Издается с 2013 года

ВЕСТНИК
Юридического института МИИТ

2013. № 4

РУБРИКИ ЖУРНАЛА

Гражданское право
Экологическое право
Органы государственной власти
Финансовый контроль
Конфликт интересов
Противодействие коррупции
Вопросы истории
Образование в России
Трудовое право
Контроль на транспорте
Иностранное право

Председатель редакционного совета:
Духно Николай Алексеевич
доктор юридических наук, профессор

Заместитель председателя редакционного совета:
Корякин Виктор Михайлович
доктор юридических наук

Члены редакционного совета:
Дойников Игорь Валентинович, доктор юридических наук, профессор
Егоров Виктор Павлович, доктор военных наук, профессор
Жовтун Дмитрий Тимофеевич, доктор философских наук, профессор
Землин Александр Игоревич, доктор юридических наук, профессор
Коровяковский Денис Геннадьевич, кандидат юридических наук, доцент
Лобачев Сергей Львович, доктор технических наук, профессор
Овечкин Александр Петрович, доктор философских наук, профессор
Постол Ольга Львовна, кандидат педагогических наук, доцент
Слышкин Геннадий Геннадьевич, доктор филологических наук, профессор
Соловьев Евгений Николаевич, кандидат экономических наук, доцент

© Юридический институт МИИТа, 2013

При использовании материалов журнала
ссылка на «Вестник Юридического института МИИТ»
обязательна.

Официальный сайт
Юридического института:
www.ui-miit.ru

Содержание

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

Корякин В. М.
ВОЛОНТЕРСТВО С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА.....5

Борисова С. В.
КОРПОРАЦИЯ, ЧЛЕНСКИЕ ОТНОШЕНИЯ, КОРПОРАТИВНЫЕ ОТНОШЕНИЯ, КОРПОРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ КОРПОРАЦИЕЙ: новеллы корпоративного законодательства.....12

Егорова С. Э.
ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ КОРПОРАЦИЙ И ХОЛДИНГОВ В ТРАНСПОРТНОЙ СФЕРЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (на примере ОАО «РЖД»).....17

Завершинский С. Ю.
ЭЛЕКТРОННЫЙ ДОКУМЕНТООБОРОТ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ УРОВНЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ И ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ.....22

Трофимова И. А.
СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ «ОХРАНА» И «ЗАЩИТА» ПРАВА ЧАСТНОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ.....29

Чжоу И.
ВОПРОСЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОМПЛЕКСНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЧАСТНЫХ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....37

Выскубин А. А.
ОТЧУЖДЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ, НАХОДЯЩИХСЯ В ФЕДЕРАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ, ПУТЕМ ИХ ПРОДАЖИ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ФИЗИЧЕСКИМ ЛИЦАМ (СОБСТВЕННИКАМ ХОЗЯЙСТВЕННЫХ ПОСТРОЕК) ЯВЛЯЕТСЯ НЕЗАКОННЫМ (по материалам судебной практики).....43

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

Духно Н. А.
ФОРМИРОВАНИЕ И ПРЕДНАЗНАЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ 50

ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Максимов С. Н.
АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ.....61

Торгашкин А. А.
ВОПРОСЫ ПРАВОВОЙ ПРИРОДЫ И ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ.....66

Ольховская Н. П.
ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ:
состояние и проблемы 70

ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

Акимов В. М.
ВНЕШНИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: организационно-правовые аспекты 78

Бурдяк А. В.
ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ НАДЗОРА ЗА ЗАКОННОСТЬЮ ФИНАНСОВО-ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВОЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ 84

Резникова С. А.
ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ СРЕДСТВАМИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ 87

Подшибякин А. Н.
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ВООРУЖЕННЫХ СИЛАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: вопросы теории и практики 90

КОНФЛИК ИНТЕРЕСОВ

Аржаков А. Ю.
КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ НА ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СЛУЖБЕ:
теоретические и практические аспекты 92

Фадеева Н. В.
ВОПРОСЫ ПРЕОДОЛЕНИЯ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК 95

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ

Волкова И. В.
АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРОФИЛАКТИКИ КОРРУПЦИИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК 101

Порватова Н.
К ВОПРОСУ ОБ ИССЛЕДОВАНИИ ПОЛОЖЕНИЙ
О ГОСУДАРСТВЕННОМ ЗАКАЗЕ 108

Барамыков А.
КАЧЕСТВЕННЫЕ МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА (на примере г. Москвы) 112

ВОПРОСЫ ИСТОРИИ

Артамонова С. Н.
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД К МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОЙ ВОЕННОЙ ЮСТИЦИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА:
опыт и перспективы использования 118

Емельянова А. И.
ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА В РОССИИ 125

Репников М. С.
РАЗВИТИЕ ИНВЕСТИЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ 133

Зейналова Л. М.
КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ И ИСТОРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ 140

ОБРАЗОВАНИЕ В РОССИИ

Бука О. А.
АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА ВЫСШЕГО ВОЕННОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ 144

Землин А. И.
ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ..... 159

Щукина В. В.
ВОПРОСЫ ВОСПИТАНИЯ ЛИЧНОСТИ В ПРОЦЕССЕ ОБУЧЕНИЯ..... 161

ТРУДОВОЕ ПРАВО

Багавудинов Ш. Г.
САМОЗАЩИТА КАК ОДИН ИЗ СПОСОБОВ ЗАЩИТЫ РАБОТНИКОМ ТРУДОВЫХ ПРАВ ПО РОССИЙСКОМУ ТРУДОВОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ 164

КОНТРОЛЬ НА ТРАНСПОРТЕ

Гареева О. Е.
СИСТЕМА ОБЪЕКТИВНОГО КОНТРОЛЯ НА АВТОМОБИЛЬНОМ ТРАНСПОРТЕ..... 173

ИНОСТРАННОЕ ПРАВО

Потапов Н. А.
ОБЯЗАТЕЛЬНОЕ ПРЕДЛОЖЕНИЕ ПО ПРАВУ АНГЛИИ..... 178

Сведения об авторах..... 183

Требования к материалам, представляемым для опубликования в журнале «Вестник Юридического института МИИТ»..... 185

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

УДК 347+378.183

© Корякин В. М.

ВОЛОНТЕРСТВО С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА

Аннотация: В статье рассматриваются гражданско-правовые аспекты волонтерской деятельности, выявляются пробелы и противоречия правового регулирования волонтерства, высказываются некоторые предложения по совершенствованию законодательства в указанной области общественных отношений

Ключевые слова: волонтер; волонтерство; волонтерская деятельность; добровольчество; благотворительность; внедоговорные обязательства

© Koryakin V.

VOLUNTEERING FROM THE POINT OF VIEW OF CIVIL LAW

Abstract: The article deals with civil law aspects of volunteer activities, identifies the gaps and inconsistencies in the legal regulation of volunteer work, there are some proposals on improvement of legislation in the specified area

Keywords: volunteer, volunteering, volunteering; volunteering; charity; non-contractual obligations

Понятия «волонтер», «волонтерство»[1], получившие сегодня довольно широкое распространение в нашем обществе, в своем первоначальном смысле имели отношение исключительно к воинской деятельности, военной службе.

Волонтер (*франц*. volontaire, от *лат*. voluntaries — действующий нестандартно, по наитию), лицо, поступившее на военную службу по собственному желанию. Различают два типа волонтеров: профессионалов, нанимавшихся на службу за плату, и добровольцев, шедших в армию по идейным соображениям, как правило, лишь на время войны. До введения всеобщей воинской повинности система волонтерства являлась или основным способом комплектования войск или дополнением к другим системам пополнения вооруженных сил. При этом из волонтеров нередко создавали отдельные формирования от роты до корпуса. В России волонтерство существовало в виде института вольноопределяющихся. В ряде стран волонтерство осталось как одна из форм пополнения регулярной армии и в мирное, и особенно в военное время [1; 263].

Позднее данные понятия приобрели более широкий смысл. Сего-

[1] *Волонтер* — лицо, добровольно поступившее на военную службу; доброволец [2; 128].

дня они включают широкий круг деятельности, включая традиционные формы взаимопомощи и самопомощи, официальное предоставление услуг и другие формы гражданского участия, которое осуществляется гражданами добровольно на благо широкой общественности без расчета на денежное вознаграждение.

Данное явление получило и официальное закрепление в российском законодательстве (правда, вместо иностранного слова «волонтер» употребляется слово «доброволец»). Об этом идет речь, в частности, в законодательстве о благотворительной деятельности, которая сама по себе подразумевает добровольность и безвозмездность деятельности одних лиц во благо других.

Так, Федеральный закон от 11.08.1995 № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» под благотворительной деятельностью понимает добровольную деятельность граждан и юридических лиц по бескорыстной (безвозмездной или на льготных условиях) передаче гражданам или юридическим лицам имущества, в том числе денежных средств, бескорыстному выполнению работ, предоставлению услуг, оказанию иной поддержки.

Добровольческие инициативы распространяются сегодня почти на любую сферу человеческой деятельности — работу с социально-незащищенными слоями населения (инвалидами, престарелыми и т.п.); миротворчество, разрешение конфликтов; экологическая защита; участие в реализации международно-значимых проектов (например, организация и проведение Олимпийских игр).

Волонтеры и их организации вовлекаются в добровольческие проекты на основании личного решения, инициативы и уверенности в задачах и идеалах добровольчества. Важно при этом подчеркнуть, что добровольцы не являются «дешевой рабочей силой», их инициатива и энергия привлекаются к работе по их собственному добровольному желанию и являются катализирующим элементом в работе всего проекта[1].

Характерной особенностью волонтерства, отличающего его от других видов общественно-полезной деятельности, является его безвозмездный характер, поскольку по общему правилу волонтерский труд не оплачивается. Волонтеры — это, по сути, альтруисты[2]; они работают ради приобретения опыта, специальных навыков и знаний, установления личных контактов, да и просто ради реализации естественной для нормального человека потребности быть полезным для других людей, нуждающихся в помощи и поддержке.

Согласно проведенным опросам, мотивация участия граждан в волонтерском движении может быть самой разной (см. табл.).

---

[1] http://www.world4u.ru/volonter.html

[2] Альтруист — человек, проявляющих в своих действиях альтруизм, т.е. бескорыстную заботу о благе других, готовность жертвовать для других своими личными интересами [2; 37].

Таблица

Мотивация участия в волонтерской деятельности[1]

№ пп	Мотивы участия	Количество ответов
1	Хочу помогать нуждающимся людям	61%
2	Надеюсь научиться чему-то новому	46%
3	Хочу иметь какое-то занятие	41%
4	Для собственного удовольствия	31%
5	Хочу познакомиться с новыми людьми	29%
6	Хочу ответить людям за добро добром	11%
7	Хочу бороться с определенной проблемой	7%
8	У меня есть свободное время	4%

Важной тенденцией развития волонтерского движения является приобретение им все более организованного характера, что находит свое выражение в создании международных волонтерских организаций[2], а также в закреплении отдельных сторон волонтерского движения в законодательстве. С точки зрения правового регулирования наибольшее развитие получило нормативное закрепление волонтерства применительно к олимпийскому движению.

В соответствии со ст. 5 Федерального закона от 01.12.2007 № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон об Олимпийских играх) оргкомитету «Сочи 2014» предоставлено право привлекать граждан Российской Федерации, а также иностранных граждан и лиц без гражданства, законно находящихся на территории РФ, в качестве волонтеров для участия в организации и (или) проведении Олимпийских игр и Паралимпийских игр на основании заключенных с ними гражданско-правовых договоров без предоставления им денежного возмещения. При этом установлено, что на граждан Российской Федерации, а также иностранных граждан, привлекаемых в качестве волонтеров для участия в организации и (или) проведении Олимпийских игр и Паралимпийских игр, не распространяются положения Федерального закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях».

Закон об Олимпийских играх под волонтерами предлагает понимать граждан Российской Федерации и иностранных граждан, заключивших с Оргкомитетом «Сочи 2014» гражданско-правовой договор

[1] http://www.besplatno1.narod.ru/FAQ.htm
[2] См. приложение к настоящей статье.

об участии в организации и (или) проведении Олимпийских игр и Паралимпийских игр путем применения своего опыта, знаний, умений и навыков в целях осуществления мероприятий по организации и проведению Олимпийских игр и Паралимпийских игр без предоставления указанным гражданам денежного возмещения за осуществляемую ими деятельность. Закон предписывает предоставлять волонтерам на безвозмездной и безвозвратной основе форменную одежду и предметы вещевого имущества по нормам и в сроки, которые установлены Оргкомитетом «Сочи 2014». Порядок владения, пользования и распоряжения форменной одеждой и предметами вещевого имущества определяется Оргкомитетом «Сочи 2014». Денежная компенсация таким лицам взамен форменной одежды и предметов вещевого имущества не выплачивается.

Основными сферами деятельности волонтеров на зимних Олимпийских играх в Сочи будут:

— транспорт;
— медицина;
— допинг-контроль;
— обслуживание делегаций и команд;
— лингвистические (переводческие) услуги;
— церемонии;
— коммуникация и пресса;
— административная деятельность и аккредитация;
— сервис;
— обслуживание мероприятий и работа со зрителями.

Таким образом, признавая значимость волонтерского движения, государство в случаях проведения особо важных мероприятий (таких, как, например, Олимпийские игры) принимает меры к упорядочению данной деятельности путем издания соответствующих правовых норм.

Гражданско-правовой договор об участии в волонтерской деятельности является договором, не поименованным в ГК РФ. На него распространяют все основные принципы и правила договорных отношений в гражданском праве. Существенными условиями этого договора выступают добровольность, безвозмездность, некоммерческий характер деятельности, т.е. направленность в пользу благополучателя[1].

Поскольку волонтерская деятельность не регулируется нормами трудового права, то сведения о ней не подлежат внесению в трудовую книжку. Поэтому требует урегулирования вопрос об официальной фиксации участия гражданина в общественно-полезной деятельности. Здесь может быть полезной используемая в некоторых регио-

[1] *Благополучатели* — лица, получающие благотворительные пожертвования от благотворителей, помощь добровольцев (ст. 5 Федерального закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»).

нах России практика выдачи участникам добровольческого движения личных книжек волонтера.

Личная книжка волонтера — это своего рода аналог трудовой книжки, документ, который служит для учета добровольческой (волонтерской) деятельности и содержит сведения о трудовом стаже волонтера, его поощрениях и дополнительной подготовке. Он выдается органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, уполномоченными вести работу с молодежью, по месту жительства молодого гражданина на основании письменного заявления и личного идентификационного номера [3; 155].

Как представляется, порядок выдачи и ведения волонтерской книжки должен быть узаконен на уровне федерального законодательства.

Отношения добровольца и некоммерческой организации основаны на принципах автономии воли и имущественной самостоятельности (добровольность безвозмездного труда). Это имущественные отношения, поскольку их объектом являются работы и услуги, которые направлены на создание материальных благ.

Условия договора определяются по усмотрению сторон, кроме случаев, когда содержание соответствующего условия предписано законом или иными правовыми актами (п. 4 ст. 421 ГК РФ). При этом среди обязательных условий такого договора необходимо отметить безвозмездность и условие о соблюдении добровольцем правил внутреннего распорядка благотворительной организации.

Письменный гражданско-правовой договор с добровольцем может быть оформлен в виде единого документа в двух (или более) экземплярах, подписанного некоммерческой организацией и добровольцем, или путем обмена письмами, содержащими права и обязанности сторон. В целом, как рекомендуется специалистами [3; 152—160], в договор целесообразно включить следующие нормы:

— описание функций добровольца (содержание работ или услуг);

— указание лица, контролирующего и (или) координирующего его работу, порядка ее исполнения (с возможной ссылкой на внутренние документы некоммерческой организации);

— виды расходов (а также их предельные размеры), которые могут осуществляться добровольцем в интересах некоммерческой организации, порядок компенсации таких расходов;

— обязанности некоммерческой организации по созданию условий для работы добровольца;

— ответственность сторон за ущерб, причиненный друг другу;

— срок действия, основания и порядок прекращения договора.

Вместе с тем, как показывает практика, добровольные действия одних лиц в пользу других далеко не всегда оформляются официально, особенно когда такие действия носят не регулярный, а разовый,

эпизодический характер. Поэтому в отдельных случаях к отношениям волонтерства применимы, на наш взгляд, правила гл. 50 ГК РФ, регулирующие обязательства, вытекающие из действий в чужом интересе без поручения.

Важно заметить при этом, что поскольку ключевым признаком волонтерской деятельности является бескорыстный, безвозмездный характер деятельности, то в данном случае не действует правило, предусмотренное ст. 985 ГК РФ, согласно которому лицо, действия которого в чужом интересе привели к положительному для заинтересованного лица результату, имеет право на получение вознаграждения, если такое право предусмотрено законом, соглашением с заинтересованным лицом или обычаями делового оборота. Требование волонтера о получении вознаграждения за свои услуги от лица, в интересах которого он действовал, противоречит самой сущности волонтерской деятельности. Исключение могут составить случаи, когда волонтер, оказывая помощь другим лицам, получил, например, повреждение здоровья.

Оценивая в целом состояние правового регулирования волонтерской деятельности в России, можно констатировать наличие ряда пробелов в законодательстве, содержащем нормы о добровольной деятельности граждан в интересах общества, в интересах нуждающихся его членов. Поэтому заслуживает поддержки предложение о принятии соответствующего закона по данному вопросу.

Приложение

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ВОЛОНТЕРСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ

1. **UNV (United Nations Volunteers).** Волонтеры ООН — организация, непосредственно подчиняющаяся ООН, занимающаяся поддержкой устойчивого глобального развития на планете путем продвижения идей добровольчества и мобилизации добровольцев для решения конкретных практических задач на нашей планете. Около 4 тыс. Волонтеров ООН насчитывалось на апрель 2003 г., работающих с беженцами, ВИЧ-инфицированными, детьми, инвалидами; в области детского и взрослого образования, здравоохранения, городского развития, выборного права и защиты прав избирателей, гендерного равенства и прав женщин и т.д. и т.п. практически во всех странах — участницах ООН.

2. **SCI (Service Civil International).** Международная волонтерская организация, основанная в 1920 г., имеет 33 отделения по всему миру. В ее задачи входит продвижение идей мира, международного взаимопонимания и солидарности, социальной справедливости и защиты окружающей среды. Основная деятельность SCI сосредото-

чена на организации международных волонтерских проектов, семинаров, коротких, средних и долгосрочных волонтерских программ, образовательных тренингов и международных обменов.

3. **ICYE (International Cultural Youth Exchange).** Федерация ICYE начала свою деятельность 1949 г. ICYE насчитывает более 30 отделений в странах Африки, Азии, Европы и Латинской Америки. Миссия ICYE — в продвижении молодежной волонтерской активности за международное взаимопонимание и мир. Глобальное образование и интеркультурное воспитание — два основных принципа программ ICYE по работе с детьми, престарелыми и инвалидами; по организации детских центров, экологических проектов.

4. **Alliance (Alliance of European Voluntary Service Organizations).** Альянс европейских волонтерских организаций, основанный в 1982 г., представляет собой координационный центр европейских национальных волонтерских организаций, специализирующийся на координации краткосрочных и долгосрочных волонтерских рабочих лагерей, продвигающих идеи международного сотрудничества, мира и взаимопонимания.

5. **CCIVS (Coordinating Committee for International Voluntary Service).** Координационный комитет международных волонтерских организаций был создан в 1948 г. под эгидой ЮНЕСКО. Комитет CCIVS координирует деятельность более 250 национальных волонтерских организаций в 100 странах мира.

6. **AVSO (Association of Voluntary Service Organisation).** Ассоциация волонтерских организаций координирует деятельность европейских добровольческих организаций и продвигает интересы волонтерства на уровне правительств, социальных институтов и общественных организаций.

Литература

1. Вавилония — Гюйс. — М. : Воениздат, 1994.
2. Военная энциклопедия : в 8 т. / под ред. П. С. Грачева. — Т. 2. — М. : Воениздат, 1994—2004.
3. *Зудина, Л.* Личная книжка волонтера / Л. Зудина // Кадровик. Кадровое делопроизводство. — 2013. — № 4.
4. Современный словарь иностранных слов. — М. : Русский язык, 1993.

УДК 346

© Борисова С. В.

КОРПОРАЦИЯ, ЧЛЕНСКИЕ ОТНОШЕНИЯ, КОРПОРАТИВНЫЕ ОТНОШЕНИЯ, КОРПОРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ КОРПОРАЦИЕЙ: новеллы корпоративного законодательства

Аннотация: В настоящей статье исследуется содержание и соотношение новейших в российском частном праве понятий: корпорация, членские отношения, корпоративные отношения, корпоративное управление, управление корпорацией. Обосновывается, что российский законодатель выделяет две разновидности корпоративных отношений как самостоятельных вида гражданско-правовых отношений, связанных с членством и управлением корпорацией.

Ключевые слова: корпорация, членские отношения, корпоративные отношения, корпоративное управление, управление корпорацией, право на участие в управлении делами корпорации.

© Borisova S.

CORPORATION, MEMBERSHIP RELATIONS, CORPORATIVE RELATIONS, CORPORATE GOVERNANCE AND MANAGEMENT OF THE CORPORATION: novella corporate legislation

Abstract: This article explores the content and the ratio of the newest in the Russian private law concepts: the Corporation, membership relations, corporative relations, corporate governance, management of the Corporation. The author proves that the Russian legislator distinguishes two types of corporate relations as an independent type of civil relations connected with membership and the management of the Corporation.

Keywords: Corporation, membership relations, corporative relations, corporate governance, management of the Corporation, the right to participate in managing the Affairs of the Corporation.

Актуализация корпоративного права, нормы которого регулируют организационные отношения с участием корпораций, ознаменовала новый этап совершенствования законодательства о юридических лицах в современном частном праве России. В новеллах корпоративного права закрепляется новый механизм регулирования корпоративных отношений, основанный на принципах самоорганизации, расширении сферы диспозитивного регулирования (саморегулирования), хозяйственной самостоятельности в регулировании внутриорганизационных отношений и пр. Законодатель вводит в гражданский оборот новые понятия: корпорация, корпоративные отношения, участие в

управлении, управление корпорацией и пр. Данная сфера продолжает оставаться наиболее актуальной, о чем свидетельствуют многочисленные публикации цивилистов (К. С. Косякин «Право на управление собственными делами как субъективное право юридического лица»[1], А. Ш. Хабибуллина «Категория «управление юридическим лицом» с позиции науки гражданского права»[2], О. В. Гутников «Содержание корпоративных отношений»[3], С. В. Соловьева «Сравнительный анализ принципов управления некоммерческими организациями, имеющими и не имеющими членство»[4]).

В рамках настоящей статьи предпримем попытку выявления сущности и соотношения указанных выше понятий в контексте теории управления в частном праве. Управление как функция присуща любому участнику гражданского оборота, включая корпорации, которая реализуется в рамках осуществляемой ими управленческой деятельности, основанной на властном подчинении (господстве) одних лиц воле других в целях упорядочивания управляемого объекта (имущественного либо людского ресурса) и достижения юридически значимого результата. «Господство (власть) порождает отношения, в рамках и под влиянием которых субъекты гражданских прав добровольно или по принуждению признают верховенство воли других лиц, а также целевых, нормативных и ценностных установлений и в соответствии с их требованиями совершают те или иные поступки и действия»[5].

Базовым понятием частноправового механизма регулирования корпоративных отношений является определение корпорации, поскольку все перечисленные выше отношения возникают в связи с созданием и функционированием этой особой разновидности юридических лиц. Управление в частном праве находит наивысшее проявление в деятельности корпораций, функционирующих в гражданском обороте на принципах самоорганизации и саморегулирования.

Исторически корпорации возникли в римском праве как организации, основанные на членстве. Именно за объединениями физических лиц законодатель впервые закрепил статус самостоятельного субъекта права. В современном российском праве под корпорациями понимаются юридические лица, учредители (участники, члены) которых обладают правом на участие в управлении их деятельностью

[1] Бюллетень нотариальной практики. 2008. № 1 // СПС КонсультантПлюс.
[2] Юрист. 2013. № 13 // СПС КонсультантПлюс.
[3] Журнал российского права. 2013. № 1 // СПС КонсультантПлюс.
[4] Журнал российского права. 2013. № 4 // СПС КонсультантПлюс.
[5] *Харитонова Ю. С*. Управление в гражданском праве: проблемы теории и практики. М., Норма, 2011. С. 20.

(право членства)[1]. Членство, таким образом, является квалифицирующим (обязательным) признаком корпоративной организации.

Согласно ст. 2 ГК РФ корпоративные отношения связаны с участием в корпоративных организациях или с управлением ими. Иными словами они являются особой разновидностью гражданских правоотношений и включены в предмет гражданско-правового регулирования. Под корпоративными отношениями понимаются два вида отношений: 1) отношения, связанные с участием в корпорациях как правосубъектных образованиях (коммерческих и некоммерческих организациях), и 2) отношения, связанные с управлением корпорациями. Между указанными видами отношений в определении законодатель ставит разделительный союз «или».

Таким образом можно сделать следующие выводы. В первом случае корпоративные отношения в целом совпадают с членскими отношениями. Членство как длящееся гражданское правоотношение (связь корпорации и ее участника) предполагает возникновение у последнего комплекса конкретных субъективных корпоративных прав и обязанностей, в том числе право на участие в управлении делами юридического лица. Так, участники корпорации (участники, члены, акционеры и т.п.) вправе участвовать в управлении делами корпорации, за исключением случая, предусмотренного п. 2 ст. 84 ГК РФ (ч. 1 ст. 65.2 проекта). Однако членские и корпоративные отношения не тождественны. Членские отношения — понятие более широкое, нежели корпоративное, поскольку членские отношения возникают в любом гражданском сообществе со статусом и без статуса юридического лица, например, в простом товариществе и его разновидности — инвестиционном товариществе, коллективном органе управления (общем собрании участников хозяйственного общества, кооператива и пр.)

Участие в корпорации и его функционирование в целом как единого участника гражданского оборота инициирует процесс формирования и изъявления вовне воли юридического лица как совокупности воль его участников. Данное обстоятельство предопределяет необходимость участия в управленческой деятельности члена корпорации через закрепление за ним конкретного субъективного корпоративного *права на участие в управлении* делами юридического лица. Однако участие (членство) в корпорации возможно без права управления ее делами, например, коммандитисты в коммандитных товариществах, владельцы привилегированных акций такого права не имеют. Так, согласно п. 2 ст. 84 ГК РФ вкладчики (коммандитисты) не в праве участвовать в управлении и ведении дел товарищества на вере, выступать от его имени иначе, как по доверенности.

[1] Статья 65.1 проекта федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

С другой стороны, отношения, связанные с управлением корпорациями, рассматриваемые законодателем в качестве самостоятельного вида корпоративных отношений, включают ситуацию, при которой участие в управлении ее делами не требует обязательного участия в ней как члена корпорации. Например, это имеет место в хозяйственных партнерствах, поскольку участвовать в управлении хозяйственным партнерством имеют право не только члены корпорации, но и иные лица на основании заключаемого ими договора об управлении таким партнерством. Так, согласно ст. 6 Федерального закона от 03.12.2011 № 380-ФЗ «О хозяйственных партнерствах» помимо прав и обязанностей, предусмотренных указанных законом, иные права и обязанности участников партнерства, а также права и обязанности лиц, не являющихся участниками партнерства, порядок и сроки осуществления прав и исполнения обязанностей регулируются соглашением об управлении партнерством. Сторонами соглашения об управлении партнерством должны быть все участники партнерства, а также могут быть лица, не являющиеся участниками партнерства. Причем само партнерство также может быть участником соглашения об управлении партнерством в случае, если это предусмотрено уставом партнерства. Таким образом, управленческие отношения, возникающие в связи с деятельностью корпорации, существуют не только внутри организации между ее членами и (или) самой корпорации, но также имеют «выход» за пределы указанных внутриорганизационных отношений.

Российский законодатель предусматривает различные модели управления делами корпораций, включая также институт доверительного управления ее имуществом и пр. Анализ правовой природы указанных разновидностей корпоративных отношений требует специального рассмотрения вопроса о соотношении понятий корпоративного управления и управления корпорацией, их содержания, субъектного состава, объектах и пр. Так, субъектом корпоративного управления в корпоративных отношениях является только корпорация, которая реализует собственные управленческие решения (волю) через свои органы, за исключением хозяйственных товариществ, в которых создание специальных органов управления не предусматривается. Субъектный состав участников корпоративных отношений в сфере корпоративного управления делами корпорацией и наделенных правом на управление в нем шире. В него включаются: члены корпорации, сама корпорация, члены органов управления. Объектами корпоративного управления являются не только материальные и нематериальные блага, принадлежавшие корпорации, но и труд людей в корпорациях.

