ взаимосвязей между папиллярными линиями на ладонях пальцев рук и хромосомным набором человека позволили уже в 1950-1960 гг. осуществлять медико-генетические консультации людей.

В 1965 г. впервые была предложена классификация типов папиллярных узоров и с помощью математических методов была показана возможность констатирования факта родства между родителями и детьми. С помощью этой методики было установлено 1600 фактов отцовства. В основу данного метода положена закономерность сходства отдельных признаков в папиллярном узоре пальца ребенка и аналогичных пальцах родителей.

В экспертной практике нередко на месте происшествия остаются лишь фрагменты папиллярного узора, которые к тому же не содержат особенных проявлений и состоят из одних линий. Такой фрагмент, как правило, признается непригодным для идентификации (рис. 1).

Вместе с тем нетрудно заметить, что линии в таких фрагментах можно описать с помощью алгебраических и, вероятно, тригонометрических функций: для узоров типа А и В подходит функция  $y=x^n$ , для узоров типа С -  $y=(a+x)^n$  (где  $n$  - целое положительное число). Кроме того, некоторые линии имеют форму, для описания которой наиболее подходят уравнения семейства «Берталанфи». Совокупность таких линий можно представить как некий «поток», обладающий свойствами, который можно описать с помощью математического анализа.

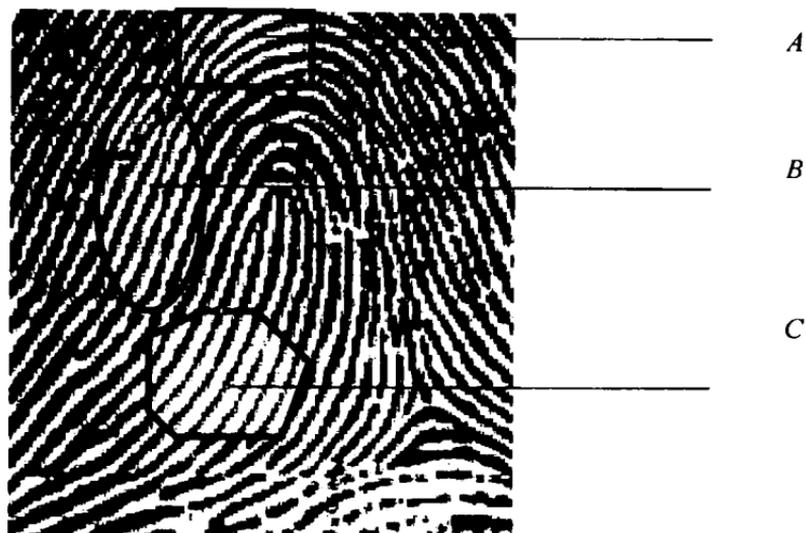


Рис. 1. На отпечатке пальца обозначены фрагменты папиллярного узора (А, В, С), не содержащие идентифицирующих признаков

В результате образуется набор параметрических данных (матрица чисел), к которым можно применить методы вариационной статистики. При наличии двух потоков, обладающих свойствами, описанными выше, выдвигается гипотеза об идентичности числовых значений фрагмента найденного узора и узора подозреваемого лица. Данные обрабатываются с помощью ЭВМ.

Предварительные исследования, проведенные с дактокартами (50 шт.), отобранными методом случайной выборки, показали, что применение данной методики возможно для идентификации личности по фрагменту папиллярного узора, содержащему только линии.

Указанная методика увеличивает шанс раскрытия преступлений, а также способствует получению максимальной информации о человеке и крайне нужна в целях сужения круга проверяемых лиц.