Управление корпорацией представляется понятием более широким, поскольку предусматривает иные модели корпоративного управления имуществом и иными ресурсами корпорации, например,

по договору об управлении хозяйственным партнерством. Целесообразно, на наш взгляд, под управлением корпорацией в качестве объекта управления понимать не юридическое лицо — как субъекта права, а принадлежащие ему блага.

Таким образом, российский законодатель выделяет две разновидности корпоративных отношений как самостоятельных вида гражданско-правовых отношений, связанных с членством и управлением корпорацией. Несмотря на то что членские отношения являются обязательным элементом (признаком) современной корпорации, они могут возникать как в корпорациях, так и в любом ином гражданском сообществе, например, в отношениях с участием корпорации (холдингах, коллегиальных органах управления корпорацией и пр.) Корпоративное управление осуществляется внутри корпораций, отношения по поводу управления корпорацией имеют место в управленческих отношениях с участием корпораций и иных участников гражданского оборота, что предопределяет различный субъектный состав участников соответствующей управленческой деятельности.

УДК 346+347.463

© *Егорова С. Э.*

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ КОРПОРАЦИЙ И ХОЛДИНГОВ В ТРАНСПОРТНОЙ СФЕРЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (на примере ОАО «РЖД»)

Аннотация: В статье раскрывается юридическое содержание терминов «корпорация» и «холдинг»; определяется их правовое положение и отличие друг от друга.

Ключевые слова: корпорация, холдинг, филиалы, представительства.

© *Egorova S.*

LEGAL STATUS OF CORPORATIONS AND HOLDINGS IN TRANSPORT SPHERE OF THE RUSSIAN FEDERATION (for example, JSC «RZD»)

Abstract: The article deals with the legal meaning of the terms «corporation» and «holding», determined by their legal status and the difference from each other.

Keywords: corporation, holding company, branches, representative offices.

В конце прошлого столетия произошел переход России к рыночной экономике, а также стал развиваться процесс концентрации капитала, что повлекло за собой изменения в организации и управлении промышленными предприятиями. Для того чтобы продолжить работу, предприятиям необходимо было адаптироваться к изменчивым внешним условиям и ужесточению конкурентной борьбы, пойти по пути создания корпораций и холдингов. Данный процесс активизировался в начале XXI в., когда экономика России перешла в фазу устойчивого роста.

Корпорация в переводе с латинского означает «объединение». Под термином «корпорация» понимается юридическое лицо, которое, являясь объединением физических лиц, независимо от них, т.е. самоуправляемо. Понятие «корпорация» трактуется по-разному, однако оно должно соответствовать следующим признакам:

— быть юридическим лицом;

— осуществлять свободную продажу акций;

— иметь централизованное управление советом директоров[1].

Термины «корпорация» и «акционерное общество» в настоящее время являются синонимами. Члены корпорации не осуществляют

[1] http://ru.wikipedia.org/wiki/Corporation.

свои интересы самостоятельно, они делегируют их корпорации в целом.

Необходимо отметить, что разновидностью корпораций является транснациональная корпорация. Транснациональная компания (корпорация) — компания (корпорация), владеющая производственными подразделениями в нескольких странах. По другим источникам, определение транснациональной компании звучит так: компания, международный бизнес которой является существенным, а также компания, на активы за рубежом которой приходится 25—30% их общего объема и имеющая филиалы в двух и более странах [2; 24].

В свою очередь под *холдингом* подразумевается материнская компания, которая контролирует дочерние компании. Материнская компания — это хозяйственное общество, которое имеет возможность определять решение дочерней компании за счет преобладающего положения в уставном капитале либо согласно заключенным между ними договором. Соответственно, дочерняя компания представляет собой хозяйственное общество, решения которой определяет материнская компания. Важно отметить, что управляющее предприятие, которое управляет другими предприятиями, может не заниматься производственной деятельностью, а выполнять лишь управленческие функции. Если рассматривать холдинги с экономико-правовой точки зрения, то можно дать им определение как разновидности корпораций [1].

Корпорации и холдинги могут быть созданы в разных сферах деятельности, и транспортная сфера не является исключением. Ярким примером может послужить открытое акционерное общество «Российские железные дороги».

Уставом ОАО «РЖД», утвержденным постановлением Правительства РФ от 18.09.2003 № 585 закреплены положения, касающиеся вопросов общества как корпорации, холдинга.

Непосредственно в п. 18 Устава сказано, что общество вправе иметь дочерние и зависимые компании, создание и деятельность которых на территории РФ регулируется законодательством РФ, а за территорией — законодательством государства, в котором находится то или иное дочернее или зависимое общество, если иное не предусмотрено международными договорами РФ. В п. 19 Устава отмечено, что общество по обязательствам дочерних и зависимых компаний не отвечает, впрочем, так же как и дочерние и зависимые компании не будут отвечать по обязательствам общества, кроме случаев, предусмотренных законодательством РФ или договором. Необходимо пояснить, что зависимые общества — хозяйственное общество, более 20% голосующих акций (для акционерного общества), или 20% величины уставного капитала (для общества с ограниченной ответ-

ственностью) которого принадлежит другому хозяйственному обществу, которое является по отношению к нему контролирующим обществом[1].

Общество имеет право на создание учреждений и право собственности на них, причем имущество, переданное этим учреждениям, находятся у них на праве оперативного управления (п. 20 Устава). Решения об учреждении, реорганизации, ликвидации дочерних и зависимых компаний принимается советом директоров общества по представлению правления общества или президента общества. По решению совета директоров, принимаемому по представлению правления общества или президента общества, ОАО «РЖД» вправе участвовать в деятельности и создавать другие организации (как коммерческие, так и некоммерческие).

ОАО «РЖД» вправе в установленном законом порядке создавать как в России, так и на территориях иностранных государств филиалы и открывать представительства — это подтверждает то, что ОАО «РЖД» является транснациональной корпорацией. Учреждение филиалов и открытие представительств, за исключением предусмотренных в приложении к Уставу, а также ликвидация всех филиалов и представительств общества осуществляется по решению совета директоров по представлению правления общества или президента общества. Действия филиалов и представительств происходят в соответствии с утвержденным президентом общества положениями об указанных подразделениях. Необходимо отметить, что учреждение обществом филиалов и представительств на территории РФ осуществляется в соответствии с законодательством РФ, а на территории других государств — законодательством иностранного государства, если иное не предусмотрено международными договорами РФ. Учрежденные обществом филиалы и представительства не являются юридическими лицами, а имущество принадлежит на праве собственности обществу, но оно учитывается как на балансе филиалов и представительств, так и на балансе общества.

В настоящее время в ОАО «РЖД» происходит процесс выстраивания вертикальных дирекций и отработка взаимодействия между различными звеньями управления в новых условиях.

Еще в 2008 г. была выработана Концепция системы управления компании холдингового типа, образуемой в результате реформирования ОАО «РЖД». А в 2010 г. правление ОАО «РЖД» одобрило Стратегию развития холдинга «РЖД» на период до 2030 года и основные приоритеты развития на среднесрочный период до 2015 года. В этом документе определена целевая модель компании. Планируется, что во главе холдинга будет находиться Корпоративный центр, который будет заниматься стратегическими вопросами развития кор-

[1] http://www.zakonrf.info/zakon-ob-ao/6/.

порации, общей координацией взаимодействия подразделений, а также другими вопросами, исключая производственно-технологическую работу. По сути, Корпоративный центр будет головным подразделением, которое будет вырабатывать политику, поддерживать единое правовое, техническое и любое иное пространство и т.д.

На сегодняшний день нет пока четкой проработки всех вопросов Корпоративного центра, но предполагается вхождение в него подразделений аппарата управления ОАО «РЖД». Данные подразделения не должны быть напрямую связаны с перевозочным процессом и иной хозяйственной деятельностью. Важно отметить, что не планируется юридическое обособление Корпоративного центра как управляющей компании.

В настоящий момент одной из важнейших проблем является большое количество несоответствий на дорожном уровне между подразделениями дирекций и дочерних компаний. В данном вопросе необходимо затронуть полномочия территориального руководителя железнодорожного комплекса. Необходимо создать новые благоприятные условия, при которых начальники дорог могли бы эффективно координировать деятельность всех подразделений на своей территории. Соответственно, для этого необходимо дать этим начальникам некоторые полномочия, так как сегодня полномочия на координацию у начальников нет, они имеют право на согласование кандидатуры руководителей железнодорожных предприятий, привлечение их к дисциплинарной ответственности и др.

Другой не менее важной проблемой является отработка качественных регламентов взаимодействия между структурами. Зачастую имеющиеся регламенты не описывают всех важных элементов или вообще их делают непричастными. Срочным является создание единой нормативной базы, которая будет содержать положения о регулировании, правах и обязанностях, а также ответственности и т.д.

На данный момент с целью улучшения координации на железных дорогах созданы технологические службы, основной задачей которых является проработка управленческих решений, направленных на приведение настоящей деятельности территориальных подразделений филиалов ОАО «РЖД» и дочерних обществ в нормальное взаимодействие. Технологические службы должны быть оснащены всеми необходимыми инструментами для проведения анализа общей работы.

Проанализировав правовое положение корпораций и холдингов в транспортной сфере, а именно на примере ОАО «РЖД» можно сделать вывод о том, что они занимают преимущественное положение. Зачастую от работы филиалов зависит положение всей корпорации. Рассмотрев правовое положение ОАО «РЖД», выяснили, что данное общество имеет филиалы и представительства, а также дочерние

компании. В настоящее время идет реформирование вертикали управления, так как прежняя вертикаль изжила себя и стала непригодной, ввиду сложности эффективного регулирования взаимодействия всех подразделений. Также отметили важность создания нормативно-правовой базы регулирования взаимодействия подразделений. Создание необходимых условий для деятельности корпорации и ее подразделений, а также их нормативное закрепление поможет устранить имеющиеся проблемы и вывести деятельность общества на более высокий уровень.

Литература

1. *Драчева, Е. Л*. Проблема определения и классификации интегрированных корпоративных структур / Е. Л. Драчева, А. М. Либман // Менеджмент в России и за рубежом. — 2001. — № 4.

2. Экономика транснациональной компании : учеб. пособие для вузов / А. И. Михайлушкин, П. Д. Шимко. — М. : Высшая школа, 2005.

УДК 004+61

© Завершинский С. Ю.

ЭЛЕКТРОННЫЙ ДОКУМЕНТООБОРОТ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ УРОВНЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ И ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ

Аннотация: В статье раскрываются понятия, используемые в системе ведения документации; объясняется эффективность использования автоматизации учетного процесса; перечисляются основные преимущества электронного документооборота.

Ключевые слова: электронный документооборот, электронный документ, система электронного документооборота.

© Zavershinsky S.

EDM AS TOOL ENHANCE ECONOMIC SECURITY INFORMATION AND ORGANIZATION

Abstract: This article describes the concepts used in the records management system; explained efficiency of automation of the accounting process, are the major advantages of electronic document.

Keywords: electronic document management, electronic document, electronic document management system.

Электронный документооборот (ЭДО) — это система ведения документации, при которой весь массив хранимых, передаваемых и создаваемых документов поддерживается посредством информационно-коммуникационных технологий на компьютерах, объединенных в сетевую структуру, которая предусматривает возможность ведения и формирования распределенной базы данных. Использование бумажных документов при этом не отрицается, но признается приоритетным электронный документ (ЭД), хранимый, корректируемый и создаваемый в компьютере. Вопрос о необходимости автоматизации управления документооборотом давно перешел из теории в практику. Все больше российских организаций у себя внедряют системы электронного документооборота (СЭД).

Основу управления составляет документированная информация, в значительной степени его эффективность базируется на потреблении и производстве информации. Информация в современном обществе стала существенным элементом политической и социальной жизни общества, полноценным ресурсом производства. Качество управления определяется качеством информации. Для повышения качества управления в современных условиях достаточное внимание необходимо уделять усовершенствованию работы с документами, так

как управленческое решение всегда базируется на информации, носителем которой является документ на различных основах.

Автоматизация учетного процесса определила свои требования к организации документооборота. Появились программные средства, обеспечивающие просмотр, поиск, хранение и ввод документов в электронном виде. СЭД позволяет упорядочить формирование массива учетной информации, создает основу для исключения потери документов, повышает контроль за выполнением поручений, связанных с подготовкой и обработкой документов, их хранением. На каждом из этапов формирования документооборота обеспечивается предварительный, текущий и последующий контроль. Сущность ЭДО заключается в том, что при его внедрении в организации уменьшается объем бумажных носителей, упрощается процедура регистрации документов, увеличивается объем хранимой информации.

Основные преимущества ЭДО: в результате его внедрения все структуры организации смогут работать в едином информационном пространстве, позволяющем существенно увеличить скорость обработки всех типов документов; высокая скорость поиска необходимых документов среди большого объема информации; быстрое согласование документов (вместо двух недель — 1—2 дня); снижение материальных и непроизводственных затрат организации; повышение качества работы сотрудников. Другой фактор, ставящий автоматизированный документооборот превыше обычного, — это безопасность и сохранность документов. Так, шифрование данных позволяет пресечь попытки несанкционированного использования информации. Еще одно преимущество заключается в повышении производительности сотрудников, существенном снижении количества ошибок при обработке документов, повышение упорядоченности документооборота, улучшение контроля исполнения документов. Использование системы ЭДО позволяет достичь значительного экономического эффекта. Защищенность документооборота внутри организации позволяет повысить общий уровень информационной безопасности, которая является одним из приоритетных направлений для организации.

Следует отметить, что ЭДО имеет и недостатки. При первичном внедрении неизбежны большие расходы на приобретение и внедрение, не удастся избежать и стрессов со стороны сотрудников, привыкших к ручному труду. Резкое возрастание объема документооборота — еще один минус (на первых порах). Впрочем, все эти недостатки — явление временное.

В любой организации документооборот либо есть, либо его нет. Если организация может существовать в условиях неформального управления («начальник сказал — сделали»), то, очевидно, никакого документооборота в ней нет. Если же вводится определенный формализм в управлении организации и в проведении всевозможных деловых процессов (или, по-другому, «бизнес-процессов»), то рано или

поздно возникает необходимость хотя бы часть управленческих механизмов переводить на упорядоченную документационную основу (например, собирать визы в договоре, регистрировать входящие и исходящие письма, чтобы потом можно было найти концы). В результате возникает документооборот. Если им не управлять, то через некоторое время начинаются проблемы. Например, теряются документы, а потом, когда надобность в них отпадает, они обнаруживаются на своем обычном месте, или руководитель подписывает договор, в котором указана неверная сумма и вдобавок нет визы сотрудника, непосредственно отвечающего за его выполнение. Ситуации, знакомые практически всем.

Повышать эффективность деятельности организации можно по меньшей мере двумя путями: сокращая затраты и (или) увеличивая результат. Хорошие системы ЭДО позволяют реализовать оба варианта. Образно говоря, внедрение таких систем дает организации возможность меньше тратить и больше зарабатывать.

Очевидно, что, наводя порядок, руководитель организации находит организационные решения тех или иных проблем документооборота, примерно соответствующие уровню задач каждой организации. Часто придумывает разумную схему размещения файлов на сервере, чтобы документы все же можно было найти, и использует электронную почту как базовое средство передачи документа на согласование и для контроля исполнения. Однако эти частичные меры работают только до определенного момента. В дальнейшем, когда организация ставит перед собой все более сложные задачи и увеличивается в размерах, таких средств хранения информации, обеспечения взаимодействия и контроля выполнения поручений начинает не хватать. Возникают две возможности: либо внедрить в организацию классический бумажный документооборот, что сегодня выглядит уже как «каменный век», либо внедрить электронную систему. Обычно выбор делается однозначно в пользу второго пути — вопрос только в том, какую систему выбрать.

В первую очередь руководство волнует вопрос об экономической эффективности использования систем ЭДО. На этапе принятия решения о выборе и внедрении системы ЭДО от представителя заказчика порой приходится слышать примерно такие рассуждения: «А зачем вообще надо внедрять СДО?»; «Какой экономический эффект даст внедрение СЭД?»; «Сотни лет люди работают с бумагой. Почему бы и нам не работать также?»; «Внедрение информационных систем вообще и ЭДО в частности требует серьезных капиталовложений. Лучше мы потратим эти деньги на модернизацию основных производственных фондов»... Иногда похожие рассуждения преподносятся в несколько провокационной форме: «Мол, я догадываюсь, что внедрение СЭД — это модно, перспективно, современно и даже выгодно. Но вы убедите меня в этом!».

Использование информационных технологий в управлении организацией, создание и функционирование СЭД, позволяющих эффективно организовать процесс документационного обеспечения управления дают большие преимущества в работе, но и влекут за собой специфические проблемы. Одна из них — необходимость управления информационной безопасностью в СЭД и обеспечение защиты ЭД, хранящихся в системах. Сегодня наиболее распространенными и опасными угрозами информационной безопасности являются кража информации, халатность сотрудников организаций, вредоносные программы, саботаж, хакерские атаки, финансовое мошенничество, спам, аппаратно-программные сбои, кража оборудования. Вопрос управления информационной безопасностью в рамках СЭД организаций решается путем создания и функционирования системы защиты ЭДО, представляющей собой организованную совокупность органов, методов и средств, предусматриваемых в СЭД для обеспечения защиты информации от разглашения, утечки, несанкционированного доступа.

Существует два подхода к проблеме обеспечения информационной безопасности и построению системы защиты: фрагментарный и системный.

Первый основан на использовании отдельных средств защиты (автономные средства шифрования, специализированные антивирусные программы), направлен на противодействие определенным угрозам безопасности и применяется для защиты информации простых систем. Достоинство подхода — высокая избирательность к конкретной угрозе. Существенные недостатки – отсутствие единой защищенной среды обработки информации, снижение защиты при изменении угроз, конфигурации СЭД, внешней среды, деятельности организации.

Современные условия процесса информатизации диктуют необходимость использования системного подхода к защите информации, базирующегося на методологических принципах конечности цели, единства, связанности, модульности построения, иерархии, функциональности. Подход ориентирован на создание защищенной среды обработки информации, объединяющей в единую систему методы и средства противодействия угрозам, что позволяет гарантировать определенный уровень безопасности СЭД и является его достоинством. Недостатки подхода — ограничение на свободу действий пользователей системы, сложность управления.

Применение системного подхода в управлении информационной безопасностью в СЭД заключается:

• в защите всех компонентов СЭД (информационный массив системы, представленный электронными документами, базами и банками данных, аппаратно-программное обеспечение, персонал организации);

• комплексном применении методов (препятствие, управление доступом, маскировка, регламентация, принуждение, побуждение) и средств (физические, аппаратные, программные, криптографические, организационные, законодательные, морально-этические) защиты;

• взаимодействии всех структурных подразделений организации (руководство, функциональные подразделения, служба документационного обеспечения управления, архив организации, отдел информационных технологий, кадровая и юридическая службы) по обеспечению информационной безопасности СЭД с четкой регламентацией задач и функций, их документировании в организационно-распорядительных документах (положения об отделах, должностные инструкции работникам, приказы о распределении ответственности).

Создание системы защиты ЭДО организации осуществляется в несколько этапов: аудит информационной безопасности СЭД, выбор методов и средств защиты, проектирование, реализация и сопровождение системы защиты. Аудит информационной безопасности СЭД представляет собой процесс сбора и анализа информации, необходимой для оценки существующего уровня защиты, анализа риска и формулирования требований к системе защиты. Как правило, аудит проводится с целью подготовки технического задания на систему защиты либо после внедрения — для оценки ее эффективности. В процессе аудита информационной безопасности определяются ЭД и информационные ресурсы, подлежащие защите, идентифицируются и анализируются угрозы безопасности, уязвимости СЭД, строится модель потенциального нарушителя, проводится оценка рисков реализации угроз. На основе данных аудита определяется оптимальный набор методов и средств защиты информации, которые на этапе проектирования трансформируются в систему защиты — совокупность механизмов обеспечения информационной безопасности и механизмов управления ими для заданной СЭД. На данном этапе разрабатывается техническое решение и графическое представление системы в виде соответствующей модели.

В рамках системного подхода наилучшим вариантом разработки системы защиты является параллельное проектирование системы с проектированием СЭД организации. При этом в работах по проектированию должны принимать участие сотрудники, занимающиеся общими вопросами организации делопроизводства, документооборота и функционирования СЭД (сотрудники службы документационного обеспечения управления, канцелярии, архива организации).

В целях повышения эффективности защиты проектирование системы необходимо осуществляться в соответствии со следующими общеметодологическими принципами: концептуальное единство, соответствие требованиям, адаптируемость, функциональная самостоятельность, удобство эксплуатации, минимизация привилегий, полнота контроля, активность реагирования, невидимость защиты, невозмож-

ность перехода в небезопасное состояние, невозможность миновать средства защиты, принцип равнопрочности границ, разделение обязанностей, экономичность. Заключительными этапами разработки системы защиты являются реализация и сопровождение. На этапе реализации производится настройка средств защиты. Реализация проекта осуществляется в соответствии с планом внедрения, утвержденным руководителем организации и содержащим сведения о сроках внедрения, лицах, ответственных за проект.

Сопровождение системы заключается в контроле использования средств защиты в процессе функционирования СЭД, сборе и анализе информации, относящейся к вопросам защиты, мониторинге происходящих событий, анализе защищенности СЭД, разработке предложений по корректировке системы. Для организации контроля функционирования системы защиты необходимо разработать соответствующий план проведения контрольных мероприятий, содержащий сведения о степени автоматизации и последовательности контрольных действий, времени, периодичности, полноте контроля, количестве контролируемых элементов.

На этапе внедрения и в процессе функционирования системы защиты необходимо проводить мероприятия по повышению уровня грамотности сотрудников в области защиты информации, что предусматривает организацию семинаров, тренингов для персонала, а также периодическую переподготовку специалистов по защите информации. Особенно важно организовывать подобные мероприятия при изменении структуры СЭД, принятии новых правил, инструкций по обеспечению информационной безопасности. Для непосредственного функционирования системы должна быть создана служба защиты ЭДО — структурное подразделение, непосредственно занимающееся вопросами информационной безопасности СЭД.

Особое внимание в вопросе управления информационной безопасностью в СЭД необходимо уделить научно-методологическому, нормативно-правовому и документационному обеспечению работ по защите информации. В данном случае речь идет о разработке документов, обеспечивающих системность решения вопросов управления информационной безопасностью, практическую реализацию положений теории защиты информации, законодательное урегулирование процессов обеспечения информационной безопасности.

Например, законодательное регулирование вопросов защиты информации должно предусматривать постоянное усовершенствование действующей нормативно-правовой базы, представленной законами, стандартами по информационной безопасности, руководящими документами. Здесь речь может идти о разработке нормативных правовых актов (стандарты, инструкции, правила), регламентирующих вопросы создания, функционирования и взаимодействия СЭД, организации работ с ЭД, подтверждения подлинности и целостности ЭД

при архивном хранении.

Документационное обеспечение работ по управлению информационной безопасностью в рамках СЭД заключается в строгом документировании всех этапов работ по созданию и функционированию системы защиты, разработке и оформлению комплекса организационно-распорядительных документов, регламентирующих вопросы защиты информации (положение о службе защиты, должностные инструкции сотрудникам службы, перечень сведений конфиденциального характера, договоры о неразглашении коммерческой тайны и соблюдении политики безопасности, приказы о распределении ответственности по обеспечению защиты информации). Так как создание и функционирование системы защиты ЭДО осуществляется в рамках организации, то и дальнейшая разработка данного вопроса должна происходить в направлении развития менеджмента информационной безопасности, предусматривающего разработку моделей систем защиты СЭД и управления информационной безопасностью с учетом структуры организации и ЭДО, объектов СЭД, качественных и количественных характеристик защищаемой информации, материальной базы, внутренней и внешней среды организации.

Защита баз данных на сегодняшний день является актуальной проблемой. Способность засекречивать информацию дает возможность быть уверенным в том, что информация, содержащаяся в базе данных, будет использоваться только определенными людьми для определенных целей. Основными способами защиты баз данных являются: административный метод; маскировка; защита на уровне доменных политик; защита при помощи макроса AutoExec и блокировки Shift; использование пароля базы данных; использование пароля пользователя; защита при помощи терминального доступа к серверу; изменение расширения файла; модификация файла; изменение версии базы данных; шифрование значений таблиц.

Информационные безбумажные технологии облегчают процесс управления знаниями. Они образуют основу решений, которые обеспечивают автоматизированный и централизованный обмен знаниями и извлекают лишь необходимую информацию из всех доступных источников. Системы ЭДО и документооборота могут способствовать созданию новой организационной культуры, сделав работу служащих более легкой, интересной и значимой. Информационные технологии позволяют служащим трудиться не только над выполнением внутриведомственных задач, но и совместными усилиями решать более широкий спектр проблем.

УДК 347.23

© *Трофимова И. А.*

СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ «ОХРАНА» И «ЗАЩИТА» ПРАВА ЧАСТНОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ

Аннотация: В статье рассматриваются особенности охраны и защиты права частной собственности, их структура и взаимосвязь. А также определяются основания и способы защиты права частной собственности на землю.

Ключевые слова: право собственности, защита собственности, право собственности на землю.

© *Trofimova I.*

CORRELATION OF NOTIONS «GUARDING» AND «DEFENSE» OF LAW ON PRIVATE PROPERTY ON THE LAND

Abstract: The are peculiarity guarding and defense of law property, the structure and correlation consider in article. Also determine foundlings and ways of defense of license private property on the land.

Key words: property rights, protection of property, land ownership.

В юридической науке понятия «охрана» и «защита» субъективных прав рассматриваются либо как тождественные понятия, либо различаются, имеют самостоятельное содержание.

Неопределенность и двоякость данных понятий можно найти и в тексте Конституции РФ. Так, согласно ст. 2 Конституции соблюдение и защита прав и свобод граждан является обязанностью государства. В ч. 2 ст. 8 Конституции сказано, что в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. В то же время в ст.9 указывается, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории; а в ст. 35 определено, что право частной собственности охраняется законом. Затем в ст. 45 Конституции снова говорится о защите прав граждан: «Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется. Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом». О защите прав идет речь и в ст. 46 Конституции: «Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод»[1]. Подобные примеры встречаются и в других федеральных законах.

В гл. 20 ГК РФ речь идет о защите права собственности и других вещных правах, а в гл. 9 ЗК РФ — о защите прав на землю и рассмотрении земельных споров, об охране речь идет, когда объектом охраны является земля (гл. 2 ЗК РФ).

По утверждению Н. В. Витрука, охрана прав является деятельностью, направленной на устранение препятствий в реализации прав и обязанностей, на борьбу с неисполнением обязанностей и злоупотреблением правами, на профилактику и предупреждение нарушений прав и обязанностей [5, 46].

В то же время защита наступает тогда, когда есть неисполнение обязанности и злоупотребление правом и возникает препятствие к их осуществлению, либо налицо спор о наличии самих права и обязанности. По мнению Н. В. Витрука, понятия «охрана» и «защита» являются единым целым, а термины «охрана» и «защита» являются синонимами [6, 47].

В. И. Абрамов придерживается позиции, что в правовой действительности «охрану» и «защиту» прав и свобод человека и гражданина не следует отождествлять, хотя данные понятия между собой взаимосвязаны, соотносятся как часть и целое. По мнению В. И. Абрамова, права и интересы охраняются постоянно, а защищаются только тогда, когда нарушаются. Защита есть момент охраны, одна из ее форм. «Защита» осуществляется при нарушении (реальной угрозе нарушения) или оспаривании прав и свобод. «Охрана» начинается с установления общего конституционно-правового режима прав и свобод, т.е. законодательного закрепления прав и свобод. Защита же предполагает принудительный способ осуществления права, принимаемый в установленном законом порядке компетентными органами и самостоятельно самим человеком (самозащита) в целях восстановления права [2, 69].

Защита субъективных прав и охраняемых законом интересов осуществляется в предусмотренном законом порядке, т.е. посредством применения надлежащей нормы, средств и способов защиты.

В то же время охрана и защита являются способами обеспечения субъективных прав и законных интересов граждан.

При этом нужно иметь в виду, что в юридической науке существует точка зрения, согласно которой право на защиту является самостоятельным субъективным правом [4, 72].

Охрана прав и свобод выполняет регулятивно-статистическую функцию, т.е. является обеспечением в статистическом аспекте. Защита имеет регулятивно-динамическую функцию, которая проявляется как обеспечение прав и свобод в динамическом аспекте [2, 70].