# К ВОПРОСУ О СТАНОВЛЕНИИ ОСНОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ БУХГАЛТЕРСКОГО УЧЕТА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Г.С. Трусова

Переход Российской Федерации к рыночным отношениям повлек образование новых экономических субъектов. В связи с этим происходит появление новых фактов хозяйственной деятельности, что потребовало соответствующих изменений в их правовом регулировании. Наряду с этим допущенные ошибки, непродуманность функционирования хозяйственных механизмов в рыночных образованиях, в том числе отсутствие надлежащего контроля за финансово-хозяйственной деятельностью привели к появлению негативных процессов в экономике, в частности, ее криминализации. Как показывает анализ современной следственной практики, преступления в сфере экономической деятельности являются достаточно распространенным явлением. Общественная опасность данных преступлений заключается в том, что в результате таких посягательств экономическим интересам государства и иным субъектам, связанным с предпринимательской деятельностью, наносится значительный ущерб. Особенности применения специальных бухгалтерских познаний при расследовании указанных преступлений для большинства следователей и экспертов-бухгалтеров в свете новых рыночных реалий оказались незнакомыми. Отсюда их усилия в борьбе с такими преступлениями стали малоэффективными. В этой связи бухгалтерский учет приобретает как экономическое, так и юридическое значение. Научное осмысление сущности и назначения бухгалтерского учета, а также судебно-бухгалтерской экспертизы не может быть в полной мере раскрыто без анализа их нормативно-правовых основ.

Работа по реформированию нормативной основы бухгалтерского учета в России потребовала значительного времени и продолжается до сих пор. Наиболее важным ее результатом стало построение в целом механизма правового регулирования, ориентированного на обеспечение потребностей всех заинтересованных пользователей<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Теория бухгалтерского учета признает пользователем бухгалтерской информации любое юридическое или физическое лицо, заинтересованное в информации об организации. В соответствии с общей концепцией международных стандартов бухгалтерского учета пользователями бухгалтерской информацией являются: служащие, поставщики, кредиторы, инвесторы, покупатели, общественность, налоговые органы, правительственные структуры и т.д. Требования пользователей к бухгалтерской информации обусловлены характером их интересов.

бухгалтерской информации и учитывающей необходимость гармонизации стандартов российского учета с международными.

Основной нормативной базой бухгалтерского учета являются ФЗ «О бухгалтерском учете», Положение о бухгалтерском учете и отчетности в РФ, План счетов бухгалтерского учета финансово-хозяйственной деятельности организации и инструкция по его применению, определяющие методологические основы и порядок организации бухгалтерского учета в Российской Федерации. На их базе и с учетом требований общепризнанных Международных стандартов бухгалтерского учета, разработанных Комитетом по международным стандартам при ООН, строится учетная политика организации независимо от формы собственности.

До 1996 г. деятельность в сфере бухгалтерского учета регламентировалась лишь подзаконными, чаще всего ведомственными нормативными актами. Бухгалтерский учет впервые получил законодательную основу после выхода ФЗ от 21.11.96 г. № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете», которым восприняты в основном понятия, существовавшие в ранее изданных нормативных актах по регулированию бухгалтерского учета - указах Президента и постановлениях Правительства. В развитие его принципиальных подходов приняты 14 различных положений по бухгалтерскому учету, а кроме того, Положение по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации. Тем самым неизмеримо качественно повысился уровень нормативно-правовой базы учета.

Урегулирование отношений в сфере бухгалтерского учета на федеральном уровне обусловлено положениями ст. 71 Конституции РФ, которая относит к ведению Российской Федерации установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экономического развития Российской Федерации; установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, а также федеральные налоги и сборы.

Государство как регулятор деятельности всех хозяйственных субъектов - собственников, находящихся на его территории, несомненно, должно, с одной стороны, обеспечить четкое формирование информации как о собственности хозяйственных субъектов (предприятий, предпринимателей), так и их финансовом положении, с другой, - защитить вкладчиков, акционеров, инвесторов, кредиторов от банкротства предприятий. Современные хозяйственные тенденции во всех развитых странах предполагают сохранение государством роли регулятора всей экономической деятельности - отсюда

вопросы правильной организации формы бухгалтерского учета и достоверной, прозрачной отчетности приобретают исключительное значение для всех участников рыночных отношений (самих предприятий, акционеров, инвесторов, профсоюзов, трудовых коллективов, общественных организаций и многих других)<sup>1</sup>.

Доминирующее положение ФЗ «О бухгалтерском учете» требует более или менее тщательного анализа его структуры. При этом анализ этой структуры должен быть произведен с точки зрения полноты отражения в нем структуры самой бухгалтерской деятельности.

В Законе РФ «О бухгалтерском учете» раскрываются общие методологические подходы к бухгалтерскому учету, основные требования к его ведению, прежде всего в части составления первичной учетной документации, учетных регистров, оценки имущества и обязательств, их инвентаризации; регламентация бухгалтерской отчетности и определена ответственность за нарушение действующего законодательства по бухгалтерскому учету. В «Общих положениях» закона дается определение бухгалтерского учета, объекты учета, задачи. Далее определяются органы, которые осуществляют методологическое руководство бухгалтерским учетом, основные положения организации учета, права, обязанности и ответственность бухгалтера и руководителя.

Таким образом, можно утверждать, что на момент принятия закона, его нормы вполне отвечали требованиям экономики того времени. Но к настоящему моменту некоторые положения закона не могут удовлетворить в полной мере потребности современной хозяйственной жизни. Отдельные отношения в области бухгалтерского учета остаются за рамками урегулирования их законом.

В 2000-2001 гг. широко обсуждался вопрос о необходимости подготовки Правительством РФ и внесения в Государственную думу РФ законопроекта об изменениях отдельных положений ФЗ «О бухгалтерском учете». Однако до настоящего времени данный законопроект не принят. Жаль, ведь изменения, которые могут быть внесены в проект закона, согласуются с новациями, вытекающими из по-

---

<sup>1</sup> В имеющейся литературе отсутствуют исследования, касающиеся критериев доступности (и соответственно прозрачности) бухгалтерской информации. На наш взгляд, таким критерием, с одной стороны, являются требования формирующейся рыночной экономики, которые должны обеспечить максимальную возможность получения заинтересованными лицами бухгалтерской информации, с другой эта доступность должна ограничиваться требованиями защиты прав и интересов субъектов предпринимательской деятельности и связаны с коммерческой тайной.

ложений по бухгалтерскому учету (отдельные правила, терминология и др.). При этом в новую редакцию возможно внесение двух важных дополнений: первое связано с введением нормы обязательности составления сводной бухгалтерской отчетности группами взаимосвязанных организаций, образованных на добровольных началах; второе касается проведения аттестации профессиональных бухгалтеров (главных бухгалтеров и бухгалтеров-экспертов).

На следующем уровне нормативного регламентирования бухгалтерского учета находятся положения (стандарты), утверждаемые Министерством финансов РФ и иными органами управления данного уровня и являющимися обязательными к исполнению. Положение (стандарт) по бухгалтерскому учету можно определить как свод основных правил, устанавливающий направление учета определенного объекта или их совокупности, тем самым конкретизирующий нормы ФЗ «О бухгалтерском учете». По инициативе Межведомственной комиссии по реформированию бухгалтерского учета и финансовой отчетности распоряжением Правительства РФ от 22.05.98 № 587-р был принят План внедрения в течение 1998-1999 гг. 22 положений (стандартов) бухгалтерского учета.

Разработка положений (стандартов) по бухгалтерскому учету базируется на общепринятых методологических принципах, предусмотренных международными стандартами, и в целом структура каждого стандарта включает: введение (общие положения); определение; содержание; необходимые пояснения (предписания), регулирующие процедуру практического применения отдельных требований, составляющих основу того или иного положения (стандарта); дату вступления в действие.

Во введении указывается, что данное положение устанавливает методологические основы формирования в бухгалтерском учете информации о конкретном объекте учета, явившемся основой этого положения. Само положение представляет собой элемент системы нормативного регулирования бухгалтерского учета в РФ и должно применяться с учетом других положений по бухгалтерскому учету в соответствии с действующим законодательством. Указываются условия, на которых используется объект в учете организации (на праве собственности, хозяйственного ведения, оперативного управления, договора аренды и пр.). Приводится организация учета отдельных объектов, перечень которых не регулируется данным положением в связи с тем, что их деятельность определена другими нормативными

документами. Таким образом, во введении наряду с раскрытием общего содержания положения, указываются его цели и задачи. Во второй части положения даются основные понятия, позволяющие однозначно понимать термины и содержание соответствующих объектов учета и их показатели. В этой части положения указывается также единица бухгалтерского учета конкретного объекта. Основное содержание данного объекта и практика его применения раскрывается в последующих частях положения.