Механизм правовой охраны реализуется с помощью регулятивных и охранительных правовых норм. Защита строится исключительно на охранительных нормах. Сущность правовой охраны состоит в правовом регулировании, а также в деятельности специальных орга-

нов по защите прав в случае их нарушения. Поэтому можно говорить, что охрана берет начало с момента возникновения самого субъективного права. Защита прав представляет собой действие или совокупность действий, направленных на предупреждение и пресечение незаконного ограничения и незаконного лишения прав. Охрана — явление субстанциональное, институциональное, а защита — функциональное, инструментальное [2, 70].

По нашему мнению, не следует отождествлять понятия «охрана» и «защита» прав и свобод граждан, в том числе при реализации права частной собственности на землю. Гражданский оборот земельных участков предполагает не только признание за субъектами прав на землю, но и обеспечение их надежной правовой охраны. В соответствии со сложившейся в юридической науке традицией, понятием «охрана прав» охватывается вся совокупность мер, обеспечивающих реализацию прав. В него включаются меры не только правового, но и экономического, политического, организационного и иного характера, направленные на создание необходимых условий для осуществления субъективных прав [8, 335].

Наряду с широким пониманием охраны в науке и в законодательстве используется и понятие охраны в узком смысле слова. В этом случае в него включаются лишь те предусмотренные законом меры, которые направлены на восстановление или признание прав и защиту интересов при их нарушении или оспаривании. В целях избежания путаницы терминов, охрану в узком значении принято именовать защитой прав [2, 71].

Охрана и защита гражданских прав является составной частью более широкого понятия охраны и защиты субъективных прав граждан.

По мнению С. А. Суханова, понятия охрана прав и защита прав также различаются. По его определению, гражданско-правовая охрана права собственности и иных вещных прав осуществляется, по сути, с помощью всей совокупности гражданско-правовых норм, обеспечивающих нормальное и беспрепятственное развитие рассматриваемых отношений. Гражданско-правовая защита права собственности и иных вещных прав — более узкое понятие, применяемое только к случаям их нарушения. Она представляет собой совокупность гражданско-правовых способов (мер), которые применяются к нарушителям отношений, оформляемых с помощью вещных прав [7, 611].

По мнению других ученых-юристов, понятие «охрана гражданских прав» охватывает всю совокупность мер, обеспечивающих нормальный ход реализации прав. В него включаются меры не только правового, но и экономического, организационного и иного характера, направленные на создание необходимых условий для осуществления субъективных прав. К правовым мерам охраны относятся все

меры, с помощью которых обеспечивается как развитие гражданских правоотношений в их нормальном, ненарушенном состоянии, так и восстановление нарушенных или оспоренных прав и интересов. В охрану в узком значении включаются лишь те предусмотренные законом меры, которые направлены на восстановление или признание гражданских прав и защиту интересов при их нарушении или оспаривании. Охрану в узком смысле в юридической науке принято именовать защитой гражданских прав [8, 335].

Право на защиту, по мнению С. А. Суханова, является элементом — правомочием, входящим в содержание всякого субъективного гражданского права. Поэтому субъективное право на защиту, по его утверждению, является юридически закрепленная возможность управомоченного лица использовать меры правоохранительного характера с целью восстановления нарушенного права и пресечения действий, нарушающих право [7, 409].

По мнению И. Б. Живихиной, «охрана» и «защита» представляют собой различные юридические категории. Для обеспечения охраны субъективного права собственности государство использует комплекс мер и способов, позволяющих создать условия для эффективного обеспечения данного права. Гражданско-правовая защита права собственности — это совокупность гражданско-правовых способов (мер), которые применяются в определенных формах к нарушителям субъективного права собственности [11, 44].

По определению В. П. Грибанова, право на защиту в его материально-правовом значении, т.е. как одного из правомочий самого субъективного гражданского права, представляет собой возможность применения в отношении правонарушителя мер принудительного воздействия. При этом возможность применения в отношении правонарушителя мер принудительного воздействия неправильно понимать только как приведение в действие аппарата государственного принуждения. По его мнению, из содержания принадлежащего управомоченному лицу права на защиту и характера тех правоохранительных мер, которые обеспечивают его реальное осуществление, вытекает, что право это в силу самой своей природы может осуществляться в зависимости от конкретных обстоятельств либо через посредство компетентных государственных и общественных органов [9, 80].

Защита гражданских прав — это предусмотренные законом меры, направленные на восстановление и признание гражданских прав и защиту интересов при их нарушении и оспаривании.

Защита права собственности и иных вещных прав является составной частью более широкого понятия защиты гражданских прав, а к числу гражданско-правовых способов такой защиты могут быть отнесены как специальные, так и общие способы (меры) защиты гражданских прав [7, 406].

Защита прав на землю осуществляется способами и в порядке,

предусмотренными для защиты гражданских прав.

По нашему мнению, охрану права частной собственности на землю можно определить как предусмотренные законодательством меры, направленные на восстановление или признание права собственности граждан и юридических лиц на землю. Охранительные меры перечислены в Конституции РФ (ст. 9 и 35) и в других законодательных актах.

Право на защиту можно определить как предоставленную управомоченному лицу (гражданам, юридическому лицу) возможность применения мер правоохранительного характера для восстановления его нарушенного или оспариваемого права собственности на землю.

Защита права частной собственности на землю возникает тогда, когда это право нарушено или оспаривается.

Как и любое субъективное право, право на защиту частной собственности на землю включает в себя, с одной стороны, возможность совершения гражданами и юридическими лицами собственных положительных действий, а с другой стороны, возможность требования определенного поведения от обязанного лица.

Право на собственные действия в данном случае включает в себя такие меры воздействия на нарушителя, как самозащита прав на землю, пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу нарушения, вступление в права наследника и т.д. Право требования определенного поведения обязанного лица охватывает в основном меры воздействия, применяемые к нарушителю компетентными государственными органами, к которым потерпевший обращается за защитой нарушенных прав, в том числе и судебную защиту.

Предметом защиты являются не только субъективные права собственности на землю, но и охраняемые законом интересы граждан (ст. 3 ГПК РФ). Поэтому можно утверждать, что охрана частной собственности на землю осуществляется государством и уполномоченными государственными органами, а защита прав осуществляется в основном в форме самозащиты и судебной защиты. Содержание права на защиту, т.е. возможности управомоченного субъекта в процессе его осуществления, определяется комплексом норм гражданского материального и процессуального права. Сама закрепленная или санкционированная законом правоохранительная мера, посредством которой производится устранение нарушения права и воздействие на правонарушителя, называется способом защиты гражданского права [7, 409].

Таким образом, способы защиты — это закрепленные законом материально-правовые меры принудительного характера, с помощью которых производится восстановление нарушенных прав и воздействие на правонарушителя.

Способы защиты гражданских прав предусмотрены в ст. 12 ГК РФ. Это признание права; восстановление права, существовавшего

до нарушения права, и пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу нарушения; признание оспоримой сделки недействительной и применение последствий ее недействительности; признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления; самозащита права; присуждение к исполнению обязанностей в натуре; возмещение убытков; взыскание неустойки; компенсация морального вреда; прекращение или изменение правоотношения; неприменение судом акта государственного органа или органа местного самоуправления, противоречащего закону. Кроме этого, иные способы защиты могут содержаться в других нормах ГК РФ, а также в специальном отраслевом законодательстве, в том числе земельном. Следует отметить, что защита права частной собственности на землю обладает определенной спецификой.

По мнению Р. Я. Вишневецкой и Г. А. Мисник, ЗК РФ не расширяет, а ограничивает перечень способов защиты прав на землю, по сравнению с перечнем, закрепленным в ГК РФ. По их утверждению, ограничение перечня допустимых способов защиты прав на землю противоречит гражданскому законодательству, и при противоречии норм земельного и гражданского законодательства следует руководствоваться гражданским законодательством [6, 209].

Особого внимания требует такой способ защиты, как самозащита, которая предусматривается в ст. 12 и 14 ГК РФ. По определению М. С. Кораблевой, самозащита — новый для законодательства РФ «способ» защиты гражданских прав. Для него характерна возможность защитить свои права без обращения к суду [12, 100].

В. П. Грибанов под самозащитой гражданских прав понимал совершение управомоченным лицом дозволенных законом действий фактического порядка, направленных на охрану его личных или имущественных интересов. Право собственника или лица, владеющего имуществом на иных основаниях, принимать необходимые меры охраны имущества прямо действующим советским законодательством не предусматривалось [9, 80].

ЗК РФ исключил административный порядок разрешения земельных споров. Раньше значительная их часть рассматривалась земельными комитетами и администрациями районов, городов. В судах рассматривались только те споры, которые напрямую были отнесены к компетенции общих и арбитражных судов, а также жалобы на решения, принятые в административном порядке. Теперь все споры, возникающие из земельных отношений, подлежат рассмотрению в судах.

Обжалование в суд действий и решений, нарушающих земельные права граждан, предусмотренное в ЗК РФ, не может исключать, по мнению С. А. Боголюбова, возможности административного порядка рассмотрения земельных споров, который предусматривался ранее. По его утверждению, надо исходить из того, что не все граждане Рос-

сии освоили и любят судебные процедуры и зачастую предпочитают «мирное», административное рассмотрение земельных дел. Поэтому, по его мнению, возникает необходимость приведения в соответствие Земельного, Градостроительного, Лесного кодексов и других федеральных законов, регулирующих земельные отношения, принятых в последние годы. Также важна позиция Правительства РФ, как главного субъекта законодательной инициативы, при обеспечении земельных прав граждан, охраны собственности, в том числе федеральной, субъектов РФ, муниципальной, частной — как равным образом защищаемой [3].

В отличие от С. А. Боголюбова, Б. В. Ерофеев полагает, что административный порядок порождает бесправность, субъективизм и тенденциозность при рассмотрении земельных споров. Поэтому, по его мнению, необходимо активное участие суда, тем более в настоящее время, когда всем известна та криминогенная ситуация, которая сложилась с рынком земли и самоуправство местных властей. Все же Б. В. Ерофеев не полностью исключает административный порядок решения земельных споров: «Споры, связанные с земельными отношениями, в том числе по предоставлению и изъятию земельных участков, разрешаются в административном порядке, судебными органами и третейскими судами» [10, 364].

Применение процессуальных механизмов является эффективным способом защиты юридических прав, в том числе прав частной собственности на земельные участки. Наиболее распространенными из них является определение максимальных сроков и последовательности выполнения тех или иных действий, процедур предоставления земельных участков, сроков рассмотрения документов, оснований отказа. Кроме того, по действующему законодательству усилены механизмы защиты прав граждан и организаций на земельные участки при изъятии земель, а также при возникновении земельных споров.

Таким образом, по мнению автора, институт охраны и защиты прав на землю — это комплексный правовой институт, включающий в себя как материально-правовые, так и процессуальные нормы права, регулирующие защиту прав на землю в публично-правовых и частно-правовых отношениях.

Литература

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

2. *Абрамов, В. И*. Соотношение понятий «охрана», «защита», «гарантированность», «обеспечение» прав ребенка / В. И. Абрамов // Государство и право. — 2006.

3. *Боголюбов, С. А*. Концептуальные положения и проблемы применения нового Земельного кодекса России / С. А. Боголюбов //

Экологическое право. — 2003. — № 3.

4. *Братусь, С. Н.* Юридическая ответственность и законность / С. Н. Братусь. — М., 1976.

5. *Витрук, Н. В*. Верность Конституции / Н. В. Витрук. — М. : РАП, 2008.

6. *Вишневецкая, Р. Я.* Постатейный комментарий к Земельному кодексу / Р. Я. Вишневецкая, Г. А. Мисник, Н. Н. Мисник. — Ростов н/Д : Феникс, 2002.

7. Гражданское право : учебник : в 2 т. Т. 1 / отв. ред. Е. А. Суханова. — М. : Волтерс Клувер, 2011.

8. Гражданское право : учебник : в 3 т. Т. 1. / под. ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. — 6-е изд., перераб. и доп. — М. : ТК Велби, Проспект, 2012.

9. *Грибанов, В. П*. Осуществление и защита гражданских прав / В. П. Грибанов. — М. : Статут, 2000.

10. *Ерофеев, Б. В*. Земельное право России / Б. В. Ерофеев. — М. : ООО «Профобразование», 2012.

11. *Живихина, И. Б.* К вопросу о соотношении понятий «охрана» и «защита» права собственности / И. Б. Живихина // Юрист. — 2006. — № 10.

12. *Кораблева, М. С*. Защита гражданских прав: новые аспекты / М. С. Кораблева // Актуальные проблемы гражданского права / под ред. М. И. Брагинского. — М. : Статут, 1999.

УДК 330

© *Чжоу И.*

ВОПРОСЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОМПЛЕКСНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЧАСТНЫХ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: В статье рассматриваются особенности и недостатки законодательной базы в сфере инвестиционной деятельности; определяются пути решения задач в инвестиционной сфере.

Ключевые слова: инвестиции, нормативный правовой акт, законодательная поддержка.

© *Chzhou I.*

LEGISLATIVE SUPPORT INTEGRATED PRIVATE AND PUBLIC INVESTMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract: This article discusses the features and drawbacks of legislative base in the sphere of investment activity; determined solutions to problems in the investment sphere.

Keywords: investment, regulation, legislative support.

Создание благоприятной атмосферы в Российской Федерации занимает одно из основных положений в сфере регулирования инвестиционной деятельности. На сегодняшний день на федеральном уровне уже создан необходимый нормативно правовой базис. Он определяет основных участников такой деятельности, их права и обязанности, а также принципы и способы реализации инвестиционного процесса. Но в данной системе нормативных правовых норм выявлен целый ряд особенностей и недостатков.

Первое — нестабильность законодательной базы в сфере инвестиционной деятельности. Из-за этого частному инвестору в регионах России приходится порой пройти от 80 до 300 согласований, чтобы начать вкладывать деньги в региональный сектор экономики.

Второй важный момент — разрозненность и бессистемность норм российского законодательства об инвестиционной деятельности. Отдельные нормы содержатся в различных отраслевых правовых актах (НК РФ и БК РФ, Федеральные законы от 29.11.2001 № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах», от 09.07.1999 № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации», от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» и т.д.). Кроме того, изменения и дополнения, вносимые в один нормативный акт, не всегда на-

ходят отражение в другом. К примеру, в августе 2004 г. в Федеральный закон от 25.02.1999 № 39-ФЗ было внесено дополнение, касающееся защиты российских организаций «от поставок морально устаревших материалоемких, энергоемких и ненаукоемких технологий, оборудования, конструкций и материалов», которое до сих пор не нашло отражения в таможенном законодательстве.

Третье — это отсутствие единой концепции формирования и развития правовых основ регулирования инвестиционной деятельности, что приводит к несогласованности федеральных и региональных законодательных актов. В частности, в инвестиционном законодательстве отдельных субъектов РФ меры государственного регулирования не отвечают полномочиям самих субъектов РФ, установленным федеральным законодательством: отмечается либо значительное превышение полномочий, либо использование своих возможностей не в полной мере.

Четвертый фактор также занимает немаловажное место — это несовершенство налогового законодательства. Его сложность, большое количество изменений и дополнений, множество инструкций и подзаконных актов в настоящее время являются одной из причин, замедляющих приток инвестиций в экономику.

Пятое — несоответствие федеральных целевых программ потребностям регионов. Выделяемых из бюджета средств не хватает на выполнение поставленных регионами задач, а зачастую средства вообще не перечисляются или не доходят до территорий. С одной стороны, необходимо соблюдать безусловные прерогативы Российской Федерации, с другой — позволять регионам самостоятельно решать вопросы внутреннего экономического устройства.

Для решения указанных проблем недостаточно поддерживать макроэкономическую и политическую стабильность. Необходимы меры, направленные на улучшение инвестиционного климата в стране, структурную перестройку и диверсификацию экономики, выравнивание социально-экономического развития регионов.

Одной из целей деятельности государственных органов в инвестиционной сфере на ближайшие годы должна стать законодательная поддержка инициатив по созданию такой модели российской экономики, которая обладала бы долгосрочным потенциалом динамичного роста и обеспечивала последовательное повышение благосостояния всех слоев населения Российской Федерации.

В качестве первоочередной задачи на этом этапе нужно сосредоточить усилия на развитии налоговой реформы в направлении оптимизации ставок налогов, стимулирующих инвестиционную активность, и снижения административных барьеров. Приоритетом в работе Правительства РФ должно стать создание условий для инвестиционной деятельности как основы экономического роста. Необходимо разработать программу развития инвестиционных рынков, учиты-

вающую одновременно общие признаки инвестиционной деятельности и ее институтов на различных рынках и их специфические особенности, а в рамках такой программы — концепцию стимулирующего налогообложения инвестиционной деятельности и ее институтов[1].

Необходимо развивать инвестиционную активность граждан в направлении их участия в работе коллективных инвесторов — инвестиционных, страховых компаний и пенсионных фондов. Такие инвесторы должны в соответствии с мировой практикой находиться под особым контролем государства, им следует создать условия для эффективного инвестирования накопленных средств в экономику России.

Основной задачей также должно стать создание и поддержание условий для прироста частных инвестиций в реальный сектор экономики, который бы удовлетворял спросу рынка на инвестиционные ресурсы. Приоритетом государственной инвестиционной политики в этих условиях будет содействие коренной модернизации производства и его структурной перестройке, повышению конкурентоспособности обрабатывающего сектора промышленности, ускоренному инвестиционному развитию секторов «новой экономики», прежде всего становлению инновационных и информационных отраслей, формированию нового технологического облика национального хозяйства.

Достижение указанных целей требует реализации комплекса мер по созданию благоприятного инвестиционного климата в стране, поддержке инвестиционных инициатив рыночного сектора экономики, формированию законодательных и институциональных условий хозяйственной деятельности частных инвесторов, адекватных современным требованиям рынка.

В качестве основных принципов политики государства в инвестиционной сфере должны рассматриваться следующие положения:

— усиление роли государства как гаранта поддержания благоприятного режима финансово-хозяйственной деятельности инвесторов;

— публичность инвестиционной политики;

— создание равных конкурентных условий хозяйственной деятельности всем инвесторам независимо от формы собственности;

— отказ от практики избыточного вмешательства в дела бизнеса;

— устранение противоречий законодательной базы инвестиционной деятельности;

— снятие барьеров для входа на рынок капиталов;

— создание условий наращивания инвестиционного потенциала российских предприятий путем проведения программ их реструктуризации, снижения налогового бремени, совершенствования амортизационной политики;

[1] Башкирова Н.Н. Совершенствование налогового законодательства в целях развития инновационно активных организаций // ФБК. 2008. № 1.

— предоставление льгот для ввоза в Россию современного технологического оборудования для модернизации предприятий.

Совершенствование нормативной правовой базы по привлечению инвестиций предусматривает:

— ограничение ведомственного нормотворчества;

— проведение ревизии существующих нормативных правовых актов и ведомственных документов, регламентирующих инвестиционную деятельность, с последующим внесением точечных эффективных поправок.

Выделим основные направления изменения инвестиционного законодательства.

1. Следует более широко использовать механизмы государственно-частного партнерства. Ключевое ограничение в их применении — отсутствие организационных механизмов и необходимой нормативной правовой базы. В 2006 г. в рамках федерального бюджета в целях финансирования крупных инфраструктурных проектов на долевой основе совместно с частным бизнесом был создан Инвестиционный фонд Российской Федерации. Однако получить средства Фонда предпринимателям весьма сложно.

В связи с этим необходимо, на наш взгляд, повысить прозрачность процедур отбора инвестиционных проектов, рассмотреть вопрос о снижении порогового ограничения по стоимости проекта для подачи заявки (с 5 млрд. руб. до 2—3 млрд. руб.) на получение финансирования, установить дифференциацию таких заявок по важности проекта и территориальному признаку. Следует также наладить процесс оказания методической помощи субъектам РФ в подготовке заявок на соискание финансирования за счет средств Фонда, а значит, нужно разработать новые нормативные документы методического плана, касающиеся оценки инвестиционных проектов, в особенности финансируемых на основе государственно-частного партнерства.

Реализация эффективных инвестиционных проектов — одно из важнейших условий модернизации российской экономики, ее перехода на инновационный путь развития. В связи с этим существует острая потребность в разработке и утверждении соответствующего национального документа, отражающего современные принципы, методы и показатели оценки эффективности инвестиционных проектов и рекомендации по их использованию.

Действующие в настоящее время Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов (утверждены Министерством экономики РФ, Министерством финансов РФ, Государственным комитетом РФ по строительной, архитектурной и жилищной политике 21 июня 1999 г. № ВК 477) имеют значительные расхождения и недостаточно соответствуют потребностям деловых кругов.

Полагаем, что целесообразно разработать единые методические рекомендации, которые будут применяться как коммерческими, так и

государственными организациями и компаниями при отборе наиболее эффективных проектов для их последующего финансирования.

2. Нужно также ускорить принятие федерального закона «О порядке осуществления иностранных инвестиций в коммерческие организации, имеющие стратегическое значение для национальной безопасности Российской Федерации».

В сферу действия законопроекта попадают учрежденные в России коммерческие организации — хозяйственные общества (акционерные и с ограниченной ответственностью), имеющие стратегическое значение для национальной безопасности государства. К ним относятся организации, занимающиеся деятельностью, которая имеет стратегическое значение для национальной безопасности, как-то: выполнение работ по активному воздействию на геофизические процессы и явления; деятельность, связанная с использованием возбудителей инфекционных заболеваний; размещение, сооружение, эксплуатация и вывод из эксплуатации ядерных установок; ремонт вооружения и военной техники; запуск и управление полетом космических объектов и т.д.

Для совершения сделок с названными организациями (участия в их капитале) устанавливается разрешительный порядок. При одновременном наличии определенных законопроектом критериев иностранный инвестор будет обязан обратиться в уполномоченный орган за разрешением на совершение сделки по приобретению акций коммерческой организации, имеющей стратегическое значение для национальной безопасности России, либо иной сделки, в результате которой он получит контроль над российской стратегической организацией.

3. Также в рамках реализации поставленных задач необходимо реформировать налогообложение инвестиционной деятельности в части предоставления налоговых преференций по НДС.

Из числа всех операций, совершаемых на рынке ценных бумаг, только продажа ценных бумаг и инструментов срочных сделок освобождается от НДС. Такой ограниченный подход к определению объектов налогообложения не соответствует потребностям инвестиционных рынков. Принимая во внимание зарубежный опыт, следует освободить от НДС любые операции, предметом которых являются ценные бумаги и производные от них, в том числе операции, связанные с их учетом и хранением. Тем самым операции с ценными бумагами будут приравнены к операциям с денежными средствами как таковыми, уравнивая их инвестиционные возможности.

Кроме того, нужно рассмотреть возможность освобождения инвестиционных фондов от уплаты НДС по любым своим операциям, связанным с приобретением товаров и услуг в связи с осуществлением инвестиционной деятельности. Дело в том, что вся деятельность инвестиционного фонда заключается в размещении выпускаемых цен-

ных бумаг, приобретении за счет привлеченных ресурсов объектов инвестирования, а также в выплате дохода инвестору. Уплачивать НДС фонд может только за счет инвестиционных резервов, т.е. НДС является здесь налогом на расходы инвестиционного фонда, которые он лишен возможности возместить.

5. В целях совершенствования и развития правового обеспечения инвестиционного процесса требуется разработать положение об инвестиционной деятельности в муниципальных образованиях. Это обусловлено необходимостью усиления и конкретизации положений действующих федеральных и региональных законов. Положение должно включать разделы, регулирующие процедурные вопросы инвестиционных процессов, стимулирующие создание рыночных инструментов в виде страхования инвестиций, более широкого применения промышленного лизинга, мер, направленных на привлечение дополнительных инвестиционных ресурсов.

6. Нужно разработать законодательные предложения по созданию «одного окна» для инвесторов при получении разрешительной документации на реализацию инвестиционных проектов, а также при проведении проверок деятельности инвесторов.

Целесообразно использовать опыт создаваемых особых экономических зон (ОЭЗ), для которых разрабатывается специальный регламент комплексных проверок. В нем заложен принцип однократности проверки, которая может длиться не более двух недель в год. Проводить можно только плановые комплексные проверки, внеплановые разрешены лишь при выявлении нарушений. Если эти нарушения не устранены после двух внеплановых проверок, инвестор может быть лишен статуса резидента ОЭЗ по суду.

УДК 349.4

© Выскубин А. А.

ОТЧУЖДЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ, НАХОДЯЩИХСЯ В ФЕДЕРАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ, ПУТЕМ ИХ ПРОДАЖИ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ФИЗИЧЕСКИМ ЛИЦАМ (СОБСТВЕННИКАМ ХОЗЯЙСТВЕННЫХ ПОСТРОЕК) ЯВЛЯЕТСЯ НЕЗАКОННЫМ (по материалам судебной практики)

Аннотация: В данной статье рассматривается ситуация отчуждения земельных участков, находящихся в федеральной собственности путем продажи указанных земельных участков органами местного самоуправления собственникам хозяйственных построек — физическим лицам, а также предлагаются пути решения сложившейся ситуации.

Ключевые слова: земельный участок, купля-продажа земельного участка, истребование земельного участка из чужого незаконного владения.

© Vyskubin A.

ALIENATION OF LAND, FEDERALLY OWNED, BY SELLING THEM TO LOCAL GOVERNMENTS INDIVIDUALS (OWNERS OUTBUILDINGS), IS ILLEGAL (based on jurisprudence)

Abstract: In this article the situation of alienation of the land plots being in federal property by sale of the specified land plots by local governments to owners of economic constructions — to individuals is considered, and also it is offered by the author to a solution developed to a situation.

Keywords: land plot, purchase and sale of the land plot, reclamation of the land plot from others illicit possession.

Декрет о земле, принятый 8 ноября 1917 г. Вторым Всероссийским съездом Советов рабочих и солдатских депутатов, обратил все земли во всенародное достояние и отменил существовавшие виды прав на землю (государственная, удельная, кабинетская, монастырская, церковная, частновладельческая и т.д.).

Законом «О социализации земли», принятым ВЦИК 27 января 1918 г., осуществлена социализация земли, которая стала передаваться в пользование трудовому народу.

Признание земли государственной собственностью (национализация) было осуществлено с принятием первого Земельного кодекса РСФСР (30 октября 1922 г.). С этого момента земельные участки предоставлялись земледельцам и их объединениям, городским поселениям, государственным учреждениям и предприятиям на праве бес-

срочного (постоянного) пользования либо на праве временного пользования [1].

Согласно Основам земельного законодательства СССР земля являлась государственной собственностью — общим достоянием всего народа. Земля состояла в исключительной собственности государства и предоставлялась только в пользование. Действия, в прямой или скрытой форме нарушающие право государственной собственности на землю, запрещались. Купля-продажа, залог, завещание, дарение, аренда, самовольный обмен земельными участками и другие сделки, в прямой или скрытой форме нарушающие право государственной собственности на землю, признавались недействительными[1].

С мая 1991 г. граждане РСФСР уже могли получать земельные участки в собственность, пожизненное наследуемое владение или в аренду[2].

В настоящее время отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации регулирует Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (далее — ЗК РФ).

Как известно, земля (в широком понимании этого слова) выполняет всемирную социальную, экономическую и экологическую функцию, является условием существования всего человечества, обладает только ей присущими атрибутивными качественными признаками: неповторимостью, невоссоздаваемостью, незаменимостью, ограниченностью в пространстве, неперемещаемостью, плодородием, многообразием ландшафта, рельефа, почвенного покрова, растительности, качества. Земля играет большую роль в жизни человеческого общества, всех живущих на планете Земля, призвана служить на благо всех, является колыбелью человечества, основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ч. 1 ст. 9 Конституции РФ). Она является гарантом создания нормальных условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие каждого человека, помогая тем самым осуществлять социальную функцию Российского государства (п. 1 ст. 7 Конституции РФ). В истории человеческого общества земельные отношения всегда играли большую роль и занимали особое место в системе общественных отношений, а земля становилась ареной, причиной ожесточенной борьбы [2].

Исходя из личного опыта автора настоящей статьи, значительная часть земель федеральной собственности не поставлена на государственный кадастровый учет. Это, например, земли лесного фонда, земли, предоставленные государственным предприятиям на праве постоянного (бессрочного) пользования, и др.

---

[1] Статьи 3, 50 Закона СССР от 13.12.1968 № 3401-VII «Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и Союзных Республик» (утратил силу 15 марта 1990 г.).

[2] Земельный кодекс РСФСР от 25.04.1991 (Федеральным законом от 25.10.2001 № 137-ФЗ признан утратившим силу).