Так, Положение по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности РФ, утвержденное приказом Минфина РФ № 34н от 29.07.1998 г., определяет: порядок организации и ведения бухгалтерского учета; порядок составления и представления бухгалтерской отчетности; порядок оценки процессов и средств; статус и функции главных бухгалтеров и возглавляемых ими служб; взаимоотношения по вопросам учета с внутренними и внешними пользователями бухгалтерской информации, включая органы государственного управления.

Еще одним шагом в выполнении Программы реформирования бухгалтерского учета в соответствии с международными стандартами финансовой отчетности, утвержденной постановлением Правительства РФ от 6.03.1998 г. № 283, было принятие нового плана счетов бухгалтерского учета. Новый План счетов бухгалтерского учета финансово-хозяйственной деятельности организаций и инструкция по его применению были утверждены приказом Минфина РФ от 31.10.2000 г. № 94н, введен в действие с 1.01.2001 г. Предыдущий счетный план, применявшийся с 1.01.1992 г., действовал в течение 9 лет. Этот срок является тем периодом, когда план счетов обеспечивает выполнение присущих ему функций. За такой период хозяйственная жизнь, теория и практика учета ставят перед планом счетов ряд новых задач, что предопределяет необходимость его пересмотра. Так происходило в 1985 г. и 1991 г., аналогичная ситуация сложилась и в данный момент.

Основные подходы к пересмотру счетного плана сложились в результате анализа практики применения предыдущего плана счетов. Более того, большинство решений, реализованных в новом плане счетов, выработано этой практикой или стало ответом на потребности современной хозяйственной жизни. В основу построения нового плана счетов были положены следующие подходы: независимость содержания финансовой информации, формирующейся в бухгал-

терском учете, от структуры плана счетов; относительная независимость процесса систематизации и накопления информации о финансово-хозяйственной жизни от процесса формирования данных для целей налогообложения; относительная независимость учетного процесса от какого-либо определенного вида бухгалтерской отчетности (официальной, по МСФО и др.); обеспечение возможности хозяйствующим субъектам свободно конструировать рабочие планы счетов, соблюдая общие методические принципы бухгалтерского учета; практическое удобство работы с планом счетов; преемственность в построении плана счетов.

План счетов представляет собой систематизированный перечень счетов первого и второго порядка, сгруппированных в разделы исходя из однородности экономического содержания учитываемых фактов хозяйственной деятельности организации с целью получения информации, необходимой для оперативного руководства и управления, повседневного контроля в интересах собственников и других заинтересованных лиц и органов, для составления достоверной, достаточной и прозрачной бухгалтерской отчетности. Новый план счетов включает 8 разделов, объединяющих 60 синтетических счетов. Обособленную группу составляют забалансовые счета, состоящие из 11 счетов. Каждый счет имеет свой номер, шифр (код), состоящий из двух цифр. К отдельным счетам предусмотрены субсчета с указанием их номера и наименования.

Анализ плана счетов показывает, что счета, входящие в 1-6 разделы, предназначены для получения и обобщения информации о наличии и движении имущества, а также для раскрытия сущности отдельных хозяйственных процессов, в целом составляющих процесс воспроизводства совокупного общественного продукта. Здесь же представлены счета источников имущества, обобщающие информацию о наличии и движении постоянного и заемного капитала. Разделы 7 и 8 содержат информацию о процессе формирования и использования собственного капитала организации в отчетном году, а также обобщает информацию о наличии ее непокрытого убытка и о состоянии и формировании доходов и расходов организации, ее финансового результата за отчетный год. Забалансовые счета в силу своей специфики в плане счетов выделены обособленно и раскрывают информацию о наличии и движении имущества, не принадлежащего предприятию, но находящегося в его пользовании или распоряжении.

Инструкция по применению плана счетов устанавливает единые подходы к применению плана счетов бухгалтерского учета и отражению фактов хозяйственной деятельности на счетах бухгалтерского учета. Каждый раздел содержит краткую аннотацию, в которой раскрывается назначение счетов, формирующих состав данного раздела. Затем приводится название каждого счета, дается краткая характеристика его применения исходя из экономической сущности учитываемого на нем объекта учета. В заключение приводится типовая корреспонденция счета по дебету и кредиту с другими счетами первого порядка.