Пользуясь этим, органы местного самоуправления образуют земельные участки на землях, находящихся в федеральной собственности, и предоставляют их в аренду физическим лицам для индивидуального жилищного строительства. Физические лица, осуществляя постройку хозяйственного назначения на земельном участке, выкупают земельные участки в порядке ст. 36 ЗК РФ. Автору статьи много раз приходилось видеть процесс постройки хозблока на земельном участке. Приезжает эвакуатор-манипулятор и разгружает на земельный участок обыкновенную деревянную бытовку. Через небольшой промежуток времени физическое лицо получает свидетельство о регистрации права собственности на бытовку как на объект недвижимости.

Таким нехитрым способом происходит отчуждение земельных участков, находящихся в федеральной собственности. Причем продажа земельных участков осуществляется, как правило, органами местного самоуправления за «копейки».

Приобретение земельного участка в собственность осуществляется в порядке ст. 36 ЗК РФ, т.е. в упрощенной (по сравнению со ст. 30.1 ЗК РФ, которая предписывает проведение аукциона) форме как относительно процедуры передачи участка в собственность, так и относительно цены земельного участка. Так, например земельный участок общей площадью 1200 кв.м. под индивидуальное жилищное строительство в 5 км от г. Москвы, г. Зеленограда был продан Администрацией Солнечногорского муниципального района всего за 16 тыс. руб.

В свое оправдание органы местного самоуправления мотивируют такие свои действия тем, что земельные участки государственных предприятий, земли лесного фонда не поставлены на государственный кадастровый учет, а в соответствии с п. 10 ст. 3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов, если иное не предусмотрено законодательством РФ об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности.

Что же делать в данной ситуации государственным предприятиям — землепользователям отчужденных земельных участков, находящихся в федеральной собственности? Конечно же, необходимо обратиться в суд с исковым заявлением об истребовании имущества из чужого незаконного владения (виндикационный иск).

Виндикационный иск, виндикация (от лат. *vim dicere* — «объявляю о применении силы») — иск собственника об истребовании вещи из чужого незаконного владения. Такая форма иска сложилась в римском праве[1]. Иными словами, виндикационный иск — способ за-

[1] Материал из Википедии. Глобальная сеть Интернет.

щиты права собственности, с помощью которого собственник может истребовать свое имущество из чужого незаконного владения [3].

Согласно ст. 12 ГК РФ одним из способов защиты права является признание оспоримой сделки недействительной и применение последствий ее недействительности, а также применение последствий недействительности ничтожной сделки.

В соответствии со ст. 301 ГК РФ собственник вправе истребовать свое имущество из чужого незаконного владения.

В силу ст. 305 ГК РФ права, предусмотренные ст. 301—304 ГК РФ, принадлежат также лицу, хотя и не являющемуся собственником, но владеющему имуществом на праве пожизненного наследуемого владения, хозяйственного ведения, оперативного управления либо по иному основанию, предусмотренному законом или договором.

В исковом заявлении необходимо потребовать признания оспоримой сделки недействительной и применения последствий ее недействительности.

Кроме того, сама процедура продажи земельного участка органами местного самоуправления собственникам хозяйственных построек на этих участках — физическим лицам незаконна, о чем свидетельствует сложившаяся судебная практика в данном вопросе[1].

> Вот характерный пример. Шатурский городской прокурор обратился в суд с иском в интересах Российской Федерации, муниципальных образований Шатурский муниципальный район, сельское поселение Пышлицкое по следующим основаниям.
>
> Постановлением Главы администрации Шатурского муниципального района В. в аренду предоставлен земельный участок общей площадью 3000 кв. м. под индивидуальное жилищное строительство. Администрацией Шатурского района в лице Комитета по управлению имуществом Шатурского муниципального района с В. был заключен договор аренды данного земельного участка сроком на три года. Впоследствии администрацией Шатурского муниципального района вынесено постановление о предоставлении В. в собственность указанного выше земельного участка. Между администрацией Шатурского муниципального района и В. заключен договор купли-продажи земельного участка. Основанием обращения В. с заявлением о предоставлении земельного участка в собственность явилось наличие на участке объекта недвижимого имущества, принадлежащего ей на праве собственности. Передача земельного участка в собственность гражданину, пользующегося им на основании договора аренды и предоставленного для целей индивидуального жилищного строительства, федеральным законодательством не предусмотрена.

[1] Решения Шатурского городского суда Московской области от 13.12.2011 по делу № 2-1696/11; от 30.11.2011 по делу № 2-1622/11; от 16.11. 2011 по делу № 2-1623/11. Определениями Московского областного суда указанные судебные постановления Шатурского городского суда Московской области оставлены без изменений.

Указанный земельный участок предоставлялся В. под индивидуальное жилищное строительство, т.е. его целевое назначение — строительство жилого дома, а не хозяйственного строения. Документов, подтверждающих наличие возведенного жилого дома на земельном участке, и доказательство того, что цель, с которой В. был предоставлен земельный участок, достигнута, не имеется. Кроме того, спорный земельный участок находился у нее на праве аренды, что является одним из вариантов передачи прав на земельный участок в порядке ст. 36 ЗК РФ и не нарушает ее права пользования хозяйственным строением, возведение которого послужило основанием для обращения за оформлением земельного участка в собственность. В связи с этим сделка по купле-продаже земельного участка, находящегося в государственной собственности, заключенная между администрацией Шатурского муниципального района и В., не соответствует требованиям ст. 36 ЗК РФ, является ничтожной.

Согласно п. 2 ст. 30.1 ЗК РФ предоставление земельных участков для жилищного строительства в собственность осуществляется исключительно на аукционах.

В соответствии со ст. 36 ЗК РФ гражданам, имеющим в собственности, безвозмездном пользовании здания, строения, сооружения, расположенные на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставлено исключительное право на приватизацию или приобретение права аренды данных земельных участков.

Спорный земельный участок предоставлен В. в аренду под индивидуальное жилищное строительство в порядке, предусмотренном п. 3 ст. 30.1 ЗК РФ, т.е. его целевое назначение — строительство жилого дома, либо совокупности строений хозяйственного и бытового назначения, включая строение, пригодное для постоянного проживания, т.е. жилой дом.

Правовой режим земель в период строительства имеет особенности, установленные земельным законодательством, которые заключаются в возложении на арендатора определенных обязанностей на период строительства, определения ставок арендной платы и установления в законе специальных оснований для прекращения договора аренды.

Как следует из материалов дела и свидетельства о государственной регистрации права, В. на спорном земельном участке было осуществлено строительство хозблока общей площадью 3 кв. м., право на который зарегистрировано на основании договора аренды земельного участка и декларации об объекте.

Доказательств наличия на спорном земельном участке возведенного жилого дома суду не предоставлено. Вместе с тем наличие у В. права собственности на хозблок послужило основанием ее обращения с заявлением о предоставлении земельного участка, на котором он расположен, в собственность.

Учитывая, что на момент обращения за правом собственности на участок цель его предоставления на праве аренды — индивидуальное жилищное строительство, не достигнута, суд полагает фактически установленным,

что право аренды на спорный земельный участок истребовалось В. с целью обеспечения возможности строительства на спорном земельном участке объекта недвижимого имущества и последующего приобретения участка в собственность в порядке ст. 36 ЗК РФ, т.е. в упрощенной (по сравнению с установленным ст. 30.1 ЗК РФ) порядке, как относительно процедуры передачи участка в собственность, так и относительно цены земельного участка.

Вместе с тем ст. 36 ЗК РФ предусмотрено несколько вариантов предоставления прав на земельный участок лицу, имеющему в собственности расположенное на земельном участке здание, строение, сооружение, а именно — право собственности (право приватизации земельного участка) либо право его аренды.

Как указано судом выше, один из вариантов приобретения прав на земельный участок, а именно право его аренды, В. на момент истребования права приватизации участка, уже реализовывалось, что обеспечило ее право пользования возведенным на участке хозяйственным строением.

Действительно, как указывают ответчики, в силу п. 2.2 ст. 3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» собственники зданий, строений, сооружений вправе приобрести в собственность находящиеся у них на праве аренды земельные участки независимо от того, когда был заключен договор аренды этих земельных участков — до или после дня вступления в законную силу ЗК РФ. Однако ответчиками не учитывается, что земельное законодательство регулирует земельные отношения в соответствии с установленными принципами такого регулирования.

В связи с этим законодательное установление возможности приобретения в собственность земельных участков лицами — собственниками расположенных на указанных земельных участках зданий, строений, сооружений обусловлено наличием такого принципа регулирования земельных отношений, как принцип единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ним объектов (п. 5 ст. 1 ЗК РФ). В том числе с учетом указанного принципа первоначально был сформирован земельный участок с кадастровым номером, предоставленный впоследствии В. в аренду для целей индивидуального жилищного строительства, общей площадью 3000 кв. м., с целью обеспечения возможности возведения совокупности объектов, включая жилой дом, строения хозяйственного, бытового и вспомогательного назначения, а также ведения садоводства, огородничества, подсобного хозяйства.

В связи с этим передача в собственность гражданину — собственнику строения общей площадью 3 кв. м. земельного участка общей площадью 3000 кв. м. не соответствует установленному ЗК РФ указанному выше принципу правового регулирования земельных отношений и основана на узком толковании ст. 36 ЗК РФ без учета основополагающих принципов и совокупности норм земельного законодательства, регулирующих правовые отношения, связанные с вещными правами на землю.

В соответствии со ст. 168 ГК РФ сделка, не соответствующая требова-

ниям закона или иных правовых актов, ничтожна, если закон не устанавливает, что такая сделка оспорима, если не предусматривает иных последствий нарушения.

В соответствии со ст. 167 ГК РФ при недействительности сделки каждая из сторон обязана возвратить другой все полученное по сделке, а в случае невозможности возвратить полученное в натуре (в том числе тогда, когда полученное выражается в пользовании имуществом, выполненной работе или предоставленной услуге) возместить его стоимость в деньгах — если иные последствия недействительности сделки не предусмотрены законом.

Рассмотрев гражданское дело № 2-1623/11, Шатурский городской суд Московской области своим решением от 16.11.2011 удовлетворил исковое заявление Шатурского городского прокурора. Суд признал незаконным постановление администрации Шатурского муниципального района Московской области «О предоставлении В. земельного участка в собственность».

Договор купли-продажи земельного участка площадью 3000 кв. м., а также право собственности В. на указанный земельный участок признаны недействительными.

Определением Московского областного суда от 20.12.2011 решение Шатурского городского суда Московской области от 16.11.2011 оставлено без изменения.

В заключение хотелось бы отметить, что лишь обжалованием постановлений органов местного самоуправления об отчуждении земельных участков не разрешить сложившуюся ситуацию, поскольку в данном случае имеют место уже не публичные правоотношения, а имеется спор о праве, который разрешается в рамках искового производства.

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

УДК 349.6

© *Духно Н. А.*

ФОРМИРОВАНИЕ И ПРЕДНАЗНАЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ

Аннотация: В статье излагаются актуальные вопросы формирования экологической информации. Раскрывается ее значимость при осуществлении охраны окружающей среды. Показана взаимосвязь государственного экологического мониторинга с процессом формирования экологической информации.

Ключевые слова: экологическая информация; государственный экологический мониторинг; государственный фонд данных; правовая основа; возмещение экологического вреда; плата за выбросы и сбросы вредных веществ.

© *Dukhno N.*

LEGAL BASIS OF FORMATION AND USE OF ENVIRONMENTAL INFORMATION

Abstract: in the article these are considered the problems of formation of environmental information. It is revealed its significance while protecting environment. It is shown the interrelation of state ecological monitoring and a process of formation of environmental information.

Keywords: environmental information; state ecological monitoring; state fund of data; legal basis; remedying of environmental damage; payment for emissions and discharges of hazardous substances.

Охрана окружающей среды становится все более насущной проблемой в условиях глобального роста загрязняющих веществ, изнуряющих природные объекты, образуя невыносимые условия для достойной жизни человека. Проблема обеспечения благоприятной окружающей среды, как необходимое условие достойной, полноценной жизни человека, становится наиболее актуальной. В решении этой проблемы крайне важное место занимает экологическая информация. Она является основой принятия всех решений, связанных с охраной окружающей среды. Без достоверной экологической информации невозможно знать и оценивать состояние тех или иных природных объектов, степень их загрязнения. Отсутствие экологической информации не позволяет населению знать и понимать, в какой окружающей среде человек обитает. На основе экологической информации определяется вред, причиняемый природным объектам. Она является ориентиром для прогнозирования, выработки новых методик возме-

щения экологического вреда, совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды. Только при наличии и доступности достоверной экологической информации каждый житель нашей страны может дать правильную оценку состоянию окружающей среды в месте своего пребывания.

Доступность экологической информации для каждого человека способствует формированию более бережного отношения к природе. Она инициирует людей к охране окружающей среды, способствует повышению уровня экологической культуры.

Раскрытие связей, существующих между охраной окружающей среды и экологической информацией, образует широкие возможности на пути сохранения благоприятной окружающей среды.

Задача сохранения благоприятной окружающей среды остается одной из приоритетных. Для ее решения осуществляются разнообразные мероприятия. Формируется государственная политическая концепция, выражение которой нашло в утвержденных Президентом РФ 30 апреля 2012 г. Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года. Совершенствуется законодательство в области охраны окружающей среды. Внесены существенные изменения в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» в период с 2011 по 2013 гг. Подготовлен проект Федерального закона № 584587-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий». Направления деятельности по охране окружающей среды, перечисленные в этих нормативных документах, могут успешно осуществляться на основе правильного представления о состоянии окружающей среды и ее отдельных компонентов.

Точные сведения о состоянии окружающей среды являются основаниями для принятия решений о том, что и как необходимо предпринимать в сфере охраны окружающей среды, какими способами нужно ее защищать.

Вопросы получения полной и объективной экологической информации остаются центральными в деле обеспечения охраны природных объектов. Любой субъект экологического права способен осуществлять в полном объеме свои обязанности по охране окружающей среды, если сможет владеть достоверной экологической информацией.

В целях защиты жизни и здоровья от воздействия загрязненной окружающей среды человек вправе получать и владеть информацией, отражающей состояние природной среды в местах его обитания.

Итак, экологическая информация — это сведения, полученные в процессе комплексного наблюдения, измерения состояния окружаю-

щей среды, состояния природных объектов, а также данные, сформированные в процессе оценки явлений, происходящих в природных, антропогенных, природно-антропогенных объектах.

Получение (сбор), проверка и оценка экологической информации осуществляется в процессе функционирования государственного экологического мониторинга. Его следует признать основным способом получения и обработки экологической информации. Достоверность экологической информации должна обеспечиваться в процессе ее обработки в системе государственного экологического мониторинга.

Ответственность за достоверность экологической информации следует возложить на Государственный фонд данных государственного экологического мониторинга. Формирование достоверной экологической информации возможно на основе полного, всестороннего и объективного сбора, проверки и оценки сведений, получаемых в ходе комплексных наблюдений окружающей среды и ее компонентов. Достоверной экологическая информация может признаваться только в случае, если она объективно, полно и всесторонне отражает состояние окружающей среды или ее отдельного компонента.

Правовую основу формирования экологической информации представляют, прежде всего, обновленные правовые нормы Федерального закона «Об охране окружающей среды». Например, в ст. 63 Закона выражены требования к обеспечению компетентными органами государственной власти функционирования наблюдательных сетей и информационных ресурсов по осуществлению государственного мониторинга окружающей среды. Согласно ст. 63.1 в целях обеспечения охраны окружающей среды создается единая система государственного экологического мониторинга. Поставленную законодателем цель возможно достичь при условии, что решения по применению конкретных мер, обеспечивающих охрану природы, будут приниматься на основе достоверной экологической информации.

Задачами единой системы государственного экологического мониторинга являются:

— регулярное наблюдение за состоянием окружающей среды;

— хранение, обработка (обобщение, систематизация) информации о состоянии окружающей среды;

— анализ полученной информации в целях своевременного выявления изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и (или) антропогенных факторов, оценка и прогноз этих изменений;

— обеспечение органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан информацией о состоянии окружающей среды.

Единая система государственного экологического мониторинга представляет собой структуру, состоящую из подсистем. Каждая под-

система соответствует государственному мониторингу отдельного природного объекта или экосистемы.

Государственные органы, уполномоченные на ведение подсистем единой системы государственного экологического мониторинга, осуществляют получение, обработку, хранение экологической информации.

В соответствии со ст. 63.2 Государственный фонд данных государственного экологического мониторинга является информационной системой, обеспечивающей сбор, обработку, анализ данных, включающий в себя:

— информацию, содержащуюся в базах данных подсистем единой системы государственного экологического мониторинга;

— сведения о результатах производственного контроля в области охраны окружающей среды;

— данные государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

Порядок создания и эксплуатации указанного фонда данных, перечень видов включаемой в него информации, порядок и условия ее предоставления устанавливается Правительством РФ.

Озабоченность законодателя сбором, обработкой и использованием экологической информации проявлялась и в прежние годы. В Федеральном законе от 19.07.1998 № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе» содержались требования о формировании государственного фонда данных о состоянии окружающей среды, ее загрязнении. Фонд данных формировался на основе сбора, обработки, хранения, учета и распространения экологической информации. В соответствии с требованиями указанного Закона Правительство РФ своим постановлением от 21.12.1999 № 1410 утвердило Положение о создании и ведении единого государственного фонда данных о состоянии окружающей среды, ее загрязнении. Это Положение действует в новой редакции постановления Правительства РФ от 06.06.2013, требования которого корреспондируют изменениям и дополнениям Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Положение устанавливает порядок создания и ведения Единого государственного фонда данных о состоянии окружающей среды.

Не совсем ясно определяется задача создания государственного фонда данных, выраженная в Положении. Задача сводится к накоплению и сохранению информации о состоянии окружающей среды в целях обеспечения такой информацией отраслей экономики, Вооруженных Сил РФ и населения страны.

Узость использования экологической информации ограничивает возможности ее применения для решения других проблем в сфере охраны окружающей среды. Такие решения, основанные на достоверной экологической информации, способствуют предотвращению

вредного воздействия на окружающую среду и создают аргументированную основу для полного возмещения экологического вреда.

Дополняют правовую основу формирования и использования экологической информации и новые положения Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах». Согласно ст. 36.2 указанного Закона государственный мониторинг состояния недр является частью государственного экологического мониторинга. Он осуществляется для получения и использования достоверной экологической информации о состоянии недр. Прежде чем принимать новое законодательство о недрах, следует дать полную и объективную оценку состояния недр, основанную на достоверной экологической информации. Началом рационального недропользования является получение объективных сведений об истинном состоянии наших природных ресурсов. Формирование порядка их использования зависит не только от потребностей того или иного природного сырья, но от того, в каком количественном и качественном состоянии находятся недра России. На основе достоверных сведений о состоянии недр возможно формирование плана их рационального использования, бережного отношения к ним в целях удовлетворения потребностей настоящего и будущих поколений.

Выраженная единая система государственного экологического мониторинга образовала основания для внесения изменений и дополнений в другие законодательные акты в области охраны окружающей среды. К примеру, основания для изменений в ст. 7, 9, 10, 13 Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» возникли по причине необходимости включения в них требований об осуществлении государственного экологического мониторинга, как способа получения экологической информации, отражающей состояние особо охраняемых природных территорий.

Часть 1 ст. 15 Федерального закона от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» теперь выражает требования, согласно которым государственный мониторинг объектов животного мира является частью государственного экологического мониторинга и представляет собой систему, обеспечивающую получение экологической информации об объектах животного мира, их распространении, численности, физическом состоянии, а также о площади и среде их обитания.

В целях создания правовой основы формирования экологической информации, основным способом получения которой следует признавать государственный экологический мониторинг, внесены изменения и в другие законы и нормативные правовые акты, составляющие в своей системе природоохранительное законодательство. Потребность в экологической информации обусловила необходимость внесения существенных изменений в законодательство, раскрывающее порядок производства государственного экологического мониторинга.

Создание и ввод в эксплуатацию государственного фонда данных государственного экологического мониторинга является важной, но не единственной задачей на пути решения проблем формирования и плодотворного использования экологической информации. Необходимы конкретные требования к видам информации, подлежащей включению в указанный фонд данных. Кроме того, требуется разработка правил, устанавливающих порядок предоставления экологической информации, полученной в процессе того или иного вида государственного мониторинга, обеспечивающего получение сведений о состоянии конкретного природного объекта.

Важным аспектом остается проблема полезного использования экологической информации, содержащейся и накапливаемой в государственном фонде данных.

Все это и другое требует новых научных исследований по разработке проектов нормативных правовых актов, выражающих требования о всестороннем и полном использовании экологической информации.

Распоряжением Правительства РФ от 18.12.2012 № 2423-р утвержден План действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития на период до 2030 года. Указанный документ утвержден Президентом РФ 30 апреля 2012 г. В нем указаны 16 принципов, на которых базируются Основы государственной политики в области экологического развития России. По существу эти коренные правовые идеи созвучны принципам, выраженным в ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Однако в Основах принципы отражены более четче и конкретнее в редакционном смысле. Кроме того, в Основах воплощен принцип полного возмещения вреда, причиненного окружающей среде, который в ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды» не указан. Реализация принципа полного возмещения вреда, причиненного окружающей среде, обеспечивает право каждого человека на благоприятную окружающую среду, создает благоприятные условия жизнедеятельности человека.

Для реализации каждого принципа субъектам экологической деятельности необходимо располагать достоверной информацией, выражающей объективное состояние окружающей среды, степень ее загрязнения и деградации.

С учетом конституционного положения о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью (ст. 2 Конституции РФ), принцип соблюдения права каждого человека на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды необходимо признавать конституционным. Его доминирующая значимость закреплена в ст. 42 Конституции РФ, где указано, что каждый имеет право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды.

Понимание значимости экологической информации стало основным фактором включения в план действий по реализации Основ первостепенных мероприятий:

— подготовка проектов изменений и дополнений в федеральные законы, обеспечивающие правовую охрану окружающей среды, в том числе и те, которые обеспечивают экономическое стимулирование хозяйствующих субъектов по внедрению безвредных для человека и природы технологий;

— приведение экологического законодательства в соответствие с требованиями международного права в сфере охраны окружающей среды;

— создание правовых и экономических условий для обеспечения плодотворного функционирования экологического аудита, обеспечение становления и развития экологической аудиторской деятельности;

— разработка и совершенствование на научной основе обоснованных показателей негативного воздействия объектов опасных видов деятельности на окружающую среду;

— становление и совершенствование государственного экологического надзора;

— организация совершенствования государственного экологического мониторинга, как единой системы;

— повышение ответственности за исполнение обязанностей всеми субъектами экологического права в сфере охраны окружающей среды, а также установление новых форм юридической ответственности за нарушение природоохранительного законодательства.

Все названные мероприятия могут достигнуть своего позитивного результата при условии их реализации на основе достоверной экологической информации, отражающей истинное состояние окружающей среды или отдельных ее компонентов.

Следует формировать намерение о более полном и всестороннем использовании экологической информации с целью решения широкого круга задач, связанных с охраной окружающей среды и созданием условий для здоровой, полноценной жизни человека.

К таким задачам можно отнести:

— осуществление научных исследований на основе достоверной экологической информации для получения теоретически обоснованных выводов по самым разнообразным проблемам состояния окружающей среды, о последствиях ее воздействия на здоровье, жизнедеятельность человека и других живых организмов;

— оценку качества окружающей среды и отдельных ее компонентов, как в целом по стране, так и по отдельным регионам;

— стимулирование развития правовых, экономических и воспитательных способов охраны окружающей среды;

— корректировку показателей негативного воздействия источников повышенной опасности на окружающую среду, на отдельные природные объекты;

— постоянное и непрерывное обеспечение достоверными сведениями населения о состоянии окружающей среды по регионам;

— формирование предложений по восстановлению окружающей среды до благоприятного уровня в целях обеспечения благоприятных, достойных условий жизни каждого человека.

Экологическая информация может широко использоваться и для решения иных задач.

Значимость экологической информации возрастает по мере развития новых технологий, новых видов деятельности, представляющих собой источники повышенной опасности. К таким видам деятельности следует, прежде всего, относить: развитие технологий использования атомной энергии в мирных целях; развитие глобального использования электронных систем и комплексов; внедрение высокоскоростного транспорта; развитие технологий по освоению космического пространства; развитие химических, биологических и других процессов, потенциально опасных для естественного состояния природы и человека.

Доступность экологической информации, обеспечение ее достоверности образует необходимые условия для реализации прав граждан на обитание их в благоприятной окружающей среде; на приобретение и потребление высококачественных продуктов питания; на использование экологически чистых предметов бытового предназначения; на формирование здорового и полноценного образа жизни.

С учетом высокой степени значимости экологическая информация по действующему законодательству остается открытой. Законодательные акты устанавливают запрет на ограничение доступа к экологической информации в тех случаях, когда это необходимо для обеспечения различных видов безопасности, а также защиты прав и законных интересов человека и гражданина.

Экологическая информация также крайне необходима и при решении проблем ресурсосбережения, рационального их использования.

Важным аспектом использования экологической информации является подготовка ежегодного Государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации» (в дальнейшем по тексту — Доклад).

Формирование Доклада осуществляется на основе экологической информации, получаемой и обрабатываемой в системе Единого государственного фонда данных о состоянии окружающей среды. В Докладе могут содержаться выводы, решения, предложения. Основанием для их получения также является экологическая информация. Подго-

товленный Доклад может считаться как опосредованный источник экологической информации.

С позиции гносеологии непосредственным источником сведений является человек. Он — первоисточник знаний. Человек определяет способ материализации знаний в сведения, фактические данные. В системе формирования экологической информации ее первоисточниками являются те специалисты, которые осуществляют непосредственное наблюдение за состоянием окружающей среды. Технические средства, применяемые в процессе мониторинга природных объектов, способствуют значительному расширению чувственного познания специалиста. Сведения, получаемые в результате мониторинга атмосферного воздуха, водных объектов, земель, объектов животного мира и т.д., следует признавать первичными. Сбор, обработку, анализ таких сведений Государственным фондом данных государственного экологического мониторинга следует осуществлять по таким методикам, какие могут гарантировать достоверность экологической информации.

Методика составления доклада на основе достоверной экологической информации позволяет раскрыть всю картину состояния окружающей среды и построить выводы о принятии необходимых мер по предотвращению загрязнения природы, а также меры по полному возмещению экологического вреда. В докладе содержатся данные о максимальной концентрации загрязняющих веществ атмосферного воздуха и других природных объектов. Указывается число жителей в городах, находящихся вод воздействием вредных веществ. Раскрывается динамика загрязняющих веществ в водных объектах (водохранилища, реки и др.). Доклад отражает факты чрезмерной эксплуатации, деградации окружающей среды и конверсии различных видов землепользования, что несет угрозу многим лесным ресурсам.

Плодотворным разделом Доклада является отражение влияния основных видов отраслей экономической деятельности на состояние окружающей среды. Указываются объем выбросов, сбросов и образования отходов в целом по Российской Федерации, а также по отдельным видам промышленности и транспорта.

Востребованность экологической информации возникает в процессе решения вопросов полного возмещения вреда, причиненного окружающей среде. Проблема возмещения экологического вреда до настоящего времени остается во многом нерешенной. Не сложилось единое понимание к способам возмещения экологического вреда.

В настоящее время много делается в развитии способов и величины платы за негативное воздействие на окружающую среду. В ряд федеральных законов в сфере охраны окружающей среды подготовлены проекты изменений и дополнений, в числе которых предлагаются устанавливающие порядок платы за загрязнение объектов природы (см. проект федерального закона № 584587-5). Предполагает-

ся, что вносимые денежные средства за вредное воздействие на природу будут вкладываться в оздоровление окружающей среды. Но такое планирование возмещения экологического вреда порождает много вопросов, ответы на которые нужно найти.

Критерии: кто, сколько и за какие конкретно загрязнения должен платить — определить сложно, так как последствия выбросов, сбросов могут оказаться непредсказуемыми. Непонятным остается и вопрос о том, достаточно ли будет размера платежей за загрязнение окружающей среды для возмещения полного экологического вреда.

Возложение обязанностей на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей платить за выбросы и сбросы вредных веществ еще не гарантирует, что денежные средства будут вложены в ликвидацию вреда, нанесенного окружающей среде в результате ее загрязнения.

Мониторинг компонентов природных объектов позволит получить достоверную экологическую информацию о фактическом состоянии окружающей среды. В случае ее неудовлетворительного состояния и при условии того, что плата за вредные выбросы произведена, проблема возмещения экологического вреда остается нерешенной.