Основная цель разработки нового плана счетов и инструкции по его применению является не только приведение системы нормативного регулирования бухгалтерского учета и отчетности в соответствие с измененной правовой базой, но и приведение текста инструкции в соответствие с текстами вновь принятых положений по бухгалтерскому учету и отчетности.

Подводя итог изложенному, необходимо сказать о том, что существует мнение о необходимости научно обоснованной кодификации, содержащейся в бухгалтерском законодательстве информации (Ю.А. Репникова). На наш взгляд, данная деятельность позволит в короткий срок оценить все действующее правовое регулирование учетной политики РФ, выявить несогласованность, противоречия в ней, а также пробелы, имеющиеся в законодательстве, и принять меры по их устранению.

Представляется, что работа по кодификации бухгалтерского законодательства может закономерно привести к созданию Бухгалтерского кодекса Российской Федерации, который должен представлять собой систематизированный законодательный акт, в котором содержатся нормы соответствующей отрасли права. Расположение правовых норм в кодексе производится в порядке, отражающем систему данной отрасли права. Создание кодекса должно быть направлено на упорядочение действующего законодательного материала в области бухгалтерского учета, преобразовывая его путем внесения изменений и дополнений, исключая повторения и противоречия, а также восполнения пробелов и преобразования его характера и направленности. Бухгалтерский кодекс позволит в максимальной степени обеспечить внутреннюю согласованность, целостность и полноту правового регулирования учетных отношений. В дальнейшем содержание

его статей более полно будет раскрываться в процессе работы правоприменительных органов, в первую очередь судебных.

Совершенствование нормативного правового регулирования должно осуществляться в направлении приведения к международным требованиям не только норм бухгалтерского учета, но и гражданского, налогового законодательства и других отраслей права, а также использования всего положительного опыта, который наработан в ходе проведения экономической реформы. Конечной целью нормативного регулирования бухгалтерского учета является возможность обеспечить прозрачность учетной информации о финансовом положении и результатах деятельности хозяйствующих субъектов и возможность доступа к ней всех заинтересованных пользователей. Для ее достижения необходимо переориентировать нормативное регулирование с учетного процесса, его технологичности на бухгалтерскую (финансовую) отчетность. Требуется обеспечить органичное сочетание нормативных предписаний федеральных органов исполнительной власти с профессиональными рекомендациями. Важно обеспечить разумное сочетание национальных подходов в постановке бухгалтерского учета с международными стандартами в этой области. Реализация указанных подходов в реформировании нормативно-правового регулирования в значительной степени зависит от сохранения стабильности развития самой системы учета.

#### НОРМАТИВНЫЕ АКТЫ И ЛИТЕРАТУРА

Конституция РФ.

ФЗ «О бухгалтерском учете» от 21.11.1996 г. // СЗ РФ. 1996. № 48.

Положение о бухгалтерском учете и отчетности в РФ. Приказ Минфина РФ от 29.07.1998 г. № 34 // Прил. к журн. «Бухгалтерский учет». 1998. № 11.

План счетов бухгалтерского учета финансово-хозяйственной деятельности организаций и инструкция по его применению, утв. Приказом Минфина РФ от 31.10.2000 г. № 94н // Экономика и жизнь. 2000. № 46.

*Астахов В.П.* Теория бухгалтерского учета. Ростов-на-Дону, 2001. 448 с.

*Бакаев А.* Бухгалтерский учет в России: основные направления развития // Финансовая газета. 2001. № 3.

*Шнейдман А.* Новый план счетов в бухгалтерском учете // Финансовая газета. 2000. № 48.

# МЕТОДОЛОГИЯ КАК НАУЧНО-ПОРОЖДАЮЩАЯ СИСТЕМА

И.Т. Кривошеин

Методологическое познание - это одно из магистральных направлений, имеющих весомое научно-познавательное значение. Уровень его развитости, масштабность включенности в сферу научного познания есть один из показателей научно-рационально осваиваемой предметности.

Методологическое познание в криминалистической методике имеет давние традиции. Это подтверждается рядом фактов и прежде всего широким обращением и внедрением общенаучных и специально-научных методов и исследовательских методик в теорию и практику борьбы с преступностью, в том числе в методики по расследованию конкретных видов и групп преступлений.

Не менее значима роль методологии в обосновании научно-логического каркаса криминалистической методики, в формировании научно-понятийного аппарата, в создании основ концептуально-теоретической модели криминалистической методики.

Наряду с несомненными успехами, достигнутыми криминалистической методикой, познавательного-программирующая роль методологии, ее познавательный потенциал задействованы не полностью. В частности, он оказался пока не востребованным для качества знаний, вырабатываемых криминалистической методикой, его инфраструктуры. Но то, какое знание вырабатывает криминалистическая методика и какова роль в этом процессе научной методологии, является из конституирующих науку признаков, показателем ее научной зрелости. Интерес науки к науке, к самой себе становится закономерностью ее развития. Как отмечает один из авторитетных отечественных исследователей теоретико-методологических проблем права Д.А. Керимов: «Все возрастающий объем научных знаний повышает требования к точности, строгости, логической последовательности научного мышления, а это с необходимостью предполагает изучение самого познавательного процесса. ... Этой цели служит методология, которая есть мышление, обращенное вовнутрь себя. Она выступает в качестве «образной логики», благодаря которой совершенствуется

познавательная логика и организация исследовательского процесса, отрабатывается ее инструментами»<sup>1</sup>.

Адекватный глубине поставленной проблемы ракурс анализа во многом определяется точностью расстановки исследовательских акцентов. На этом пути есть ряд объективно существующих проблем. В числе первых необходимо отметить неоднозначность истолкования понятия «методология» и прежде всего в самих философско-методологических исследованиях. Содержащиеся в них определения, утверждения, суждения, нередко противоречивые и взаимоисключающие, служат предпосылкой для дискуссий в отраслевых правовых науках. Не избежала участи быть втянутой в дискуссию и криминалистика. Понятие «методология» используется в научно-криминалистических исследованиях преимущественно в двух значениях. В первом значении исследователи исходят из понимания методологии как учения о методах науки<sup>2</sup>. Оппоненты, в частности, Р.С. Белкин, А.И. Винберг критически оценивая данное определение, отмечали: «До настоящего времени методологические основы науки иногда рассматривают как понятие, равное по содержанию понятию метода науки. ... методологические основы науки - это ее общая теория, включающая в себя систему ее мировоззренческих принципов, теоретических концепций, категорий, методов и связей, определений и терминов, ... методология - это теоретическая система знаний, т.е. система идей, а не просто способов исследования. Составным элементом методологии является учение о методах познания, в том числе и о методах формирования теоретических положений, о методах конструирования теорий. ... Учение о методах познания не исчерпывает собой содержания методологии»<sup>3</sup>.

Анализ научно-криминалистической литературы, а также литературы иных наук показывает, что содержание понятия «методология» до сих пор недостаточно ясно, что имеются различные точки зрения по вопросу о том, что такое методология науки и какова ее структура, что, наконец, трудно найти простое, ясное и вместе с тем общепризнанное определение этого понятия. Ни одно из приведенных опре-

---

<sup>1</sup> Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). Изд. 2-е. М.: Аванта+, 2001. С. 7.

<sup>2</sup> См., напр.: Эйсман А.А. Советская криминалистика. Теоретические проблемы. М.: Юрид. лит. 1978. С. 3; Селиванов А.А. Советская криминалистика: система понятий. М.: Юрид. лит., 1982. С. 20 и др.

<sup>3</sup> Белкин Р.С., Винберг А.И. Криминалистика: общетеоретические проблемы. М.: Юрид. лит., 1973. С. 11-14.

делений не принимается исследователями безоговорочно, ни одно из них не стало приоритетным. Дискуссия находится на той стадии, когда стороны высказали максимальное количество аргументов и все же не пришли к общему решению. Естественно, что оценка программирующей роли методологии в научно-познавательской деятельности, в получении научно-рациональных (теоретических) знаний, в определении их научного статуса существенно усложняется.