Предполагаемые дополнения в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» состоят:

— в установлении перечня загрязняющих веществ (проект ст. 10.1.);

— ведении государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду (проект ст. 16.1. п.2);

— установлении порядка определения платежной базы платы за негативное воздействие на окружающую среду (проект ст. 16.2.);

— установлении порядка исчисления платы за негативное воздействие на окружающую среду (проект ст. 16.3.).

Все эти и другие готовящиеся изменения и дополнения в Закон, несомненно, имеют свое значение.

Сам факт платы юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем за выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду оказывает профилактическое на них воздействие. Ставки платы за сбросы, выбросы загрязняющих веществ предлагается установить с применением коэффициентов от 1 до 100. При снижении негативного воздействия на окружающую среду к ставкам платы применяются уменьшенные коэффициенты. Такой подход к назначению ставок платы за негативное воздействие на окружающую среду стимулирует субъектов, осуществляющих ту или иную деятельность, на снижение количества выбросов, сбросов загрязняющих веществ.

В подготовленных проектах изменений для природоохранительного законодательства не содержится четких требований о том, что все денежные средства, поступающие от платы за негативное воз-

действие на окружающую среду, должны быть использованы на возмещение экологического вреда.

Предложенный в проекте ст. 16.4 Федерального закона «Об охране окружающей среды» порядок и сроки внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду, в которой указывается, что плата вносится плательщиком в соответствии с бюджетным законодательством РФ по месту нахождения стационарного источника загрязнения, остается не конкретизированным. Необходимы уточнения, выражающие требования к целевому использованию денежных средств, вносимых плательщиком платы за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, на ликвидацию экологического вреда.

Постоянное наблюдение за компонентами природной среды обеспечит условия для определения соответствия состояния природного объекта установленным показателям. Если природная среда окажется неблагоприятной после того, как принятые меры по ее оздоровлению на сумму, равную внесенным платежам за негативное воздействие, не принесли позитивного результата, тогда возникает проблема, требующая решения полного возмещения экологического вреда.

Видимо ответственность субъектов платы за негативное воздействие на компоненты окружающей среды не может ограничиваться только авансовыми платежами независимо от их высоких коэффициентов. При установлении фактов неблагоприятной окружающей среды после того, как в ее восстановление были использованы все платежи за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, нужны новые способы извлечения средств, достаточных для полного возмещения экологического вреда. К таким способам можно отнести предлагаемую в юридической литературе новую форму эколого-правовой ответственности. В ее пределах возможно установление правовых гарантий для полного возмещения экологического вреда. Предпосылки для развития этой формы ответственности созданы в действующем законодательстве. Прежде всего, образованы условия для постоянного формирования достоверной экологической информации. На пути привлечения к эколого-правовой ответственности экологическая информация занимает ведущее место. Только экологическая информация позволяет осуществить правильную оценку состояния окружающей среды. На основе экологической информации устанавливается состояние окружающей среды; определяется величина экологического вреда, причиненного объектом природы; формируются выводы о способах и сроках возмещения экологического вреда.

Экологическая информация способствует охране окружающей среды, формирует у граждан чувство ответственности за исполнение своих обязанностей по охране природных компонентов, побуждает человека к бережному, рачительному отношению к природе, в местах своего обитания.

ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

УДК 342.5+61

© *Максимов С. Н.*

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

Аннотация: В статье рассматриваются особенности современного этапа управления в нашей стране; определяется, что занимает главное место в государственно-управленческой деятельности.

Ключевые слова: государственное управление, административная (исполнительная) власть, взаимоотношения между органами власти.

© *Maksimov S.*

ACTUAL RULE OF LAW PUBLIC ADMINISTRATION IN RUSSIAN NATIONAL SECURITY

Abstract: This paper discusses the features of the present stage of control in our country, it is determined that occupies a commanding position in public management.

Keywords: governance, administrative (the Executive) power relations between the authorities.

Новые реалии обязывают ученых рассматривать соотношение понятий «государственное управление» и «административная (исполнительная) власть», разные аспекты взаимоотношений Президента с органами исполнительной власти, федеральных исполнительных органов с органами субъектов РФ, государственной администрации с муниципальной.

Ю. А. Тихомирова в своей фундаментальной работе «Административное право и административный процесс» пишет о следующих особенностях современного этапа управления в нашей стране.

Происходит, во-первых, переход от прямого к косвенному управленческому воздействию на экономику. Вместо прямого управления предприятиями, организациями как объектами управления преимущественно осуществляется управление процессами в сфере экономики. Меняются и функции управления, среди которых вырастает удельный вес стимулирования, приоритетов, прогнозирования, финансово-кредитных способов, методической помощи, информационного обслуживания, кадрового обеспечения.

Во-вторых, наблюдается сужение круга непосредственно управляемых объектов. Переход от прямого управления народным хозяйством к управлению экономическими процессами ведет к четкому отграничению административно-регулятивных, контрольных функций от сугубо экономических функций, от полномочий владения, пользования и распоряжения собственностью.

В-третьих, общенормативный метод управления вместо оперативно-распорядительного дает больший эффект. Это связано с признанием и обеспечением верховенства закона, который все шире непосредственно регулирует экономическую деятельность во всех ее проявлениях. Удельный вес подзаконных актов должен снижаться, хотя это и не всегда пока происходит.

В-четвертых, существенно меняется соотношение централизации и децентрализации в управлении в связи с перераспределением большего объема полномочий с федерального уровня на уровень субъектов РФ и далее, к средним и нижним уровням управления. Это не только государственные органы, но и предприниматели, объединения граждан, хозяйствующих субъектов и др. Объект управления выполняет ныне больший объем функций субъектов управления «для себя».

В настоящее время главное место в государственно-управленческой деятельности, пишет по этому поводу Н. Е. Бунякин, занимают:

— реализация государственной политики через программы всех уровней федерации;

— установление и регулирование правовых и организационных основ хозяйственной жизни;

— управление предприятиями и учреждениями государственного сектора;

— регулирование функционирования различных объектов негосударственного сектора;

— координация функционирования национализированного и денационализированного секторов хозяйственного, социально-культурного и административного строительства;

— обеспечение реализации прав (включая их охрану) и обязанностей физических и юридических лиц в сфере государственного управления;

— государственный контроль и надзор за работой управляемой и регулируемой сферой.

В ходе разработки этих проблем появились глубокие и обстоятельные научные труды. Среди них можно назвать книги «Исполнительная власть в Российской Федерации (проблемы развития)», подготовленную коллективом авторов, «Служебное право» Ю. Н. Старилова, «Служба и служащие в Российской Федерации» В. М. Манохина, «Феноменология административного права» К. С. Бельского. В

книгах, статьях, учебниках, диссертациях разрабатываются новые проблемы (средств административно-правового регулирования, административно-правовых режимов и др.). Одновременно делаются попытки по-новому решить старые вопросы о предмете административного права, государственной службе, государственном регулировании экономики, защите прав граждан от неправильных действий государственной администрации.

Комплексный анализ административно-правового статуса органов государственной власти, действующих в сфере экономической безопасности Российской Федерации позволяет прийти к следующим выводам.

1. В условиях глобализации экономики эффективное и ответственное управление сферой экономической безопасности имеет фундаментальное значение для нашей страны с точки зрения обеспечения устойчивости национальной бюджетной системы, а также общей финансовой безопасности и устойчивого экономического роста, что требует существенного повышения качества управления экономическими процессами.

2. В рамках науки административного права нет единого понимания сущности и составных элементов административно-правового статуса различных государственных органов в системе управления экономической безопасностью, многие понятия, связанные со статусом государственных органов в различных трудах трактуются поразному, фундаментальные категории и понятия теории управления при изучении правового регулирования работы государственных органов используются недостаточно.

3. Административно-правовой статус органов государственного управления сферой экономической безопасности — это политико-правовая категория, отражающая правовое положение и социальное предназначение государственного органа в механизме правового государства, выраженное в совокупности управленческих функций и полномочий по определенным предметам ведения, а также ответственности, установленных государством. Следует подчеркнуть, что в настоящее время все обязательные компоненты административно-правового статуса этого и других органов исполнительной власти нормативно не закреплены.

4. Основным элементом организационного механизма органов исполнительной власти в сфере безопасности является их компетенция. В отечественной юридической литературе существует устоявшееся понимание компетенции через два ее элемента: предметы ведения и полномочия. Компетенция органов исполнительной власти в сфере безопасности понимается как совокупность их властных полномочий по определенным предметам ведения. Конкретное полномочие каждого органа понимается как юридически закрепленное за ним право и одновременно обязанность по принятию правовых актов,

иных мер, направленных на выполнение задач и функций данного органа.

5. Наиболее эффективным принципом управления в современных условиях является функциональный, положенный в основу организации современной системы федеральных органов исполнительной власти и ознаменовавшей собой новый этап построения и развития российского администрирования, кардинально отличающийся от предыдущих схем организации исполнительной власти.

7. Сложившаяся практика функционирования министерств показала, что очень актуальным является вопрос о нормативном определении целей и задач их деятельности. В связи с этим в настоящее время широкое распространение получили такие формы установления целей и задач деятельности конкретного федерального министерства, как издание внутреннего документа, определение показателей деятельности и разработка планов работы. Подобная практика не совсем эффективна. Необходимо закрепление целей и задач министерства и его подразделений в документах, утверждаемых вышестоящим органом.

Наличие в актах, регулирующих деятельность федеральных органов исполнительной власти, прямо закрепленных целей и задач служит, прежде всего, упорядочению их функционирования в целом. В частности:

— исключает дублирование деятельности иного аналогичного органа исполнительной власти;

— способствует концентрации усилий и направленности деятельности органа исполнительной власти на достижение поставленных перед ним целей и задач, не позволяя уклоняться от их достижения;

— является определенным механизмом отчетности и объективным критерием оценки деятельности органа власти;

— является системообразующим фактором в ходе выработки различных программ и планов деятельности того или иного федерального органа исполнительной власти, в том числе и прогнозных.

Поэтому закрепление основных целей и задач федеральных агентств непосредственно в положениях о них позволит более четко определить их правовой статус и специализацию деятельности.

Научные исследования правового статуса органа государственной власти создают условия для лучшего понимания его роли в сфере управления, а также для определения путей совершенствования его деятельности. В то же время нельзя не отметить, что многие категории и термины, связанные с правовым статусом органов государственной власти, разработаны недостаточно, нет единой концепции в понимании внутренней структуры правового статуса. Все это затрудняет дальнейшее развитие теории управления, имеющей важное теоретико-методологическое значение.

Административно-правовой статус органов исполнительной вла-

сти в сфере безопасности можно определить следующим образом: это политико-правовая категория, отражающая правовое положение и социальное предназначение названных органов в механизме правового государства, выраженная в совокупности управленческих функций и полномочий по определенным предметам ведения, а также ответственности, установленных государством.

УДК 342.2

© *Торгашкин А. А.*

ВОПРОСЫ ПРАВОВОЙ ПРИРОДЫ И ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Аннотация: В статье рассматриваются факторы взаимодействия органов государственной власти; описываются теория правового государства и принцип разделения властей, сущность противопоставления одной ветви государственной власти другой.

Ключевые слова: взаимоотношения органов государственной власти, принцип разделения властей, единство системы государственной власти.

© *Torgashkin A.*

BUSINESS LEGAL NATURE AND RELATIONSHIP OF FEDERAL AND REGIONAL GOVERNMENT AUTHORITIES

Abstract: This paper examines the factors interaction bodies of state authority, describes the theory of law and the principle of separation of powers, the essence of opposing one another branch of government.

Keywords: relationship of public authorities, the principle of separation of powers, a unified system of state power.

Во взаимоотношениях государственных органов проявляются многие факторы; здесь осуществляется синтез политики, экономики, права, психологии, социологии и т.д. Понятие «взаимоотношение» следует рассматривать как отражение объективно существующей потребности согласования, упорядочения действий индивидов в процессе совместной деятельности. Это неизменный атрибут любых отношений, где бы они не возникали. Свое предметное выражение взаимоотношения находят в отношениях взаимной зависимости, в необходимости согласования воль, принятии таких решений, в которых согласуются интересы субъектов взаимоотношений. Все это в полной мере следует отнести к законодательным и исполнительным органам государственной власти.

Научной основой упорядочения и оптимизации взаимоотношений органов государственной власти служит теория правового государства и принцип разделения властей. Вместе с тем принцип разделения властей предполагает их единство в системе единой государственной власти. Это единство базируется на единстве целей правового регулирования, в качестве которой выступает деятельность государства, на необходимости обеспечения полноты и согласованности регулирования этого объекта, взаимодополняющего единства функций, осу-

ществляемого органами, относящимися к разным ветвям власти, на общей ответственности государства в лице его органов и должностных лиц перед народом за надлежащее осуществление своей деятельности. Противопоставление одной ветви государственной власти другой, абсолютизация любой из них, противостояние их друг другу, нередко встречающееся на практике, не только не могут обосновываться принципом разделения властей, но и несовместимы с ним.

Необходимость обеспечения совместных действий этих органов определяется не только их социальным предназначением, но и теми задачами, которые поставлены перед ними Конституцией РФ, конституциями и уставами субъектов РФ. Конституционный принцип единства системы государственной власти является тем конституционно-правовым основанием, которое обязывает все ветви государственной власти действовать сообща, находиться в постоянном взаимодействии, направляя свои усилия на достижение поставленных Конституцией социальных, политических и экономических задач. Взаимодействие органов законодательной и исполнительной власти является необходимым условием оптимального функционирования государства, успешного достижения им своих целей.

Исходя из принципа верховенства права, взаимоотношения законодательных и исполнительных органов государственной власти должны быть опосредствованы правом, а механизм, обеспечивающий оптимальные формы их взаимодействия, должен быть четко регламентирован законодательством. Упорядочение и гармонизация взаимоотношений, предотвращение конфликтов, или, по крайней мере, недопущение их резкого обострения — актуальная задача, которая может быть решена путем принятия специального законодательства как на федеральном, так и региональном уровнях. Правовое регулирование взаимоотношений послужит существенным средством юридического стимулирования оптимального поведения органов государственной власти.

Краеугольным понятием, позволяющим системно рассмотреть все правовые и организационные средства, при помощи которых государство обеспечивает оптимальное функционирование своих законодательных и исполнительных органов государственной власти, является понятие «юридический механизм взаимоотношений». Рассмотрение и анализ этого понятия должны помочь при определении следующих вопросов: из чего складываются взаимоотношения органов государственной власти, какие именно отношения должны получить свою правовую регламентацию и какой она должна быть.

Исследование юридического механизма взаимоотношений позволяет предметно рассмотреть все его элементы: правовые основы взаимоотношений, собственно организационно-правовые взаимоотношения и правовые гарантии взаимоотношений, увидеть проблемы, нуждающиеся в правовом регулировании. Должны быть выявлены и

устранены противоречия между региональным законодательством, определяющим правовой статус органов государственной власти субъектов РФ, и Конституцией и федеральным законодательством, а также противоречия в самом федеральном законодательстве, правовые коллизии в законодательстве субъектов РФ, определяющие статус органов государственной власти.

Государственное управление подразумевает не только управляющее воздействие, но и организационное сотрудничество государства и его субъектов с местным самоуправлением, обеспечивающее целенаправленное и эффективное функционирование муниципальных образований. В прямых связях основными являются управляющие воздействия. В обратных связях на первое место выдвигаются моменты сотрудничества и взаимодействия, инициативы снизу, восприятия и результативность прямых связей. В системе государственного управления важное значение имеет оптимальное сочетание прямых и обратных связей.

Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления подразумевает, что они как партнеры, по крайней мере, равны в отношении главного объекта управления, и оно осуществляется ради достижения общей цели — повышения уровня и качества жизни населения каждого муниципального образования и региона в целом.

Проблема взаимодействия местного самоуправления с органами государственной власти имела и имеет место практически на всех этапах развития местного самоуправления как в России, так в других странах.

Конституция РФ закрепила организационную обособленность местного самоуправления от органов государственной власти, но на практике эффективное управление во всех сферах жизни общества невозможно без четко отлаженного механизма их взаимодействия. Большинство наших неудач в экономике, социальной сфере связано именно с тем, что этот механизм дает сбои.

Очевидным является тот факт, что вопросы местного значения неотделимы от государственного интереса, не остаются и не могут остаться без влияния государства.

На федеральном уровне в отношении местного самоуправления решаются две задачи — обеспечение гарантий местного самоуправления и выработка единой государственной политики в сфере местного самоуправления. Они решаются следующими способами: во-первых, на федеральном уровне законодательно определяются общие принципы организации местного самоуправления; во-вторых, федеральные органы государственной власти принимают программы государственной поддержки местного самоуправления; в-третьих, для обеспечения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» принимает-

ся ряд федеральных законов.

Проблема взаимоотношений законодательных и исполнительных органов государственной власти представляет тот срез социально-правовой действительности, который остро нуждается в своем научном исследовании. О ее важности и актуальности свидетельствует политическая история России последнего пятилетия, не обошедшаяся без катаклизмов, в основе которых лежали нерешенные вопросы взаимоотношений органов государственной власти, политическая практика сегодняшних дней. Конфликты, противостояния двух ветвей власти несут в себе реальную угрозу обществу, государству, проводимым политическим и экономическим реформам.

Нельзя сказать, что вопросы организации и деятельности органов государственной власти не исследовались российской наукой. Проблема, на наш взгляд, заключается в том, что вопросы организации и деятельности законодательных и исполнительных органов государственной власти рассматривались и продолжают рассматриваться учеными-юристами в статике, т.е. изолированно друг от друга — применительно либо к представительным, либо к исполнительным органам. Однако понять сложную картину отношений, возникающих между государственными органами, относящимися к разным ветвям власти, в статике невозможно. Их можно исследовать только в динамике, с активно-действенной стороны, проявляющейся во взаимоотношениях, в которые вступают указанные органы.

УДК 342.2

© *Ольховская Н. П.*

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ: состояние и проблемы

Аннотация: В статье определяются статус федеральных казенных учреждений, а также бюджетных учреждений; дается сравнительная характеристика целей создания, прав и обязанностей по распоряжению имуществом данных учреждений.

Ключевые слова: бюджетное учреждение, казенное учреждение, федеральное имущество, государственное задание.

© *Olkhovskaya N.*

LEGAL STATUS OF GOVERNMENT: status and challenges

Abstract: The paper defines the status of the federal treasury institutions, as well as budgetary institutions, given the comparative characteristics of the goals of the rights and responsibilities under the order-haves stvom these institutions.

Keywords: Budget Institution, a state-owned institution, federal property, state job.

Суть новаций Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» состоит во введении в российское правовое поле нового типа учреждения — казенного, и изменении правового положения существующих бюджетных учреждений.

При этом федеральное казенное учреждение может быть создано путем его учреждения или путем изменения типа существующего бюджетного учреждения (а также реорганизовано, ликвидировано) по решению Правительства РФ, оформленному в форме распоряжения, и в порядке, им установленном. Правительство РФ также определяет и порядок изменения типа федерального казенного учреждения с целью создания федерального бюджетного учреждения. Проект распоряжения Правительства РФ о создании (изменении типа, реорганизации, ликвидации) федерального бюджетного или казенного учреждения подготавливается федеральным органом исполнительной власти, исполняющим функции и полномочия учредителя учреждения (далее — ФОИВ). Создание казенных учреждений в силу закона, в том числе путем изменения их типа, не влечет за собой переназна-

чения руководителей, военнослужащих и иных сотрудников казенных учреждений, прохождение ими службы осуществляется на прежних условиях; имущество признается закрепленным на праве оперативного управления без принятия дополнительного решения; лицензии, свидетельства об аккредитации, иные разрешительные документы, выданные учреждению, продолжают действовать; не производится перерегистрация.

Основные особенности правового статуса *федеральных казенных учреждений* определяются ст. 6, 161 БК РФ, ст. 120, 296, 298, 299 ГК РФ, рядом статей Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», ст. 11.1 Федерального закона от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне» и рядом норм иных правовых актов.

Гражданское законодательство (ст. 120 ГК РФ) содержит наиболее общую формулировку, относящуюся ко всем типам учреждений — «учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера».

На основании нормы ст. 6 БК РФ, развивающей понятие учреждения, конкретизирующей цель его создания и являющейся специальной по отношению к ст. 120 ГК РФ, под федеральным казенным учреждением следует признавать государственное учреждение, осуществляющее оказание государственных услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти (государственных органов), финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств федерального бюджета на основании бюджетной сметы. При этом основной признается деятельность, непосредственно направленная на достижение целей, ради которых казенные учреждения созданы (например, для выполнения задач в области обороны в соответствии с Планом применения Вооруженных Сил Российской Федерации). Цели создания и специфический характер выполняемых функций различаются в зависимости от стоящих перед казенным учреждением задач и объема предоставленных полномочий.

Основные особенности правового статуса *федеральных бюджетных учреждений* определяются ст. 9.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях», ст. 120, 296, 298 ГК РФ, рядом статей БК РФ, ведомственными нормативными правовыми актами. Федеральным бюджетным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией для выполнения работ, оказания услуг, в том числе физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным заданием, в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти в сферах науки, образования, здравоохранения, куль-

туры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Учредителем федеральных учреждений выступает Российская Федерация, при этом функции и полномочия учредителя в отношении подведомственных учреждений, в том числе и функции контроля за их деятельностью, возложены на ФОИВ (ст. 31 Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ). Порядок осуществления ФОИВ функций и полномочий учредителя определен постановлением Правительства РФ от 26.07.2010 № 537, утвердившим Положение об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального бюджетного учреждения и Положение об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального казенного учреждения, в соответствии с которыми ФОИВ в отношении *бюджетных* учреждений: формирует и утверждает им государственное задание на оказание государственных услуг (выполнение работ) юридическим и физическим лицам в соответствии с предусмотренными уставом основными видами деятельности; осуществляет предварительное согласование совершения крупных сделок; определяет перечень особо ценного движимого имущества; устанавливает порядок определения платы за услуги (работы), оказанные сверх государственного задания; осуществляет финансовое обеспечение выполнения государственного задания и иные функции и полномочия учредителя.

В отношении *казенных* учреждений ФОИВ: определяет перечень казенных учреждений, а также тех казенных учреждений, которым устанавливается государственное задание на оказание государственных услуг (выполнение работ) юридическим и физическим лицам в соответствии с предусмотренными уставом основными видами деятельности, формирует и утверждает для них государственное задание; осуществляет финансовое обеспечение деятельности, в том числе на выполнение государственного задания; утверждает бюджетные сметы на основе Сводной бюджетной сметы ФОИВ; согласовывает распоряжение движимым и недвижимым имуществом; осуществляет контроль за деятельностью казенного учреждения и иные функции и полномочия учредителя.

Уравнивая Минобороны России с иными федеральными органами исполнительной власти в правомочиях по созданию (изменению типа, реорганизации, ликвидации) подведомственных федеральных государственных учреждений, Российская Федерация наделяет его широкими правами по управлению и распоряжению федеральным имуществом.

Казенные учреждения, за которыми имущество закреплено на праве оперативного управления, владеют и пользуются этим имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности и назначением имущества, и распоряжаются

имуществом, как полученным от собственника, так и приобретенным за счет средств федерального бюджета или ранее полученных доходов от приносящей доход деятельности, с согласия собственника.

Таким образом, правовой режим оперативного управления имуществом распространяется на все виды имущества, независимо от источника его приобретения. Самостоятельно распоряжаются казенные учреждения только денежными средствами, предоставленными в виде лимитов бюджетных обязательств и исключительно в соответствии с бюджетной сметой. Принимая во внимание сложный порядок утверждения бюджетной сметы ФОИВ и внесения в нее изменений, порядок расходования средств в соответствии со статьями расходов сметы, самостоятельность в расходовании денежных средств носит ограниченный характер.

Также и ответственность по своим обязательствам они несут в размере лимитов бюджетных обязательств, выделенных по соответствующим кодам классификации расходов бюджетов, при недостаточности которых субсидиарную ответственность несет собственник имущества. На настоящий момент казенное учреждение не может осуществлять приносящую доход деятельность, поскольку приказ Министерства финансов РФ от 01.09.2008 № 88н «О порядке осуществления федеральными казенными учреждениями операций со средствами, полученными от приносящей доход деятельности» утратил силу с 1 января 2012 г. Разрешаются только те виды деятельности, которые указаны в уставе казенного учреждения, например, сдача в аренду находящегося в оперативном управлении федерального имущества, реализация федерального имущества. Доходы от аренды поступают в федеральный бюджет и впоследствии возвращаются арендодателю в виде средств дополнительного бюджетного финансирования. Доходы от реализации федерального имущества поступают в федеральный бюджет (п. 1 ст. 296, п. 4 ст. 298 ГК).

Бюджетное учреждение вправе осуществлять приносящую доход деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующую этим целям, при условии, что такая деятельность указана в учредительных документах.

На основании ст. 296 ГК РФ бюджетным учреждениям предоставлены расширенные права по распоряжению имуществом — они вправе распоряжаться самостоятельно полученными доходами и приобретенным за доходы имуществом, а остальным имуществом — с согласия его собственника. Следовательно, и ответственность по своим обязательствам несут самостоятельно всем имуществом, кроме недвижимого и особо ценного движимого имущества, как полученного от собственника, так и приобретенного за средства собственника (исключена субсидиарная ответственность собственника имущества). ФОИВ определяет для подведомственных бюджетных учреждений ви-

ды и перечни особо ценного движимого имущества в порядке, установленном постановлением Правительства РФ от 26.07.2010 № 538 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества».

Финансовое обеспечение деятельности казенного учреждения осуществляется за счет средств федерального бюджета на основании бюджетной сметы, при этом операции с бюджетными средствами осуществляются через лицевые счета, открытые в органах Федерального казначейства, порядок совершения которых строго регламентирован нормативными правовыми актами Министерства финансов РФ.

Заключение и оплата казенным учреждением государственных контрактов, иных договоров производится от имени Российской Федерации (бюджетные и автономные учреждения действуют от своего имени) в пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств с учетом принятых и неисполненных обязательств, — в противном случае такие государственные контракты, иные договоры могут быть признаны судом недействительными по иску главного распорядителя средств федерального бюджета.

С целью защиты имущества федеральных казенных учреждений, финансируемых за счет средств федерального бюджета, а в сущности, для обеспечения сохранности государственных ресурсов, законодателем установлено, что при реорганизации федерального казенного учреждения кредитор не вправе требовать досрочного исполнения соответствующего обязательства и возмещения связанных с этим убытков. Нормой ст. 161 БК РФ, в свою очередь, закреплено, что в случае уменьшения казенному учреждению главным распорядителем (распорядителем) средств бюджета ранее доведенных лимитов бюджетных обязательств, приводящего к невозможности исполнения бюджетных обязательств, казенное учреждение должно обеспечить согласование в соответствии с законодательством РФ о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд новых условий по цене и (или) количеству (объемам) товаров (работ, услуг) государственных контрактов (договоров). При этом другая сторона вправе потребовать от казенного учреждения возмещения только фактически понесенного ущерба, обусловленного изменением условий договора (контракта). Кроме того, казенное учреждение не вправе выступать учредителем (участником) юридических лиц, не вправе формировать в составе имущества целевой капитал, не имеет права предоставлять и получать кредиты (займы), приобретать ценные бумаги, ему не предоставляются субсидии и бюджетные кредиты (ст. 161 БК РФ).

Финансовое обеспечение деятельности бюджетных учреждений осуществляется в соответствии со ст. 69.1 БК РФ и предусматривает предоставление: субсидий на выполнение государственного задания — в объеме плановых выплат, связанных с выполнением государст-

венного задания, которые формируются с учетом нормативных затрат, определенных в порядке, установленном Правительством РФ; целевых субсидий — при предоставлении которых бюджетное учреждение составляет и представляет в ФОИВ сведения об операциях с целевыми субсидиями; бюджетных инвестиций, увеличивающих стоимость основных средств. Операции с денежными средствами осуществляются с использованием лицевых счетов, открытых бюджетным учреждениям в территориальных органах Федерального казначейства.

Государственное задание может устанавливаться: для бюджетного учреждения, при этом финансовое обеспечение его выполнения осуществляется путем предоставления субсидий из федерального бюджета; для казенного учреждения в соответствии с показателями бюджетной сметы. Государственное задание устанавливает показатели эффективности, объема, категории получателей государственной услуги и результаты от оказания услуг, т.е. устанавливается связь между финансовым обеспечением учреждения и качеством (результатом) его работы.