По нашему мнению, наличие различных позиций не является неким фатальным изъяном, более того, все концептуально-теоретические системы содержат те или иные допущения или условности, оправдываемые особенностями исследования, конечными результатами. Важнее констатировать ориентацию на минимальность допущений и условностей и готовность к рассмотрению других возможностей. В этом плане можно говорить о том, что одни допущения и условности более обоснованы, чем другие. Это обстоятельство особенно важно для понимания специфики сферы гуманитарного знания, методология которого, в отличие от, методологии естественно-природных и технических наук, находится в стадии формирования. Очевидно, что излишняя категоричность в вопросах с тонкой философско-методологической нюансировкой выглядит малоубедительной.

Познавательско-программирующая роль методологии состоит, по нашему мнению, в том, что она осуществляет роль гносеологического ориентира, оставляющего место и для научно-творческого самовыражения исследования. В этом исходном своем качестве она есть единство объективного и субъективного. С одной стороны, она служит предпосылкой, стимулирующей акты научно-творческой самореализации познающего субъекта (объективная составляющая). С другой стороны, инспирируется поиск и формирование объективно-логической модели, определяется ее онтологическое, гносеологическое и логическое пространство - контуры и границы, широта, глубина и уровень охватываемых и включаемых в анализ связей, идей, принципов и категорий, содержащих в себе уже достигнутое знание (субъективная составляющая).

Методология - это не догма, не катехизис свода правил, норм, предписаний, жестко-однозначно регламентирующих научно-познавательную деятельность. Только при условии гармоничного сочетания объективной и субъективной составляющих методология выступает как научно-порождающая система.

## СОДЕРЖАНИЕ

### *Раздел I. ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА*

<b>Абрамова А.А.</b> К понятию механизма правового регулирования. . .	3
<b>Андреев В.П.</b> Ковалевский об общественном строе и обычном праве кавказских горцев. . . . .	8
<b>Белковец В.В.</b> К истории создания местного самоуправления в Московской Руси (XV-XVI вв.). . . . .	12
<b>Быковская Е.А.</b> Социальный портрет адвоката первой половины 1920-1930 гг. (на материалах Новониколаевской губернии). . . . .	17
<b>Волович В.Ф.</b> Административно-правовые проблемы борьбы с терроризмом. . . . .	21
<b>Гаврилов С.О.</b> К вопросу о советской демократии 1930-х гг. . . . .	45
<b>Дегтярева А.М.</b> Б.Н. Чичерин об управлении в области народного образования. . . . .	46
<b>Железчикова Л.Н.</b> Закрепление принципа периодичности выборов в действующем законодательстве. . . . .	53
<b>Зеряева Е.А.</b> Проблемы производства по делам о передачах запрещенных предметов лицам, содержащимся в исправительных учреждениях и в местах содержания под стражей. . . . .	58
<b>Исакова Г.А.</b> К вопросу о происхождении президентской власти. Диктатура Корнелия Суллы. . . . .	62
<b>Мельчинский Н.Н.</b> Федеральные органы исполнительной власти в 2001 г. . . . .	65
<b>Радзивил Р.С.</b> Проблемы договорного регулирования в сфере публичного права. . . . .	72
<b>Сапунов Н.Р.</b> Правовое регулирование муниципальных отношений. . . . .	78
<b>Съемщиков Е.П.</b> Современные проблемы российской государственности. . . . .	85
<b>Тихонова В.В.</b> Формы участия общественных объединений в правоохранительной деятельности современного государства. . . . .	86
<b>Тен А.А.</b> Отдельные аспекты законодательства по административно-правовому регулированию сельскохозяйственного производства. . . . .	89
<b>Трышченков А.А.</b> Нормативное правовое регулирование отдельных видов государственной службы ТГУ. . . . .	96

Унутов Э.Д. Проблемы повышения правовой культуры в России. . . . .	99
Харлов Н.А. Деятельность милиции Сибири по выполнению административных функций в начале 1920-х гг. . . . .	109
Черненко А.К. Правовая технология и проблемы эффективности современного законодательства. . . . .	114
Щербакова Т.В. К вопросу об ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. . . . .	118
Шафранов А.П. Понятие непосредственной реализации права и ее форм. . . . .	123
Шафранов А.П. Соотношение и взаимосвязь правореализации со смежными правовыми категориями. . . . .	127

## *Раздел II. ВОПРОСЫ ФИНАНСОВОГО ПРАВА*

Алтухова Е.В. Вопросы разграничения налоговых полномочий в межбюджетных отношениях Российской Федерации и регионов. . . . .	130
Бубенчиков А.Д. Финансово-правовые принципы инвестиционной деятельности. . . . .	134
Елгина Д.А. Становление и развитие законодательства по подоходному налогообложению организаций. . . . .	139
Зуев В.М. Организация государственных и муниципальных финансов как предмет отрасли финансового права. . . . .	143
Имыкшенова Е.А. Залог и поручительство как способы обеспечения исполнения обязанностей по уплате налоговых платежей. . . . .	149
Кошель Д.Е. К вопросу о понятии муниципального кредита в России. . . . .	154
Кузнецов С.С. Понятие налогового контроля в Российской Федерации. . . . .	158
Лукьянова Т.Г. К вопросу о сущности финансовой деятельности в Российской Федерации. . . . .	163
Лунгу Е.В. Конституция Российской Федерации – правовой источник организации и деятельности Банка России. . . . .	167
Мальцева И.Н. Вопросы становления и развития казначейской системы исполнения бюджетов. . . . .	170
Николаев А.М. Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации. . . . .	173
Николаев А.М. Межбюджетные отношения: регионы и местное самоуправление. . . . .	177
Полозов О.Г. О понятии и особенностях финансовых санкций по российскому законодательству. . . . .	182
Сердюкова Н.В. Некоторые вопросы совершенствования финансово-правовой ответственности. . . . .	185
Туляй А.Н. Правовое положение Центрального банка Российской Федерации. . . . .	189
Цыренжапов Ч.Д. Особенности и виды государственных и муниципальных расходов в субъекте Российской Федерации. . . . .	195
Черская Ю.М. Вопросы установления местных налоговых платежей. . . . .	199

### *Раздел III. ВОПРОСЫ КРИМИНАЛИСТИКИ*

<b>Жегалов Е.А.</b> Установление каналов движения товаров по уголовным делам об уклонении от уплаты таможенных платежей. . . . .	202
<b>Жигинас Н.А., Мещерякова Э.И.</b> Гендерные аспекты девиантности подростков. . . . .	205
<b>Зайцева Е.А.</b> Психологическое обеспечение деятельности сотрудников ОВД. . . . .	208
<b>Кривошеин Д.И.</b> Правовая психология как элемент правосознания. . . . .	211
<b>Клименко И.И.</b> Использование оперативно-розыскной информации для формирования доказательств по делам, связанным с наркобизнесом. . . . .	214
<b>Кузеванов А.В.</b> Диалектика развития криминалистического учения о преступном событии. . . . .	217
<b>Космодемьянская Е.Е.</b> Изучение связей преступлений в рецидиве как один из способов установления насильственного преступника. . . . .	219
<b>Полстовалов О.В.</b> Нравственно-правовые вопросы использования гипноза в ходе осуществления оперативно-розыскных мероприятий. . . . .	224
<b>Пугачев А.В.</b> Оперативно-розыскные версии в системе криминалистических версий. . . . .	228
<b>Плешивцева Е.Н.</b> Повышение эффективности расследования взяточничества путем проведения оперативного эксперимента. . . . .	230
<b>Ракитин А.В.</b> Использование малозначимых признаков папиллярных узоров для решения вопросов идентификации личности. . . . .	232
<b>Трусова Г.С.</b> К вопросу о становлении основ регулирования бухгалтерского учета в Российской Федерации. . . . .	235
<b>Кривошеин И.Т.</b> Методология как научно-порождающая система	243

Научное издание

**ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УКРЕПЛЕНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ**

*Часть 13*

Оригинал-макет А.Н. Проскуриной  
Технический редактор Р.М. Подгорбумская  
Обложка О.Н. Иващенко

---

Лицензия ИД 04617 от 24.04.2001 г. Подписано в печать 16.12.2002 г.  
Формат 60x84<sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Бумага офсетная №1. Печать офсетная.  
Печ. л. 16,0; усл. печ. л. 14,88; уч.-изд. л. 15,52. Тираж 300 экз. Заказ 1125

---

Издательство ТГУ, 634029, г. Томск, ул. Никитина, 4  
Типография «Иван Федоров», 634003, г. Томск, Октябрьский взвоз, 1