Вышеизложенное позволяет на основе предложенных критериев (основной вид деятельности, цель; распоряжение имуществом; финансовое обеспечение; ответственность по обязательствам) сделать вывод о том, что правовой статус учреждений определяется синтезом норм гражданского и финансового права, а также иных правовых норм (например, военного права) выделить основные различия в правовом статусе казенных и бюджетных учреждений:

1) бюджетные учреждения: предназначены для выполнения работ, оказания услуг в соответствии с государственным заданием с целью реализации полномочий органов государственной власти в установленных сферах деятельности; наделены расширенными правами по самостоятельному распоряжению денежными средствами и приобретенным за доходы имуществом; им предоставляются бюджетные субсидии и инвестиции; несут самостоятельную ответственность по обязательствам;

2) казенные учреждения: предназначены для исполнения государственных функций и (или) выполнения работ, оказания услуг с целью осуществления полномочий органов государственной власти; распоряжаются бюджетными средствами с учетом их целевого характера, ограничены в правах по распоряжению полученными доходами, зачисляемыми в федеральный бюджет; находятся на сметно-бюджетном финансировании; предусмотрена субсидиарная ответственность государства по обязательствам учреждения.

Кроме того, казенные учреждения осуществляют операции с бюджетными средствами строго по направлениям расходов, определенных бюджетной сметой и в пределах предоставленных бюджетных ассигнований.

Бюджетные учреждения осуществляют операции с денежными средствами в соответствии с финансово-хозяйственным планом, в пределах предоставленных бюджетных субсидий и инвестиций, полученных доходов.

Самостоятельность в отношении приносящей доходы деятельности и использования полученного от этой деятельности имущества гораздо шире, чем у казенных учреждений. Вместе с тем она более регламентирована, чем деятельность коммерческих организаций (которые вправе осуществлять любые виды деятельности) и многих видов некоммерческих (которые менее ограничены целями деятельности, учредительными документами и решениями учредителей).

Расширением объема прав, предоставленных федеральным бюджетным учреждениям, законодатель стремится создать условия и стимулы для более эффективного использования ими бюджетных средств, что имеет своей целью повышение качества оказываемых государственных услуг.

Характеристика типов учреждений будет неполной, если кратко не рассмотреть особенности правового статуса и *федеральных автономных учреждений*. Федеральное автономное учреждение создается Российской Федерацией как некоммерческая организация, для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами.

Автономное учреждение вправе осуществлять приносящую доход деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующую этим целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах. Отвечает по своим обязательствам всем имуществом, за исключением особо ценного движимого имущества, закрепленного собственником или приобретенного за средства собственника и закрепленного за ним недвижимого имущества; самостоятельно распоряжается остальным имуществом, доходами; открывает счета в кредитных организациях или, по соглашению, в органах Федерального казначейства. Порядок финансового обеспечения деятельности определяется Федеральным законом от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

Из вышеизложенного очевидно, что казенное или бюджетное учреждения отличаются от автономного учреждения: целями, преследуемыми при их создании, содержанием выполняемых функций и порядком финансового обеспечения, объемом ответственности за неисполнение обязательств. Кроме того, в отличие от автономных учреждений, органом управления которых является наблюдательный совет,

казенные и бюджетные учреждения имеют единоличные органы управления. Таким образом, автономное учреждение является более свободным (независимым), что проявляется не только в названии — «автономное», но и в правовом положении.

ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

УДК 347.73

© *Акимов В. М.*

ВНЕШНИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: организационно-правовые аспекты

Аннотация: В статье рассматривается система государственного финансового контроля; перечисляются субъекты контроля, а также недостатки правового регулирования финансового контроля со стороны государства.

Ключевые слова: финансовый контроль, контролирующие органы, финансовая экспертиза, организационная независимость.

© *Akimov V.*

FOREIGN STATE FINANCIAL CONTROL IN THE RUSSIAN FEDERATION: organizational and legal aspects

Abstract: In this article the system of state financial control, control subjects are listed, as well as the shortcomings of the legal regulation of the financial control by the state.

Keywords: financial control, regulatory authorities, financial expertise, organizational independence.

Несмотря на очевидную значимость проблемы организации финансового контроля, закрепление системы, структуры и компетенции контрольных органов в российском законодательстве осуществлено весьма нечетко, неполно и противоречиво. Основополагающие положения государственного финансового контроля заложены в Конституции РФ. Однако Конституция ничего не говорит о финансовом контроле и непосредственно не отражает каких-либо базовых принципов его организации, оставляя все вопросы на усмотрение особыми законодательными актами. Указ Президента РФ от 25.07.1996 № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации», определяя «исходные данные системы государственного финансового контроля Российской Федерации», в качестве субъектов государственного финансового контроля указывает следующие органы:

— Счетная палата РФ;
— Центральный банк РФ;
— Министерство финансов РФ;
— Федеральная служба финансово-бюджетного надзора;
— Федеральное казначейство;

— Федеральная налоговая служба;

— Федеральная таможенная служба;

— контрольно-ревизионные органы федеральных органов исполнительной власти и иные органы, осуществляющие контроль над поступлением и расходованием средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов.

При этом, в частности, не учтено то обстоятельство, что в настоящее время из ст. 165 БК РФ исключены положения, устанавливавшие ранее контрольные и надзорные функции Министерства финансов РФ.

Применительно к бюджетному контролю основы контроля содержатся во многих главах БК РФ, но наиболее полно они отражены в гл. 26, названной предельно широко: «Основы государственного и муниципального финансового контроля». Отмечается, что «содержание этой главы явно не соответствует ее наименованию. Наиболее очевидным и самым существенным недостатком данной главы является отсутствие легального определения государственного финансового контроля, результатом чего стало не только существование многочисленных определений, создающих сложности для понимания данной категории, но и трудности организационно-правового характера» [2; 172—184].

Действительно, при анализе организационной составляющей системы финансового контроля специалисты в области финансового права используют различные, подчас прямо исключающие друг друга подходы. Например, С. О. Шохин под финансовым контролем подразумевает «многоаспектную межотраслевую систему надзора» [8; 25], А. Н Козырин — «осуществляемую с использованием специфических организационных форм и методов деятельность» [3; 48], М. В. Романовский и О. В. Врублевская дают определение финансового контроля как совокупности мероприятий [4; 182], Н. И. Химичева рассматривает контроль уже не как вид деятельности, а как процесс [7; 86].

Указанный выше недостаток характерен для всего разд. IX БК РФ «Государственный и муниципальный финансовый контроль», в котором регулируются вопросы не вообще государственного финансового контроля, а контроля в конкретной сфере бюджетных правоотношений.

Собственно, несмотря на предельно общее название, гл. 26 БК РФ даже вопросы собственно бюджетного контроля регулирует крайне пробельно, лишь определяя органы, ответственные за осуществление бюджетного контроля в Российской Федерации, их контрольные полномочия и в некоторых случаях формы контроля. При этом не решен целый ряд актуальных организационных вопросов, касающихся разграничения компетенции контрольных органов, их взаимодействия, единого порядка и правил осуществления контрольных мероприятий и т.п., имеющих существенное значение для обеспечения

законности и эффективности финансового контроля за деятельностью получателей бюджетных средств. Что же касается специфики контроля за расходованием средств, получаемых в качестве бюджетной субсидии, то в настоящее время она также не раскрыта.

В соответствии с *принципом разделения властей* установлено, что государственный и муниципальный контроль в Российской Федерации в соответствии со ст. 265, 266 БК РФ осуществляется следующими субъектами финансового контроля:

•законодательными (представительными) органами и представительными органами местного самоуправления;

•органами исполнительной власти и органами местного самоуправления.

При этом законодательного закрепления по *организационному признаку* органов, осуществляющих надведомственный, внутриведомственный, независимый и общественный финансовый контроль современное российское законодательство не содержит.

По *функциональному признаку* в основе системы финансового контроля лежит разделение финансового контроля по компетенции субъектов, его осуществляющих. Она включает:

— финансовую экспертизу проектов федеральных законов, иных нормативных актов органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных органов;

— оценку обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

— определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;

— контроль законности и своевременности движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке РФ, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях России и др. [7; 86]

Очевидные недостатки правового регулирования организации финансового контроля обобщил в своей статье В. В. Бурцев, систематизировав следующим образом:

•Министерство финансов РФ, Федеральная налоговая служба, Федеральная таможенная служба и их территориальные органы не принимают должных мер по исполнению доходной части бюджета, по ликвидации растущей задолженности перед бюджетом;

•Министерству финансов РФ не удалось сформировать единую систему органов федерального казначейства с ведением счетов по учету доходов и средств федерального бюджета в Банке России;

•не выполняются требования соответствующих нормативных актов об обслуживании органов федерального казначейства в учреж-

дениях Банка России;

•органы исполнительной власти субъектов РФ и Министерство финансов РФ не осуществляли должный контроль за эффективным расходованием средств государственной финансовой поддержки;

•не выполнены в полном объеме бюджетные задания по увеличению доходов от имущества, находящегося в государственной собственности;

•нерационально и необоснованно расходуются иностранные займы, полученные под гарантии Правительства РФ;

•в ряде субъектов РФ, несмотря на сложное социально-экономическое положение, допускается нецелевое расходование финансовых ресурсов;

•в нарушение указов Президента РФ органы исполнительной власти регионов оказывают финансовую поддержку хозяйствующим субъектам, имеющим бюджетную задолженность» [1; 33—40].

В рамках надведомственного финансового контроля особое место занимает парламентский контроль, реализуемый как непосредственно, так и специально созданным органом, полномочия которого имеют конституционную основу.

Эффективности деятельности органов государственного финансового контроля способствует их дифференциация, основанная на действующей практике разделения власти между законодательными, исполнительными и судебными органами. Организованные исполнительной властью и ей подотчетные органы финансового контроля проводят внутренний контроль деятельности ее структур, помогают эффективней организовывать управление государственными ресурсами. Наделенные сравнительно более широкими полномочиями контрольные органы при законодательной власти (при парламенте, конгрессе) или законодательно выделенные специальные органы независимого государственного финансового контроля (счетные палаты) проводят внешний (независимый от исполнительной власти) контроль [5; 8].

Именно с функционированием Счетной палаты РФ связано применение в Конституции РФ слова «контроль» в ракурсе финансового контроля: в ч. 5 ст. 101 Конституции РФ устанавливается, что для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяется федеральным законом. Тем самым идет речь о создании федерального государственного органа, единственным предназначением которого является осуществление государственного финансового контроля.

Счетная палата РФ в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» является высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), образуемым в порядке, установленном Законом, и подотчетным

Федеральному Собранию. Таким образом, это единственный контрольный орган, деятельность которого строится на основе специального федерального закона.

Счетная палата обладает организационной и функциональной независимостью. Под организационной независимостью понимается ее самостоятельность как органа: она не входит в состав ни одной из палат Федерального Собрания. Под функциональной независимостью понимается несовпадение функций Счетной палаты и Федерального Собрания [6; 32]. Основные задачи Счетной палаты — контроль своевременного исполнения доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению; определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности; оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов.

В соответствии с Законом Палата контролирует исполнение федерального бюджета на основе принципов законности (руководствуясь Конституцией РФ, федеральными законами, актами о финансовом контроле и др.), объективности (контроль не по субъективным мотивам), независимости (не подчиненность, а подотчетность Федеральному Собранию) и гласности (результаты ревизий доводятся до сведения проверяемых организаций и публикуются в открытой печати).

Счетная палата РФ проводит проверки по устранению недостатков в хозяйственной и финансовой деятельности контролируемых субъектов и направляет отчет в Государственную Думу, Совет Федерации.

Литература

1. *Бурцев, В. В.* Построение современной системы государственного финансового контроля в свете необходимости укрепления российской государственности / В. В. Бурцев // Менеджмент в России и за рубежом. — 2001. — № 2.

2. *Землина, О. М.* Учреждения Вооруженных Сил Российской Федерации как участники бюджетных правоотношений : дис. ... канд. юрид. наук / О. М. Землина. — М., 2006.

3. *Козырин, А. Н.* Финансовый контроль / А. Н. Козырин. — М., 1996.

4. Комментарий к Бюджетному кодексу РФ. — М. : ЮРАЙТ, 2003.

5. Контрольно-счетные органы в Российской Федерации (в вопросах и ответах) / А. В. Коровников, Н. С. Столяров, К. В. Сурков [и др.] ; под общ. ред. С. В. Степашина. — М. : ИД «Финансовый контроль», 2001.

6. *Погосян, Н. Д.* Счетная палата Российской Федерации / Н. Д. Покосян. — М. : Юрист, 1998.

7. *Химичева, Н. И.* Финансовое законодательство как предмет ведения Российской Федерации и ее субъектов / Н. И. Химичева. — М., 2000.

8. *Шохин, С. О.* Бюджетно-финансовый контроль в России (теория и практика) / С. О. Шохин. — М., 1995.

УДК 347.73+355

© Бурдяк А. В.

ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ НАДЗОРА ЗА ЗАКОННОСТЬЮ ФИНАНСОВО-ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВОЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Аннотация: В статье дается анализ практики финансово-хозяйственной работы военных учреждений; раскрываются пути практического решения вопросов, связанных с современным военным и бюджетным законодательством.

Ключевые слова: военные учреждения, бюджет, прокурорский надзор, финансово-правовые принципы.

© Burdyak A.

BUSINESS ORGANIZATION SUPERVISION OF LEGALITY FINANCIAL AND ECONOMIC PERFORMANCE OF MILITARY INSTITUTIONS

Abstract: This paper analyzes the financial and business practices of military institutions; reveal a practical solution to issues related to modern military and budget legislation.

Keywords: military institutions, budget, public prosecutor's supervision, financial and legal principles.

Анализ практики финансово-хозяйственной работы военных учреждений, результаты надзорной деятельности военных прокуратур, материалы судебной и арбитражной практики с участием военных учреждений свидетельствуют о существенных недостатках, нарушениях и злоупотреблениях в процессе формирования, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в военных учреждениях. Одна из немаловажных причин этого — недостаточное представление о сущности, содержании, специфике прокурорского надзора за соблюдением бюджетного законодательства военными учреждениями Министерства обороны РФ.

В связи с этим теоретическое осмысление и практическое решение указанных вопросов в современном военном и бюджетном законодательстве позволит более эффективно организовать прокурорский надзор за соблюдением бюджетного законодательства военными учреждениями Министерства обороны РФ, обеспечить оптимальное применение его средств для обеспечения законности и дисциплины при осуществлении ими финансово-хозяйственной деятельности.

Осуществляя надзор за соблюдением бюджетного законодательства, прокурор вступает в правоотношения с федеральными министерствами, службами и иными федеральными органами исполни-

тельной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями организаций, являющихся главными распорядителями, распорядителями либо получателями бюджетных денежных средств по поводу исполнения ими норм бюджетного законодательства, а также по поводу законности правовых актов, издаваемых вышеперечисленными органами и должностными лицами в бюджетной сфере.

Таким образом, прокурор разрешает вопрос «общенадзорного» характера, используя при этом юридические нормы, входящие в правовой институт надзора за исполнением законов, законностью правовых актов. При устранении выявленных нарушений закона складывается аналогичное положение, так как и здесь прокурор использует меры прокурорского реагирования, применяемые в правовом институте надзора за исполнением законов и законностью правовых актов. При этом при выявлении признаков преступления либо административного правонарушения прокурор по надзору за соблюдением законов в бюджетной сфере выносит мотивированное постановление о возбуждении уголовного дела или производстве об административном правонарушении.

Таким образом, особенности, характерные для надзора за соблюдением бюджетного законодательства, присущи прокурорскому надзору за исполнением законов и законностью правовых актов, что не позволяет определить его как правовой институт. Также отсутствует какое-либо специфическое регулирование прокурорско-надзорных правоотношений при производстве дознания, предварительного следствия, судебного разбирательства дел бюджетной сферы.

Изложенное позволяет сделать вывод, что прокурорский надзор за соблюдением бюджетного законодательства представляет относительно самостоятельную группу правовых норм, определяющих общеобязательные правила поведения участников прокурорско-надзорных отношений в бюджетной сфере.

Однако правовые нормы, регулирующие прокурорско-надзорные правоотношения в бюджетной сфере, не носят характера правового института. По характеру правоотношений и полномочий данная относительно самостоятельная группа правовых норм входит в правовой институт надзора за исполнением законов и законностью правовых актов.

Знание финансово-правовых основ расходов бюджетов является определяющим при организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере отношений, возникающих в процессе осуществления расходов, в частности, при планировании надзорных мероприятий, при проведении проверочных действий.

Учитывая, что расходы представляют собой экономические отношения по поводу распределения и использования фондов денежных средств, надзорными мероприятиями должны охватываться процедура как распределения, так и использования бюджетных средств.

Под распределением расходов следует понимать формирование расходов, базирующееся на их экономическом обосновании; закрепление расходов по функциональному назначению и по главным распорядителям бюджетных средств согласно требованиям бюджетной классификации; фактическое направление бюджетных средств главным распорядителям, распорядителям и получателям бюджетных средств.

Все вышеназванные стадии распределения расходов также в той или иной мере должны охватываться надзорными мероприятиями.

С учетом финансово-правовых принципов осуществления бюджетного расходования, главными из которых являются принцип экономической обоснованности, принцип целевого использования, постоянного контроля за использованием, прокурорский надзор за бюджетными расходами должен носить систематический характер.

При осуществлении прокурорского надзора за расходованием бюджетных средств следует оценивать следующие аспекты процедуры расходования:

— прогнозировались ли расходы перед утверждением закона (решения) о бюджете на очередной финансовый год (ст. 173, 174, 182 БК РФ);

— имело ли место экономическое обоснование расходов;

— каким способом осуществляются те или иные бюджетные расходы (посредством прямого или зачетного (ст. 235 БК РФ) финансирования, либо посредством публичного кредитования (ст. 76, 77 БК РФ);

— правильно ли разграничивались в бюджетах расходы в зависимости от их экономического содержания (капитальные и текущие);

— осуществлялось ли расходование согласно формам, определенным в ст. 69 БК РФ;

— в полном ли объеме отражены расходы в бюджетах.

В финансово-правовом институте расходов бюджета особо можно выделить группы норм, регулирующих сметно-бюджетное финансирование, бюджетное кредитование, финансирование в виде бюджетных инвестиций, финансирование органов местного самоуправления в виде трансфертов, финансирование из целевых бюджетных и резервных фондов.

На указанные направления расходования следует обращать наибольшее внимание при осуществлении надзора за соблюдением бюджетного законодательства военными учреждениями Министерства обороны РФ в интересах обеспечения законности их финансово-хозяйственной деятельности.

УДК 347.73+61

© *Резникова С. А.*

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ СРЕДСТВАМИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

Аннотация: В статье рассматриваются условия, способствующие укреплению экономической безопасности; раскрывается механизм экономической безопасности защиты населения страны

Ключевые слова: экономическая безопасность, развитие, устойчивость, угрозы безопасности.

© *Reznikova S.*

ENSURING ECONOMIC SECURITY RUSSIAN FEDERATION STATE FINANCIAL CONTROL MEANS

Abstract: This paper discusses the conditions conducive to strengthening of economic security, reveals the mechanism of economic security protection of the population.

Keywords: economic security, development, sustainability, security threats.

Экономическая безопасность динамична по своей природе и предполагает поступательное движение в направлении определенных целей национального или иного масштаба, т.е. развитие. Другими словами, развитие является одним из компонентов экономической безопасности. Если экономика не развивается, стагнирует, то не только ее конкурентоспособность, но даже и способность к выживанию резко снижается, падает сопротивляемость и приспособляемость к внешним и внутренним угрозам. В то же время не всякое развитие способствует укреплению экономической безопасности, поэтому при выборе стратегии развития, в первую очередь, необходимо рассматривать ее с точки зрения экономической безопасности, т.е. способности данной стратегии привести к наиболее полной реализации национальных интересов, подвергаясь воздействию угроз в приемлемых размерах и формах.

Что касается устойчивости, то она, наряду с безопасностью, является важнейшей характеристикой экономики как системы. Устойчивость экономики отражает прочность и надежность ее элементов, вертикальных, горизонтальных и других связей внутри системы, способность выдерживать внутренние и внешние «нагрузки» (иначе говоря, способность противостоять негативному воздействию внешних

и внутренних угроз). Безопасность — это состояние объекта в системе его связей с точки зрения способности к выживанию (защите интересов) и развитию (реализации целей) в условиях воздействия внешних и внутренних угроз, а также наличия непредсказуемых и труднопрогнозируемых факторов неопределенного значения.

Таким образом, видно, что понятия «безопасность», «развитие» и «устойчивость» тесно переплетены друг с другом. Развитие является компонентом безопасности, и в то же время безопасность является характеристикой развития. Устойчивость, будучи, как и безопасность, характеристикой развития, отражает в том числе и способность объекта противостоять воздействию угроз безопасности. Столь тесная взаимосвязь этих трех фундаментальных понятий отнюдь не случайна и показывает сложность и многозначительность взаимосвязей различных аспектов деятельности того или иного субъекта.

Механизм экономической безопасности защиты населения страны. Для повышения экономической безопасности страны необходима разработка соответствующего механизма ее обеспечения. Он представляет собой систему организационных, экономических и правовых мер по предотвращению экономических угроз и включает следующие элементы:

— объективный и всесторонний мониторинг состояния экономики и общества в целях выявления, прогнозирования и предупреждения угроз экономической безопасности;

— выработку пороговых значений социально-экономических показателей, несоблюдение которых приводит к нестабильности и конфликтам;

— деятельность государства по выявлению и предупреждению внутренних и внешних угроз безопасности экономики [1].

Главной целью механизма обеспечения экономической безопасности, по нашему мнению, является создание комплекса оптимальных условий для жизнедеятельности и развития индивида, социально-экономической и военно-политической стабильности российского общества, сохранения целостности и государственности России, противостояния воздействию внутренних и внешних угроз.

Для этого необходимо выработать государственную стратегию обеспечения экономической безопасности. Она должна быть ориентирована на защиту населения страны, а также на сохранение и рост образовательного, научно-технического и производственного потенциала [2].

Стратегическая цель механизма обеспечения экономической безопасности России в современных условиях обеспечивает и весь спектр его задач и функций. К наиболее важным задачам механизма обеспечения экономической безопасности России в условиях глобализации согласно позиции М. А. Шевченко [3] относятся следующие:

— регулирование (правовое, таможенное, организационное, эко-

номическое и т.д.) развития внешней торговли и внешнеэкономических связей с учетом стратегических интересов России в условиях глобализации и интеграции в мировое экономическое пространство;

— совершенствование отраслевой структуры внешней торговли путем развития экспортного потенциала и проведения политики импортозамещения с последующим вытеснением с рынка продукции из развивающихся стран и борьбой с китаизацией экономики страны;

— поддержка отечественных производителей высокотехнологичных товаров, а также стимулирование их экспортной деятельности с целью вывода наиболее конкурентоспособной продукции на мировые рынки, а также последующего укрепления ее позиций;

— повышение эффективности деятельности государственных и региональных органов управления, оптимизация системы государственного регулирования ради предупреждения и преодоления внешних и внутренних угроз экономической безопасности России;

— проведение в рамках общепринятых и эффективных процедур политики разумного протекционизма в отношении национальных производителей товаров и услуг, не являющихся монополистами на российском рынке;

— работа в направлении обеспечения стабильности российского рубля, а также достижения наиболее благоприятных условий для обслуживания и погашения внешнего долга перед зарубежными странами;

— развитие информационно-коммуникационного сектора для обеспечения надежной и своевременной связи страны с внешними рынками, а также оптимальной и эффективной организации товарных и сервисных потоков на внутреннем рынке;

— стимулирование роста научно-технического, производственного, образовательного, технико-технологического потенциала страны, а также повышение уровня и качества жизни населения страны.

Литература

1. *Уткин, Э. А.* Государственное и муниципальное управление / Э. А. Уткин, А. Ф. Денисов. — М., 2010.

2. *Фирсов, В. А*. Меры по устранению угроз экономической безопасности Российской Федерации / В. А. Фирсов // Вестник РАГС при Президенте РФ. — 2010. — № 2.

3. *Шевченко, М. А*. Механизм обеспечения экономической безопасности России в условиях глобализации / М. А. Шевченко // Переходная экономика. — 2011. — № 2.

УДК 347.9+355

© *Подшибякин А. Н.*

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ВООРУЖЕННЫХ СИЛАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: вопросы теории и практики

Аннотация: В статье рассматривается система органов, осуществляющих правоохранительную деятельность в Вооруженных Силах РФ; в чем заключается деятельность и какова компетенция, а также статус указанных органов.

Ключевые слова: подразделения государственных органов, правоохранительная функция, поддержание законности и правопорядка.

© *Podshibyakin A.*

LAW ENFORCEMENT IN THE ARMED FORCES OF THE RUSSIAN FEDERATION: theory and practice

Abstract: This article discusses a system of authorities realizeing law enforcement activities in the Armed Forces, included than what activities and competence, and the status of these bodies.

Keywords: division of state bodies, law enforcement function, the maintenance of law and order.

Правоохранительную деятельность в Вооруженных Силах РФ (далее — ВС РФ) можно определить как деятельность специально уполномоченных подразделений государственных органов осуществляющих правоохранительную функцию и их должностных лиц, должностных лиц органов военного управления, командиров (начальников) по охране и обеспечению прав и свобод военнослужащих, обеспечение законности и правопорядка в ВС РФ, профилактике правонарушений военнослужащих.

В настоящее время государственная служба, а правоохранительная деятельность государственных органов предусматривает прохождение ее должностными лицами различных видов службы, делиться на три основных вида: государственная гражданская, военная и (не закрепленная в настоящий момент самостоятельным блоком нормативно-правовых документов) правоохранительная служба. Нормативное выделение правоохранительной службы в самостоятельный вид деятельности логично приведет к появлению отдельного, самостоятельного круга обособленных органов и осуществляющих в их составе специфическую служебную деятельность должностных лиц, выполняющих на территории РФ правоохранительную функцию. Однако в настоящий момент ситуация серьезно отличается от желаемой.

Система органов, осуществляющих правоохранительную деятельность, имеет, в качестве особенности, в своем составе должностных лиц, проходящих специальные (не военные, не приравненные к ним и не государственную гражданскую виды службы) либо военную или иную приравненную к ней службу. И лишь незначительная часть указанных должностных лиц относиться к государственным гражданским служащим.

Такой подход вносит серьезные проблемы в вопросах определения пределов компетенции указанных органов и должностных лиц, разграничения между ними полномочий. Попытка урегулировать данную ситуацию нормативными правовыми актами отраслевого или ведомственного характера зачастую еще больше ухудшают ситуацию.

ВС РФ, являясь по своему характеру государственным органом, не имеющим в своей компетенции правоохранительных функций, тем не менее имеет тесную взаимосвязь с осуществлением правоохранительной деятельности, необходимостью поддержания законности и правопорядка в ВС РФ, обеспечении прав и законных интересов военнослужащих и воинских организаций.

Данный вид деятельности осуществляется как специализированными правоохранительными органами и их структурными подразделениями, так и собственно должностными лицами органов военного управления, не входящих в их состав, однако наделяемых в особых случаях полномочиями по осуществлению правоохранительных функций в военных организациях и в отношении военнослужащих.

К специально уполномоченным органам, имеющим право на осуществление правоохранительной деятельности в рамках ВС РФ, относятся: прокуратура РФ в лице Главной военной прокуратуры и системы органов военной прокуратуры; Федеральная служба безопасности в лице органов военной контрразведки; Следственный комитет РФ в лице Главного военно-следственного управления и военно-следственных подразделений следственного комитета и т.д.

Все представители указанных органов, несмотря на их отношение к иным органам, имеют статус военнослужащих и напрямую связаны с прохождением военной службы. При этом иные правоохранительные органы (например, Министерство внутренних дел РФ), своих полномочий на ВС РФ не распространяет.

В связи с этим можно сделать вывод о том, что правоохранительная деятельность в ВС РФ присуща не столько специализированным государственным органам, осуществляющим правоохранительную функцию, и их должностным лицам, а лишь их части, имеющей статус военнослужащих и специализированных для осуществления правоохранительной деятельности в особом субъекте — ВС РФ.

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ

УДК 316+347.9

© Аржаков А. Ю.

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ НА ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СЛУЖБЕ:
теоретические и практические аспекты

Аннотация: В статье дается оценка коррупции как причине конфликта интересов на правоохранительной службе; перечисляются меры, направленные на обеспечение честности и порядочности среди сотрудников правоохранительных органов.

Ключевые слова: общественная безопасность, уровень коррумпированности, конфликт интересов, функционирование системы управления.

© Arzhakov A.

CONFLICT OF INTEREST TO LAW ENFORCEMENT SERVICE:
theoretical and practical aspects

Abstract: This article assesses the corruption as a reason for conflict of interest, law enforcement services, lists measures directed lennye to ensure honesty and integrity among employees of law enforcement agencies.

Keywords: public safety, the level of corrupt-raising, conflict of interest, the operation of the control system.

Обеспечению государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу также способствует повышение эффективности деятельности правоохранительных органов, создание единой государственной системы профилактики преступности (в первую очередь среди несовершеннолетних) и иных правонарушений, включая мониторинг и оценку эффективности правоприменительной практики, разработку и использование специальных мер, направленных на снижение уровня коррумпированности и криминализации общественных отношений.

Реформирование основ государственного устройства и управления, а также связанные с этим переоценка национальных ценностей, развитие социально-экономических и политических отношений, произошли в России за последнее десятилетие.

12 мая 2009 г. Указом Президента РФ № 537 утверждена Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, реализация которой призвана стать мобилизующим фактором улуч-

шения качества жизни граждан, обеспечения политической стабильности в обществе, укрепления правопорядка, национальной обороны и государственной безопасности. Национальная безопасность обеспечивается по основным направлениям, связанным со стратегическими приоритетами, определяющими задачи важнейших государственных преобразований, необходимых для создания безопасных условий реализации прав и свобод граждан, осуществления устойчивого социально-экономического развития страны, сохранения ее территориальной целостности и суверенитета. Решение указанных задач достигается путем формирования и последовательного проведения постоянного совершенствования правоохранительных мер по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию актов терроризма, экстремизма, других преступных посягательств на права и свободы человека и гражданина, собственность, общественный порядок, общественную безопасность и конституционный строй России.

Все эти меры достигаются путем последовательного проведения совершенствования и надежного функционирования системы управления, развития правоохранительных органов, укрепления социальных гарантий сотрудников, совершенствования научно-технической поддержки правоохранительной деятельности, принятия на вооружение перспективных специальных средств и техники, развития системы профессиональной подготовки кадров в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности, а также за счет реализации комплекса мер по повышению престижа правоохранительной службы, укреплению законности, правопорядка и дисциплины, профилактике и пресечению коррупционных правонарушений.

На этапе формирования качественно нового облика Министерства внутренних дел РФ в рамках реформы правоохранительной системы выделяются значительные средства для закупки современных видов вооружения, специальной техники, реализации социальных гарантий и формирования новой системы денежного довольствия сотрудников правоохранительных органов, что также актуализирует деятельность по профилактике коррупционных и иных правонарушений на службе.

Однако анализ состояния законности и правопорядка в правоохранительной системе и статистические показатели свидетельствует о высоком уровне преступности коррупционной направленности, несмотря на имеющуюся тенденцию к снижению отдельных показателей. Так в 2012 г. в правоохранительной системе г. Москвы выявлены правонарушения, за которые было уволено 370 сотрудников, более 14 тыс. сотрудников привлечены к дисциплинарным взысканиям[1], при этом увеличилось число превышений должностных полномочий из корыстных побуждений, не снижается количество фактов получения взяток, остается высоким уровень мошенничеств с использо-

[1] http://www.newsru.com/crime/28feb2013/cctv7blnoffmsk.html.

ванием служебного положения, служебных подлогов, злоупотреблений должностными полномочиями.

Таким образом, коррупция в правоохранительной системе ставит под серьезную угрозу эффективность функционирования правоохранительной функции государства, готовность и способность органов внутренних дел к защите интересов граждан, подрывает уровень доверия общества, не позволяет эффективно обеспечивать безопасность граждан и общества. Соответственно высокий коррупционный потенциал должен определять общую структуру и механизмы реализации антикоррупционной политики государства и его органов, уполномоченных в области безопасности, защиты прав и свобод граждан.

Федеральным законом от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» нормативно закреплено понятие «конфликт интересов в органах внутренних дел», которое соответствует общей концепции конфликта интересов на государственной службе. Понятие «конфликт интересов в правоохранительной системе» является сравнительно новым, механизмы его предотвращения и урегулирования находятся в стадии формирования.

Для достижения этих целей необходимо введение и выполнение правовых и моральных норм, направленных на обеспечение честности и порядочности среди сотрудников правоохранительных органов, обеспечение эффективного выявления риска возникновения конфликтов интересов и их разрешение, введение механизмов подотчетности, внедрение современных методов управления, включающие санкции, направленные на обеспечение персональной ответственности за соблюдение законности.

УДК 316+347.4

© *Фадеева Н. В.*

ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Аннотация: В статье дается сравнительная характеристика федеральным законам, действующим в сфере государственных закупок; раскрывается смысл новой контрактной системы на всех стадиях закупок.

Ключевые слова: государственные и муниципальные закупки, контрактная система, коррупция, конкуренция, аукцион.

© *Fadeev N.*

IMPROVEMENT OF LEGISLATION ON PUBLIC PROCUREMENT

Abstract: This article gives a comparative description of the Federal law in force in the field of public procurement; revealed the meaning of the new contract system at all stages of procurement.

Keywords: state and municipal procurement, contractual, concentration system, corruption, competition, auction.

Появление Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» связано с признанием того факта, что радикальная реформа госзакупок, запущенная в 2005 г. и реализованная в рамках Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», не дала ожидаемых результатов. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ должен был пресечь коррупцию в сфере госзакупок и расширить конкуренцию. Для этого в Законе была прописана жесткая и очень детальная регламентация процедур размещения госзаказа с акцентом на отбор поставщиков по критерию наименьшей цены и ограничением использования любых качественных критериев при оценке заявок.

Повышению конкуренции также должно было служить активное внедрение практики отбора поставщиков через аукционы (за счет ограничений на использование запросов котировок и проведение конкурсов). Все эти меры способствовали росту конкуренции в госзакупках, но одновременно привели к перемещению коррупции на другие стадии закупочного цикла (планирование заказа и его исполнение), поскольку регулирование касалось только стадии размещения заказа, а также породили многочисленные проблемы с исполнением обязательств по контрактам. При этом во главу угла при отборе по-

ставщиков ставилась цена предоставляемых товаров и услуг, что часто оборачивалось неудовлетворительным качеством. Оценить реальное качество товара в этих случаях можно было только в процессе его использования, а подчас даже после использования или потребления данного товара или услуги, и это в последние годы давало сильные негативные эффекты во многих закупках и привело к отсутствию должного контроля за расходованием государственных средств, игнорированию интересов малого и среднего бизнеса, высокой затратности деятельности по размещению заказов и, конечно, чрезмерной коррумпированности данной сферы.

Новый Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ должен изменить ситуацию, поскольку он будет охватывать весь цикл закупки и позволит усовершенствовать госзакупки благодаря системному подходу.

По сравнению с Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ расширена сфера применения закона. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ регулирует отношения в части, касающейся: планирования закупок; определения поставщиков; заключения гражданско-правового договора (включая приобретение недвижимого имущества или аренду имущества) либо контракта; особенностей исполнения контрактов; мониторинга закупок; аудита в сфере закупок; контроля в сфере закупок.

Законодательство РФ о контрактной системе в сфере закупок основывается в первую очередь на положениях Конституции РФ и основано на принципах, которые прописаны в Федеральном законе от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

В ст. 3 Закона приведены основные используемые понятия. Законодатель определил *контрактную систему в сфере закупок* как совокупность участников контрактной системы в сфере закупок и осуществляемых ими, в том числе с использованием единой информационной системы в сфере закупок, в соответствии с законодательством РФ и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд (ч. 1 ст. 3).

Кроме того, в Законе определены и другие понятия (ч. 2—15 ст. 3): поставщика (подрядчика, исполнителя); закупки товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд; участника закупки; государственного заказчика; муниципального заказчика; заказчика; государственного контракта, муниципального контракта; единая информационная системы в сфере закупок; уполномоченного органа, уполномоченного учреждением; специализированной организации; федерального органа исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок; контрольного органа в сфере закупок; органа исполнительной власти субъекта РФ по регулированию контрактной системы в сфере закупок; эксперта,

экспертной организации.

Большое внимание уделено информационному обеспечению в сфере закупок (ч. 1 ст. 4). Единая информационная система должна обеспечивать формирование, обработку, хранение и предоставление данных участникам контрактной системы в сфере закупок, а также контроль за соответствием информации.

Единая информационная система общедоступна, бесплатна и содержит всю необходимую информацию в сфере закупок, которая размещается на официальном сайте. В систему входят: планы закупок; планы-графики; информация о реализации планов закупок и планов-графиков; информация об условиях, запретах и ограничениях допуска товаров, происходящих из иностранного государства; информация о закупках, исполнении контрактов; реестр контрактов; реестр недобросовестных поставщиков; библиотека типовых контрактов, типовых условий контрактов; реестр банковских гарантий; реестр жалоб, плановых и внеплановых проверок, их результатов и выданных предписаний; перечень международных финансовых организаций; результаты мониторинга закупок, аудита в сфере закупок, а также контроля в сфере закупок; отчеты заказчиков; каталоги товаров, работ, услуг; нормативные правовые акты; информация о складывающихся на товарных рынках ценах.

Закон разрешает субъектам РФ и муниципальным образованиям создавать региональные и муниципальные информационные системы в сфере закупок, но только интегрированные с единой информационной системой, которая имеет приоритет по отношению ко всем прочим.

Наряду с реестром контрактов, в информационной системе заказчики станут формировать и вести специальные планы, содержащие информацию о целях закупок, наименованиях объектов закупок с точным описанием, а также объемах закупаемых товаров, сроках и санкциях, которые также можно будет проконтролировать.

Планы закупок станут формироваться заказчиком в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов на срок действия закона о федеральном бюджете и законов о региональном бюджете. Планы-графики будут формироваться в соответствии с планами закупок. В них будет содержаться, например, следующая информация: наименование и описание объекта закупки с указанием его характеристик; количество поставляемого товара, планируемые сроки поставки товара, начальная цена контракта, цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком; способ определения поставщика.

По сути, в предварительном обязательном планировании закупок и проявляется кардинальное отличие новых законоположений от прежних. В рамках планирования закупок заказчик обязывается осуществлять их обоснование в форме установления соответствия

планируемой закупки законным целям осуществления закупок.

Вслед за обоснованием закупки последует независимая оценка обоснованности осуществления закупки, которая будет проводиться в ходе мониторинга, аудита и контроля. По результатам мониторинга и контроля в сфере закупок конкретная закупка может быть признана необоснованной. В этом случае органы контроля выдадут предписание об устранении выявленных нарушений и привлекут к административной ответственности лиц, виновных в нарушениях требований закона.

В дальнейшем в ходе так называемого нормирования закупок будут выработаны специальные требования к закупаемым товарам и их стоимости. В свою очередь должностные лица заказчиков станут нести персональную ответственность за несоблюдение данных требований.

Новеллой является также определение цены контракта. Статьей 22 Закона установлены пять методов определения начальной (максимальной) цены контракта:

1) метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка);
2) нормативный метод;
3) тарифный метод;
4) проектно-сметный метод;
5) затратный метод.

Приоритетным является метод сопоставления рыночных цен, остальные могут применяться только в случаях, определенных в ч. 7—11 ст. 22 Закона.

Цена контракта является твердой и определяется на весь срок его исполнения. Изменение условий контракта не допускается. Если срок контракта — более трех лет, а цена — более 100 млн. руб., то контракт должен включать график исполнения.

Участник закупки, предложивший цену контракта, которая на 25 и более процентов ниже начальной, обязан будет представить заказчику обоснование предлагаемой цены контракта. Данное обоснование должно включать в себя гарантийное письмо от производителя с указанием цены и количества поставляемого товара, документы, подтверждающие наличие товара у участника закупки, иные документы и расчеты, подтверждающие возможность участника закупки осуществить поставку товара по предлагаемой цене.

Существенно расширены способы определения поставщиков (осуществления закупок). Так, согласно ст. 24 Закона заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков или осуществляют закупки у единственного поставщика. Конкурентными способами определения поставщиков являются:

— конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с

ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс);

— аукционы (аукцион в электронной форме (электронный аукцион), закрытый аукцион);

— запрос котировок;

— запрос предложений.

Таким образом, в целом сохранены способы осуществления госзакупок, установленные Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ, однако более точно разграничены основания их использования, а также добавлены новые способы. Так, новыми способами осуществления госзакупок, введенными Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ, являются конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс и запрос предложений. Открытый аукцион может проводиться только в виде электронного аукциона.

Поставщики должны будут раскрывать информацию о своих конечных собственниках и соисполнителях. Законом вводится институт обязательного предварительного общественного обсуждения закупок, превышающих 1 млрд. руб. Закупки, подлежащие обязательному общественному обсуждению, не смогут быть осуществлены без проведения такого обсуждения. В противном случае они будут считаться противозаконными. По результатам обязательного общественного обсуждения закупок могут быть внесены изменения в планы закупок, планы-графики, документацию о закупках или закупки могут быть попросту отменены.

Кроме того, новый Закон содержит положения, регламентирующие предоставление преференций отечественным производителям. согласно Федеральному закону от 21.07.2005 № 94-ФЗ заказчики имеют право ограничивать участие иностранных производителей только по мотивам государственной безопасности. Новым же Законом предлагается предоставить Правительству право вводить ограничения на закупку импортных товаров и услуг не только из соображений безопасности, но и для стимулирования отечественной экономики. Таким образом, правительство получит право универсально принять решение об ограничении доступа иностранного производителя по отдельным сегментам. Будут установлены квоты для малого бизнеса. В соответствии с Законом заказчики обязаны осуществлять закупки у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций в размере не менее чем 15% совокупного годового объема закупок, предусмотренного планом-графиком. Начальная, т.е. максимальная, цена контракта для малого бизнеса не должна превышать 20 млн. руб.

Также в целях государственной поддержки предпринимателей и некоммерческих организаций Закон предоставляет правовые гарантии ряду хозяйствующих субъектов. В их число вошли учреждения и предприятия уголовно-исправительной системы, организации инвалидов, субъекты малого предпринимательства и социально ориенти-

рованные некоммерческие организации.

В Законе закреплены особенности исполнения, изменения и расторжение контракта (ст. 95).

Предусмотрено больше способов оценки эффективности осуществления госзакупок. Помимо контроля в сфере закупок, Закон содержит еще и правила проведения мониторинга закупок и аудита в сфере госзакупок. Мониторинг будет осуществляться на постоянной основе в целях оценки эффективности обеспечения государственных и муниципальных нужд, а аудит будет проводиться для оценки результатов закупок и достижения целей закупок. Существенно изменены правила осуществления контроля в сфере закупок.

Таким образом, смысл новой системы в том, что регулирование начинает распространяться на все стадии закупок — от планирования до контроля исполнения заказа. Нельзя также не отметить, что Закон сложный и требует тонкой настройки путем внедрения элементов контрактной системы в режиме «пилотных проектов», что позволит снизить вероятность ошибок и уменьшить связанные с ними издержки.

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ

УДК 347.4+35

© Волкова И. В.

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРОФИЛАКТИКИ КОРРУПЦИИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Аннотация: В статье рассматривается понятие коррупции в сфере осуществления деятельности по государственным и муниципальным закупкам; перечисляются виды наказания за преступления в указанной сфере.

Ключевые слова: коррупционная преступность, государственные закупки, взяточничество, государственный ущерб.

© Volkova I.

CURRENT ISSUES IN THE PREVENTION OF CORRUPTION IN GOVERNMENT PROCUREMENT

Abstract: This paper discusses the concept of corruption in the implementation of activities on state and municipal procurement; lists penalties for crimes in this area.

Keywords: corruption crime, for public purchase, bribery, public damage.

Коррупция существенно усложняет и экономическую, и социально-политическую модернизацию, обеспечивая приоритет частных интересов в управлении сложными процессами реконструкции общества, переподчиняя политическую волю государства узконаправленным интересам меркантильных чиновников и всей своей практикой подрывая доверие простых граждан к власти. Одним из главных индикаторов уровня коррупции в стране можно по праву назвать действующую систему государственных закупок. Учитывая саму специфику системы государственных закупок, государство вынуждено контролировать себя изнутри, используя метод государственного, управленческого контроля, который, в первую очередь, подразумевает проверку соответствия процедур закупок действующему законодательству. На Федеральную антимонопольную службу возложена задача отслеживать соблюдение законодательства о государственных и муниципальных закупках.

Коррупция существует постольку, поскольку должностное лицо может распоряжаться не принадлежащими ему ресурсами путем принятия или непринятия тех или иных решений. В число таких ресурсов могут входить бюджетные средства, государственная собственность или заказы, льготы и т.п. Взимая не предусмотренные законом пла-

тежи, должностное лицо также распоряжается не принадлежащими ему ресурсами: если штраф (сбор) законен, то его собственник — государственная казна, если не законен — то это собственность того лица, которого пытается обобрать чиновник. Государственный служащий обязан принимать решения, исходя из целей, установленных правом, и общественно одобряемых культурными и моральными нормами. Коррупция начинается тогда, когда эти цели подменяются корыстными интересами должностного лица, воплощенными в конкретных действиях [1].

Значительные масштабы коррупции и ее всплеск в переходном обществе заставляют сформулировать проблему системной трансформации коррупции в условиях социально-политической и экономической модернизации. Г. А. Сатаров считает, что коррупция в переходных странах связана с возникновением «зазора» между новыми трансплантированными рыночными и демократическими институтами и старыми неформальными практиками социального воздействия [3; 152].

Вступая во взаимодействие с должностным лицом, россияне, как правило, определяют ситуацию как коррупционную, демонстрируя не только возросшую осведомленность об атрибутах коррупционного взаимодействия, но и попытки самостоятельного успешного декодирования смысла коррупционного сообщения.

Несмотря на широкий спектр воззрений на коррупцию, специалисты, тем не менее, почти единодушно сходятся на том, что: а) она всегда связана с государственной властью и в силу этой зависимости неизбежно оказывает в большей или меньшей степени воздействие на характер и содержание власти, ее репутацию в обществе; б) она как злоупотребление властью, может осуществляться для получения выгоды не только в целях личного, но и корпоративного, кланового интереса.

Что касается определения понятия коррупционной преступности, то здесь следует исходить из того, что это традиционный и распространенный вид криминальных проявлений в большинстве стран мира. Тем не менее универсального определения криминальной коррупции не существует. Определение данного понятие Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятый Генеральной Ассамблеей ООН 17 декабря 1978 г., предоставляет национальному праву. Вместе с тем в качестве его обязательных элементов данный документ предлагает рассматривать «совершение или несовершение какого-либо действия при исполнении обязанностей или по причине этих обязанностей в результате требуемых или принятых подарков, обещаний или стимулов или их незаконное получение всякий раз, когда имеет место такое действие или бездействие» [2; 323].

По существу, в этом документе рекомендовано подразумевать

под криминальной коррупцией подкуп должностных лиц (публичных служащих) и их служебное поведение, осуществляемое в связи с полученным или обещанным вознаграждением.

Не без оснований юристы относили и продолжают относить это явление к области применения некоторых отраслей права, прежде всего, гражданского, административного и уголовного. Здесь нужно дать также определение взяточничества, как одной из основных форм коррупции. Советский энциклопедический словарь характеризует взяточничество как: получение должностным лицом любым путем и в любой форме материальных благ за совершение (или несовершение) в интересах взяткодателя действий, входящих в компетенцию данного должностного лица [4].

УК РФ предусматривает следующие *виды наказания* за взяточничество: ст. 204 — коммерческий подкуп (максимальное наказание лишение свободы на срок до 5 лет), ст. 285 — злоупотребление должностными полномочиями (максимальное наказание лишение свободы на срок до 10 лет), ст. 290 — получение взятки (максимальное наказание лишение свободы на срок от 7 до 12 лет с конфискацией или без таковой), ст. 291 — дача взятки (максимальное наказание лишение свободы на срок до 8 лет), ст. 292 — служебный подлог (максимальное наказание лишение свободы на срок до 2 лет). Весьма широкие рамки уголовного закона отчетливо проявляются, например, в альтернативных санкциях статей УК РФ, а также относительно определенных санкциях ряда этих статей с амплитудой сроков лишения свободы в 3, 5 и более лет. Наличие таких санкций позволяет недобросовестным судьям использовать правомочия по определению вида и размера наказания для личного обогащения путем получения взяток.

Ущерб государству и обществу от коррупционных действий в процессе размещения государственного или муниципального заказа условно можно разделить на четыре вида:

1) финансовые потери — заключение сделок на невыгодных для государства и общества финансовых условиях. В первую очередь это завышение цен закупаемой продукции по сравнению с текущим рыночным уровнем, включение в условия государственных контрактов предоплаты вместо отсрочки платежа и т.п.;

2) количественные потери — завышение или занижение объема поставляемых материалов или оказанных услуг по сравнению с необходимым количеством; приобретение товаров и услуг в личных целях ответственных чиновников, а не для удовлетворения государственных нужд и т.п.;

3) качественные потери — заключение сделок с нарушением требуемых технических условий, таких как поставка товаров, выполнение работ или оказание услуг ненадлежащего качества; худшие условия гарантийного и послегарантийного обслуживания; недоста-

точные требования по контролю качества выполнения работ и услуг и т.п.;

4) политические потери — ухудшение инвестиционного климата в стране, потеря доверия со стороны граждан к государственным структурам и государству в целом, расшатывание экономической и финансовой системы страны, нарушение принципов свободной конкуренции и т.п.

Борьба с коррупцией в системе закупок, как в государственном, так и в коммерческом секторах экономики, невозможна без комплексного подхода к решению этой сложной проблемы. Российской и международной практикой выработаны четыре основных подхода, которые уже подтвердили свою действенность.

Психологические методы позволяют воздействовать на первопричину коррупции — стремление нанятых работников к незаконному обогащению за счет работодателя, а в нашем случае — за счет государства и, следовательно, всех граждан.

К психологическим методам относятся:

1) проверка анкетных данных, биографии кандидата и отзывов с предыдущих мест работы. Это наиболее простой и распространенный метод, который позволяет изначально не допускать к коррупционно опасным видам деятельности сотрудников, имеющих судимости или уволенных с предыдущих мест работы за коррупционные проступки или преступления. В настоящее время такие проверки осуществляются кадровыми службами всех государственных структур при рассмотрении кандидатур на замещение вакантных должностей государственной службы;

2) специальные глубинные тестирования кандидатов при приеме на работу (вплоть до проверки на полиграфе — «детекторе лжи»). На сегодняшний день существует множество специальных тестов и компьютерных программ, которые позволяют работодателю получить четкий психологический портрет кандидата, в том числе с точки зрения потенциальной склонности к незаконному обогащению. Применение подобных психологических тестов является обыденной практикой приема на работу в коммерческом секторе и некоторых подразделениях силовых структур. Однако в ряде случаев применение полиграфа при приеме на работу может столкнуться с вполне обоснованными претензиями по ущемлению конституционных прав личности;

3) периодические проверки сотрудников на лояльность, включая использование провокационных методов, широко распространенные в коммерческом секторе. В сочетании с показательными разоблачением и наказанием виновных характеризуются высокой антикоррупционной эффективностью. Побочным эффектом применения данного метода является атмосфера подавленности в коллективе и высокая текучесть кадров. В системе государственной службы используется в

основном как средство «грязной» борьбы с чиновниками-конкурентами, а не как профилактическая мера борьбы с коррупцией;

4) создание системы взаимного контроля сотрудников (добровольные осведомители). Этот метод как специально созданная и культивируемая система также широко распространен в практике крупных коммерческих структур. При всей своей неприглядности метод характеризуется крайне высокой эффективностью. В практике государственного сектора встречается довольно часто, но имеет определенные особенности: в государственных учреждениях система добровольных осведомителей, как правило, не имеет официального регламента и является источником внутренней информации для отдельных руководителей;

5) эффективная мотивация сотрудников. Включает в себя не только материальное вознаграждение чиновников-закупщиков, но и специальные мотивационные программы, направленные на стимулирование желания долговременного сотрудничества с работодателем, построение карьеры в организации. В европейских странах чиновники, отвечающие за государственные закупки, считаются отдельной категорией служащих и получают более высокое жалованье по сравнению со своими коллегами — своеобразную «доплату за честность». В России, к сожалению, такой подход не практикуется, и отдельных мотивационных программ госслужащих, отвечающих за расходование бюджетных средств, практически нет;

6) ротация сотрудников, являющихся членами комиссий по размещению заказов. Такой метод позволяет разрушить имеющиеся у недобросовестных чиновников договоренности с поставщиками. В регламентированных коммерческих закупках применяется редко. По результатам исследований Института госзакупок РАГС, в государственном секторе также практически не встречается;

7) формирование корпоративной этики нетерпимости к коррупции (включая разработку этических кодексов, кодексов по управлению конфликтом интересов и реализацию специальных учебных программ). За рубежом считается одним из ключевых элементов стратегии противодействия коррупции. В крупных международных компаниях этический кодекс регламентирует поведение каждого работника. В кодексе прописаны правила и этика поведения сотрудников, порядок разрешения и урегулирования ситуаций конфликта интересов. В некоторых случаях этический кодекс является неотъемлемой частью договора о найме сотрудника, и нарушение его положений может привести к увольнению. В системе государственной службы на Западе этические кодексы, регламентирующие, в числе прочего, и вопросы предотвращения коррупции, используются очень широко. Однако практика показала, что этические кодексы выполняют свою функцию только в случае обязательного регулярного проведения

специальных тренинговых программ с участием всех сотрудников организации.

Технические методы исключают или значительно уменьшают вероятность сговора представителей закупочных подразделений и продавцов, устраняя возможность личных контактов между участниками сделки или увеличивая риск коррупционера быть пойманным. Примерами подобного инструментария могут служить:

1) оборудование переговорных комнат и рабочих мест специалистов по закупкам системами контроля и видеонаблюдения. Аналогом такой системы является антикоррупционный метод, используемый в службе дорожной полиции США: здесь взаимодействие офицера полиции с правонарушителем должно происходить исключительно в фокусе специальной видеокамеры, установленной на каждом патрульном автомобиле;

2) мониторинг служебной почтовой переписки. Широко распространен в коммерческом секторе, где является одной из функций подразделений внутренней безопасности. Правомерность применения данного метода в условиях государственной службы более чем спорна с юридической точки зрения;

3) использование современных информационных технологий (системы электронных торгов, Интернет-магазинов и электронных торговых площадок). Позволяет исключить непосредственный контакт специалиста-закупщика и представителя поставщика и является обыденной практикой в системе закупок коммерческого и государственного сектора. Однако в силу объективных ограничений доля таких закупок крайне незначительна, поэтому данный метод обычно применяется при сделках малого объема;

4) закупки по существующим коммерческим или специально сформированным каталогам. Широко распространены как в коммерческом, так и в государственном секторе. Ярким примером использования этого метода является опыт Администрации общих услуг США, которая решает вопросы текущего обеспечения (материально-технического снабжения) всех федеральных ведомств. Администрация регулярно проводит рамочные конкурсы по закупке различной номенклатуры продукции/услуг, результаты которых (цены, сроки поставки и другие условия) сводятся в специальные каталоги, рассылаемые затем в государственные учреждения. При необходимости федеральные ведомства США находят в полученном каталоге нужную продукцию и закупают ее по указанным условиям, без каких-либо дополнительных процедур.

Регламентные (процедурные) методы направлены на проведение всех закупок в полном соответствии с формализованными внутренними правилами и процедурами, снижающими риск возникновения коррупции. В этом случае комплекс мер по противодействию коррупции осуществляется по двум направлениям:

1) создание эффективной системы правил, детально регламентирующих коррупционно опасные этапы процедуры размещения госзаказа. В настоящее время вступает в силу Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;

2) создание четких механизмов контроля за точным соблюдением правил. В самой системе правил, которые снижают риск возникновения коррупции, должны быть предусмотрены контрольные точки (в том числе согласования с подразделениями, не вовлеченными в процедурную часть осуществления закупки), позволяющие вести независимый текущий или последующий аудит проводимых процедур размещения государственного заказа.

Репрессивные меры должны быть направлены на создание условий, при которых коррупционные действия сотрудников, ответственных за размещение государственных заказов, невыгодны. В российском законодательстве это реализуется через отдельные положения КоАП РФ (ст. 7.29—7.32) и УК РФ (ст. 285—286, 288—293).

Литература

1. *Александров, С. Г*. Юридическая дефиниция «коррупция»: понятие, особенности методологического познания / С. Г. Александров // История государства и права. — 2007. — № 11.

2. Международная защита прав и свобод человека : сб. документов / сост. Г. М. Мелков. — М., 1990.

3. *Сатаров, Г. А*. Некоторые задачи и проблемы социологии коррупции / Г. А. Сатаров // Россия и современный мир. — 2003. — № 4.

4. Советский энциклопедический словарь / под ред. А. М. Прохоров. — 4-е изд. — М. : Сов. энциклопедия, 1987.

УДК 347.4

© *Порватова Н.*

К ВОПРОСУ ОБ ИССЛЕДОВАНИИ ПОЛОЖЕНИЙ О ГОСУДАРСТВЕННОМ ЗАКАЗЕ

Аннотация: В статье рассматриваются цели исследования положений о государственном заказе; в связи с этим определяется группа действий для постановки проблемы.

Ключевые слова: исследование, постановка проблемы, государственный заказ.

© *Porvatova N.*

ON THE STUDY OF PROVISIONS ON PUBLIC ORDER

Abstract: This article discusses the research objectives of the provisions of the Public Procurement Act, in connection with this action group determined to arm problems.

Keywords: research, problem statement, state order.

Исследование — необходимый элемент любой деятельности, но в зависимости от вида деятельности реализуется в той или иной мере. Научная деятельность предусматривает максимальный объем исследований, которые составляют ее основу и предназначены для определения закономерностей поведения объекта исследования, получения новых знаний. Исследование помогает глубже понять ситуацию, определить проблему и, следовательно, найти наиболее эффективное ее решение. Исследования должны быть необходимым элементом процесса государственного заказа, но могут осуществляться группой консультантов госзаказа и как специализированная деятельность.

По цели исследования существуют практические и научно-практические исследования, предназначенные просто для разработки эффективных решений и достижения желаемого результата, и исследования, ориентированные на перспективу, обновление знаний, повышение образовательного уровня. В зависимости от аппарата научного анализа, научной методологии исследования могут быть эмпирического характера, т.е. опираться преимущественно на накопительный опыт и ближайший, непосредственный результат, и научные, построенные на обобщениях закономерного характера.

Исследование систем управления через исследование управленческих ситуаций — главный фактор научного подхода к совершенствованию управления. Современными приемами и методами исследования в определенной мере должен владеть каждый государственный заказчик, участник размещения заказа. Большое значение имеет и

понимание специфики управления госзаказом как объекта исследования, как особого вида деятельности, связанного с искусством влияния на людей, мотивации эффективности деятельности, понимания системы ценностей и видением «тайных пружин» поведения человека.

В зависимости от использования ресурсов бывают исследования незначительные по ресурсоемкости и ресурсоемкие, а в зависимости от времени — продолжительные и непродолжительные. Важным является и критерий информационного обеспечения, на основании которого исследования можно разделить на те, которые используют только внутреннюю информацию, и более глубокие исследования, привлекающие обширную внешнюю информацию, что позволяет делать более обоснованные выводы и разрабатывать более эффективные рекомендации.

По степени организованности и участию персонала в их проведении исследования могут быть либо индивидуальными, либо коллективными, спонтанными или организованными. Исследования, основанные на анализе самостоятельно написанных управленческих ситуаций, могут быть практически любым из перечисленных видов, хотя и имеют свою специфику, о которой будет более подробно описано при анализе конкретных методов исследования. Процесс совершенствования госзаказа всегда предусматривает выбор того или иного типа исследования. Это позволяет получить больший эффект.

В методологии исследования госзаказа очень важными оказываются следующие принципы отбора проблем: острота проблемы; содержание проблемы; наукоемкость проблемы; трудоемкость решения проблемы; ресурс времени; перспективы развития.

Постановка проблемы предполагает следующую группу действий:

1) формулирование проблемы, состоящее из следующих операций:

•определение центрального вопроса проблемы;

•контрадикция — фиксация противоречия, которое стало основой проблемы;

•фанчатизация — предположительное описание предполагаемого результата;

2) построение проблемы, предусматривающее следующие операции:

•стратификация — расщепление проблемы на подвопросы, без ответов на которые нельзя получить ответа на основной проблемный вопрос;

•композиция — группирование и определение последовательности решения подвопросов, составляющих проблему;

•локализация — ограничение поля изучения в соответствии с потребностями исследования и отграничения известного от неизвестно-

го в области избранного для изучения объекта;

•вариантификация — поиск альтернатив для всех элементов проблемы;

3) оценка проблемы, характеризующаяся следующими действиями:

•кондификация — выявление всех условий, необходимых для решения проблемы, включая методы, средства, приемы и пр.;

•когнификация — выяснение степени проблемности, т.е. соотношения известного и неизвестного в информации, которую требуется использовать для решения проблемы;

•уподобление — нахождение среди уже решенных проблем аналогичных решаемой;

•квалификация — возможность причислить проблему к определенному типу;

4) обоснование, представляющее собой последовательность следующих процедур:

•экспозиция — установление ценностных, содержательных и генетических связей данной проблемы с другими проблемами;

•актуализация — приведение доводов в пользу реальности проблемы, ее поставки и решения;

•компроментация — выдвижение возражений против проблемы;

•домонтарция — синтез результатов, полученных на двух предыдущих стадиях;

5) обозначение, состоящее из следующих процедур:

•экспликация понятий, т.е. перекодировка — перевод проблемы на иной научный или обыденный язык;

•интимизация понятий — словесная нюансировка выражения проблемы и подбор понятий, наиболее полно отражающих смысл проблемы.

Существуют три уровня постановки проблемы:

1) интуитивная форма постановки проблемы — в этом случае ограничиваются только постановкой центрального вопроса проблемы;

2) постановка проблемы в соответствии с указанными правилами, но без необходимости их полного соблюдения, хотя и при наличии процедурного списка;

3) сознательное использование всех процедур постановки проблем и входящих в них операций.

Любое исследование предусматривает наличие ряда факторов. Основными из них являются:

— методология исследования — совокупность целей, подходов, принципов, ориентиров, приоритетов, средств и методов исследования;

— организация исследования — порядок проведения, основанный на распределении функций и ответственности, закрепленных в регламентах, нормативах и инструкциях;

— ресурсы исследования — комплекс средств и возможностей, обеспечивающих успешное проведение исследования и достижение его результатов;

— объект и предмет исследования;

— тип исследования, отражающий своеобразие всех характеристик;

— потребность исследования — степень остроты проблемы, профессионализма в подходах к ее решению, стиль управления;

— результат исследования — рекомендации, модель, формула, методика, способствующие успешному разрешению проблемы, пониманию ее содержания, истоков и последствий;

— эффективность исследования — соразмерность использованных ресурсов на проведение исследования и полученных результатов.

Современная наука имеет обширный и богатый арсенал методов и исследования госзаказа. Но успех исследования в значительной мере зависит от того, каким образом, по каким критериям выбираются методы для проведения конкретного исследования и в какой комбинации эти методы используются.

Знание приемов исследовательской работы и обладание навыками ее проведения и организации имеют большое значение в деятельности современного госзаказчика и участника размещения госзаказа. В сложных условиях рыночной экономики только глубокий, по-настоящему научный и творческий подход к совершенствованию госзаказа позволяет ему учитывать потребности практики управления, быть инновационным, стратегическим и эффективным. Исследование госзаказа только тогда может быть успешным, когда оно проводится профессионально как в методологическом, так и организационном отношении. Современному госзаказчику (участнику размещения заказа) необходимы не только понимание важности и роли исследования в достижении успеха управленческой деятельности, но и владение определенными навыками его организации и проведения.

УДК 347.4

© *Барамыков А.*

КАЧЕСТВЕННЫЕ МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА (на примере г. Москвы)

Аннотация: В статье перечислены этапы цикла государственного заказа на товары, работы и услуги; предлагаются пути решения проблемы в данной сфере с помощью таможенных преференций и налогового стимулирования.

Ключевые слова: государственный заказ, товары, услуги, контракт.

© *Baramykov A.*

QUALITATIVE RESEARCH METHODS IN PUBLIC PROCUREMENT (for example, Moscow)

Abstract: This article describes the stages of the cycle of state orders for goods, works and services, offered solutions to problems in this area with the help of customs preferences and tax incentives.

Keywords: state order, the goods, services, contract.

Жизненный цикл государственного заказа на товары, работы и услуги г. Москвы разбивается на пять этапов, а именно, во-первых, это «планирование и прогнозирование», во-вторых, это «размещение государственного заказа», в-третьих, это «исполнение государственного заказа», в-четвертых, это «мониторинг результативности выполненных контрактов» и, в-пятых это «прогнозирование дальнейшей работы по обеспечению федеральных и региональных государственных нужд продукцией». Для того чтобы выстроить четкую логическую последовательность жизненного цикла в работе рассмотрены базовые экономические условия, которые оказывают влияние на потенциального поставщика соответственно условиям:

— соответствие продукта или проекта государственным приоритетам;

— государственные преференции товарам российского происхождения перед зарубежными аналогами в отечественной системе государственного заказа;

— уровень корпоративных инвестиций в проект.

Соответствие продукта или проекта государственным приоритетам указывает на то, что, несмотря на развитие с концептуальной точки зрения инновационной системы России, некоторые секторы экономики являются недооцененными и не входят в число определенных государством приоритетов, отсутствует единая экономиче-

ская и правовая взаимосвязь между субъектами инновационной системы — государством, научным сообществом и частным предпринимательством, в том числе недостаточно развита взаимосвязь в процессе межрегионального взаимодействия.

Анализ государственных преференций товарам российского происхождения перед зарубежными аналогами в отечественной системе государственного заказа позволил сделать вывод о том, что государственный заказ как экономический инструмент способен оперировать лишь ценовой категорией преференций без учета таких методик, как, например налоговое стимулирование или таможенные преференции. Это вызвано тем, что система государственного заказа как таковая не способна «в одиночку» решать проблемы поддержки поставщиков как стандартной, так и инновационной продукции, и иметь возможности применения мер в комплексе.

Решение данной проблемы лежит в плоскости формирования законодательства. В странах Европейского Союза и США федеральная контрактная система обеспечивает комплекс мер государственного и частного партнерства в области торговли и поддержки ориентированных поставщиков.

Важно сделать вывод о том, что государственные преференции национальным производителям и поставщикам, а особенно производителям и поставщикам продукции, могут осуществляться в полной мере эффективно, только в том случае, если система государственного заказа как федеральная, так и региональная, будет учитывать аспекты формирования системы государства.

При высоком уровне затрат на НИОКР в национальном ВВП и других вышеизложенных факторах государственные ценовые преференции показывают низкий процентный коэффициент. В таких странах, как США, Япония, Южная Корея (страны с высокими затратами на НИОКР в национальном ВВП, доходящими до 3,5%), процентный коэффициент достигает максимальных 8—10%. А, например, в Китае этот показатель при затратах на НИОКР в ВВП при 1,5% составляет 15—17%.

Придать импульс развития подобным моделям взаимодействия системы государственного заказа и инновационной системы, по нашему мнению, возможно в случае первоначального применения ценовых государственных преференций для кластера, в объеме, достигающем 15—20%, с последующим применением неценовых государственных преференций.

Таким образом, оптимальный жизненный цикл государственной закупки продукции обязательно должен учитывать и включать в себя такую стадию, как «разработка требований к закупаемым товарам, работам, услугам, включая описание требуемых потребительских свойств и технологических характеристик с учетом сопоставления отечественных и зарубежных аналогов».

Исследование уровня корпоративных инвестиций в проекты позволило выявить проблему, которая может состоять в том, что федеральный рынок государственного заказа может быть противоположен по вектору развития секторов, в которые предприниматель вкладывает наибольшие инвестиции. На примере Москвы отмечено, что корпоративный сектор и приоритетные области развития экономики Москвы в целом повторяют федеральный вектор приоритетов — информационные технологии, энергосбережение, медицина и фармацевтика, нанотехнологии, биотехнологии, машиностроение и т.д. Показатели Москвы имеют положительную динамику, что говорит о развитии конкурентоспособной среды и о расширенных возможностях применения методов проведения закупок.

Это оказывает влияние на разработку критериев допуска и отбора поставщика, разработку проекта государственного контракта и на разработку тендерной документации в целом в жизненном цикле обеспечения как федеральных, так и региональных государственных нужд, инновационными товарами, работами и услугами.

Сформируем принципы применения способов открытого аукциона, а также открытого конкурса для закупки продукции. Факторный анализ форм размещения государственного заказа среди ориентированных предприятий позволил выявить положительные и отрицательные аспекты в процессе выбора государственным заказчиком способов закупки.

В системе применения того или иного способа закупки исследованы следующие факторы.

Как показывает международный опыт, в концепции открытого конкурса фактор конкуренции и конкурентоспособности имеет одно из важнейших значений. Российская экономическая и юридическая практики в области государственного заказа обладают уникальностью, что выражается в широком применении открытых аукционов, которые определяются как базовый способ осуществления любых закупок для государственных нужд. Основная составляющая открытого аукциона — это «начальная цена контракта», а правила его применения заключаются в использовании аукциона как способа закупки только в том случае, если существует функционирующий рынок, и сравнивать товары (объекты поставки) возможно только по их ценам. Так как принцип конкуренции является базовым в процессе закупочной деятельности — рассмотрен пример системы г. Москвы. Получается, что, во-первых, на рынке незначительная конкуренция, а во-вторых, предлагаемые товары, работы и услуги нельзя сравнивать лишь с позиции цены, что предполагается способом открытого аукциона. Для соблюдения принципа конкурентных торгов необходимо развитие межрегионального взаимодействия. Тем самым возникает фактор логистических издержек.

Фактор логистических издержек значительно снижает возможно-

сти участника из другого региона, ввиду, как правило, значительного роста издержек, с точки зрения доставки и обслуживания объекта поставки, что отражается в конечной цене, и тем самым согласно правилам аукциона нивелируется качественная составляющая, так как методики оценки открытых аукционов в первую очередь подразумевают оценку основного критерия — цены. Ввиду данного обстоятельства государственные закупки с помощью способа открытого аукциона продукции либо не представляются возможными, либо возможны, но малоэффективны. Это особенно касается низкоконкурентных региональных рынков. Отметим также, что фактор логистических издержек также играет важную роль в том случае, если закупка инновационного продукта производится с помощью способа открытого конкурса. Ситуация тогда усугубляется учетом качественных характеристик объекта поставки с помощью введения критериального веса.

Фактор информатизации оказывает существенное влияние на два аспекта, во-первых, на создание инфраструктуры системы государственного заказа, а во-вторых, фактор информатизации открывает перед государственным заказчиком новые перспективы с точки зрения использования способов закупки инновационной продукции и сокращения издержек по организации торгов. Современные информационные технологии все активнее используются в региональных системах государственного заказа.

Основные предпосылки для проведения процедур государственного заказа в электронной форме с целью закупки инновационной продукции для государственных нужд:

— наличие потребности в привлечении инновационно-ориентированных поставщиков из других регионов, а также иностранных поставщиков;

— высокий уровень развития информационной и технической инфраструктуры региональной системы государственного заказа;

— соответствие действующих правовых норм в регионе федеральному законодательству.

Экономико-правовой фактор на федеральном уровне препятствует в определенной степени развитию системы государственного заказа и региональной системы. Это вызвано:

— во-первых, правовыми ограничениями, накладываемыми на применение конкурсной модели и уравнивающими нормами, применяемыми в процессе государственного заказа инновационной продукции;

— во-вторых, некорректностью применения нормы «начальная цена контракта» по отношению к государственному заказу продукции;

— в-третьих, на увеличение конечной цены товара оказывает влияние применение повышающей издержки для производителя ин-

новационной продукции (а, соответственно, увеличение конечной цены товара), ввиду обязательного финансового страхования рисков. Однако анализ зарубежных работ, в том числе законодательных норм указывает на то, что наиболее рационально в качестве страховых мер применять не финансовые рычаги, а административно-экономические, т.е. вводить процедуру жесткого предварительного квалификационного отбора, в том числе с возможностью анализа финансово-хозяйственной деятельности поставщика.

Анализ данных факторов в совокупности позволяет сделать вывод о том, что применение способа открытого аукциона для закупки продукции либо является малоэффективным, либо не представляется возможным. Применение способа закупки с помощью открытого конкурса для инновационно-ориентированных компаний наиболее эффективно в случае предварительного квалификационного отбора.

Применение качественной методики в рамках конкурсной модели закупки продукта позволяет государственному заказчику определять конечного поставщика на множестве критериев. Применение неценового модификатора, который определяется экспертным путем, необходимо для наиболее точного учета степени потребностей заказчика.

Методика основана:

— во-первых, на использовании открытого конкурса в электронной форме как основной формы государственной закупки продукции (соблюдаются международные принципы и антикоррупционные меры);

— во-вторых, выявление оптимальной заявки поставщиков на множестве критериев с минимизацией фактора критериального замещения;

— в-третьих, на применении неценового модификатора к критериям, которые представляют для заказчика наибольший интерес;

— в-четвертых, на обязательном применении предварительного квалификационного отбора для детального анализа деятельности потенциального поставщика.

Исследование системы оценки размещения государственного заказа на продукцию указывает на то, что необходимо учитывать не просто коэффициент потерь от возможной компенсации одних критериев другими, а необходимо соотносить реальные предложения участников с задачами которые ставит заказчик перед соответствующей процедурой закупки инновационной продукции для государственных нужд, т.е. существует проблема выбора из всего функционального ряда объекта поставки — инновационного продукта. Выводы, основанные на изучении международного опыта, позволили решить данную проблему в условиях применения положительных и отрицательных модификаторов, но только в преобразованном виде и сведенных к неценовым модификаторам. Применение неценовых модификаторов видится логичным к показателю «количество баллов с учетом весо-

мости», потому как результат применения модификаторов будет учтен в рамках «уточненной оценки» с уже просчитанным коэффициентом потерь от компенсации. Тем самым в систему определения оптимального поставщика введен неценовой модификатор, определяемый экспертным путем.

Государство, становясь полноправным участником рыночных отношений, выполняя свои функции в целях удовлетворения общественных потребностей в различных товарах, работах, услугах, создает определенные механизмы, которые должны способствовать более эффективному взаимодействию государственных заказчиков и поставщиков.

ВОПРОСЫ ИСТОРИИ

УДК 340.15

© Артамонова С. Н.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД К МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОЙ ВОЕННОЙ ЮСТИЦИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА: опыт и перспективы использования

Аннотация: В статье рассматриваются причины неудач реформаторского процесса в ключевых сферах деятельности российской военной юстиции в сравнении с реформами второй половины XIX в.

Ключевые слова: реформы, институциональная нормализация, преобразования российской военной юстиции.

© Artamonov S.

INSTITUTIONAL APPROACH TO THE MODERNIZATION OF RUSSIAN MILITARY JUSTICE IN THE SECOND HALF OF XIX CENTURY: experience and prospects

Abstract: The article examines the causes of failures reforming process in key areas of the Russian military of Justice in comparison with the reforms of the second half of XIX century.

Keywords: reform, institutional normalization transform the Russian military justice.

С принятием действующей Конституции РФ, закрепившей высшей ценностью человека и его права, независимая судебная власть стала рассматриваться одним из главных гарантов защиты этой ценности, а делу совершенствования судебной системы был дан мощный импульс. В гл. 1 и 7 Конституции РФ, а также в ряде других статей (например, в ст. 46—48) были закреплены ключевые принципы осуществления правосудия, созвучные международным стандартам и историческим традициям России: разделение властей, особая роль и функции судебной власти среди органов государственной власти, закрепление процессуальных форм осуществления правосудия, состязательность судопроизводства, право на квалифицированную юридическую помощь и на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей.

Однако затянувшийся реформаторский процесс, перманентные «правовые стройки» (реформа полиции, реформа пенитенциарной системы, либерализация уголовного законодательства, создание Следственного комитета РФ, не говоря уже о модернизации полити-

ческой системы со всеми вытекающими ее правовыми составляющими) происходят без четких институциональных ориентиров. Их отсутствие на доктринальном уровне при осуществлении такой перманентной реформаторской деятельности часто ведет, по меткому выражению профессора Л. В. Головко, к «катастрофическому институциональному хаосу» [3; 55—64], под которым понимается спонтанное сочетание советских конструкций, рассчитанных на решение совсем иных задач, с западными образцами. В результате такой деятельности на сегодняшний день все наше судоустройство представляет собой беспорядочный набор обломков дореволюционных пореформенных судебных конструкций, различных наслоений советского периода и не до конца продуманных «компромиссных» постсоветских нововведений.

В последнее время все чаще раздаются голоса о необходимости постановки еще одной фундаментальной задачи, которая, наиболее удачно, по мнению автора, обозначается как «институциональная нормализация» [3; 55—64]. Ученые из совершенно разных областей гуманитарных наук указывают на необходимость институциональных изменений как главный фактор проведения успешной модернизации российского общества, оценивая сложившееся состояние как институциональную ловушку [6].

Не менее тревожная ситуация сложилась и в сфере военного правосудия. С 2009 г. в законодательство вносятся изменения, повлекшие замену военной службы государственной гражданской службой в военно-судебной системе России[1]. Ставится вопрос и об изменении статуса военной прокуратуры, а также военно-следственных органов, связанных с переводом сотрудников этих структур с военной службы на гражданскую[2]. Такие меры по изменению традиционных принципов отлаженной системы комплектования российских органов военной юстиции, наметившиеся тенденции по свертыванию системы военно-юридического образования вызвали крайнюю озабоченность у специалистов [9; 95—96], усматривающих в них тенденцию к ликвидации отечественной военной юстиции как таковой.

Кроме того, не разрешены многие вопросы, связанные с взаимодействием военных органов уголовного преследования, особенно на стадии предварительного расследования. Постоянно меняющееся уголовно-процессуальное законодательство, распространяющееся и на военнослужащих, отражает проблему отсутствия в правовой науке концептуального понимания сущности взаимодействия правоохранительных органов в период становления России как правового государства [4]. Нуждается в осмыслении и очевидная, по мнению целого

[1] См. Федеральный конституционный закон от 29.06.2009 № 3-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О военных судах Российской Федерации"».
[2] http://www.echo.msk.ru/news/802759-echo.html.

ряда авторов, традиционная «втянутость военной юстиции в политику» [2, 5], не отвечающая принципу независимости судебной власти, и вопрос о допустимости отступлений от обычного порядка судопроизводства и судоустройства в чрезвычайных условиях. По-прежнему, не решена проблема, связанная с отсутствием в Российской Федерации законодательства военного времени, предусмотренного в ч. 3, ст. 331 УК РФ [8].

Таким образом, действующее законодательство в сфере деятельности российской военной юстиции не имеют внутреннего логического единства, не образует целостной системы, характеризуется противоречивостью и требует серьезного переосмысления на концептуальном уровне.

Между тем проблематика, связанная с военной юстицией в контексте гарантий прав и свобод граждан, не является новой и в подобном ракурсе уже рассматривалась. Первые концепции организации и функционирования системы органов военной юстиции, разработанные отечественной военно-правовой наукой, сложились в середине 1870—1880 гг. Они отразили поворот национальной военно-судебной системы к новым приоритетам, положенным в основу коренного переустройства Российской империи 1860-х гг.

Этот этап государственно-правового развития России коррелирует с современным, поскольку отмечен сходным процессом гуманизации общественных отношений, сопровождавшимся вычленением личности из различных сословных структур, признанием ее прав и свобод, равенства перед законом и судом, а также широкомасштабным опытом применения в российской действительности буржуазно-демократических институтов, выработанных практикой государственного строительства западноевропейских стран, и, в первую очередь — в сфере осуществления правосудия.

Не менее интересен и сам ход законопроектных работ по созданию институционального механизма осуществления правосудия в военной среде, поскольку подготовку Военно-судебного устава, ставшего законодательной основой военно-судебной реформы 1867 г., отличает ее постепенный, хорошо продуманный характер и тщательный учет мнений противоборствующих сторон в условиях внутриправительственного идеологического конфликта.

Широкая программа преобразований российской военной юстиции, инициированная военным министром Д. А. Милютиным, предполагала создание внутренне и внешне согласованной системы, элементы которой находились в устойчивой и закономерной взаимосвязи, определяемой уголовно-процессуальной деятельностью, построенной на обвинительных началах и не имевшей принципиальных противоречий с общегражданской юстицией. Этой системе, призванной осуществлять деятельность в военно-судебной сфере, изначально предполагалось придать самостоятельность и независимость от

военно-административных органов, однако в процессе обсуждения проекта возобладали традиционные представления о месте и роли военной юстиции.

15 января 1862 г., еще до принятия Судебных уставов 1864 г., в докладе Александру II о сути военной реформы в России Д. А. Милютин указал на необходимость реорганизации военного суда и представил следующие принципиальные положения, составившие основу проекта военно-судебной реформы.

Во-первых, было предложено учредить в местах расположения войск при военно-окружных управлениях постоянные военно-судные комиссии. Во-вторых, для наблюдения за правильным производством дел и для предварительной их подготовки к слушанию предлагалось учредить при судах должности прокуроров. В-третьих, представлялось необходимым предоставить военным судам полную самостоятельность. В-четвертых, приговоры военных судов изъять из-под влияния воинских начальников, подвергая их ревизии генерал-аудиториата только в случае протеста прокуроров или в случае принесения подсудимыми жалобы на несоблюдение судом форм при производстве дела или на неправильное применение закона. При этом генерал-аудиториат согласно проекту лишался права постановлять окончательное решение по делу, а в случае отмены им приговора суда дело должно было передаваться на новое рассмотрение в другой суд. Кроме того, предполагалось предоставить подсудимым право давать объяснения в свое оправдание перед судом лично или через защитников, причем в случае отсутствия такового у подсудимого — назначать его по распоряжению суда; по возможности сократить письменное производство следствий, заменив его гласным и публичным производством в присутствии суда; и, наконец, указывалось на необходимость изыскать способы и средства для подготовки в каждом полку сведущих следователей из среды строевых офицеров, которых предлагалось подготовить теоретически и практически к этому делу, предоставив им право на занятие должностей членов военных судов.

С точки зрения автора, доклад Д. А. Милютина представляет особый интерес в исследовании концепции развития российской системы военного правосудия, поскольку раскрывает первоначальные взгляды реформаторов на организационные основы будущей военной юстиции. Во-первых, он свидетельствует о принципиальном признании возможности организовать военно-уголовный процесс на обвинительных началах, а значит, и о принятии приоритетного значения личности в нем. Во-вторых, он определяет элементный состав будущей системы органов военной юстиции, вытекающий из обвинительного процесса, поскольку первым условием его существования является разграничение функций суда и распределение их между следователем, судьей, обвинителем и защитником. В-третьих, он показы-

вает, что первоначальным замыслам реформаторов были несвойственны полумеры в отношении принятия основных обвинительных начал: полной независимости суда, отделения его от административной власти, разделения функций суда и обвинения, публичности процесса, его устности и гласности, предоставления защиты (причем обязательной). В-четвертых, он демонстрирует комплексный подход авторов проекта к реформированию военной юстиции, а также значимости его кадрового аспекта.

Анализ доклада Д. А. Милютина показывает, что намечавшиеся министром меры полностью соответствовали основным тенденциям реформирования общегражданской юстиции. Поэтому неслучайным стал и принцип, положенный в основу работы особой комиссии, созданной в связи с докладом военного министра в ноябре 1862 г. для подготовки проекта военно-судебной реформы: «Основные положения будущего военно-уголовного судопроизводства по возможности согласовать с высочайше утвержденными 29 сентября 1862 года основными положениями преобразования судебной части в России, допуская отступление от них только в тех случаях, где они оправдываются необходимостью или пользою военной и морской службы» [1; 226].

Работа над проектом продлилась полгода — до апреля 1863 г., поскольку принципиальные положения, составившие впоследствии основу всей системы российских органов военной юстиции, вызвали серьезные разногласия и подверглись детальному обсуждению. Анализ начального этапа деятельности комиссии показывает, что подготовка основных положений будущего проекта проходила в заданном министром ключе. Об этом свидетельствует, например, обсуждение института военной подсудности, в рамках которого комиссия не могла обойти стороной вопрос о назначении военного суда. Было определено, что «военный суд, как суд специальный, предназначен только к охранению ненарушимости интересов военной службы» [1; 189—190]. При этом интересы эти были обозначены не только как «усиление воинской дисциплины и чинопочитания»; «оставление за военными начальниками надзора и ответственности за соблюдением должного порядка в частях и повиновения», «невмешательства лиц постороннего ведомства в служебные отношения и в самую жизнь военных», но и как «защита личности каждого от произвола и несправедливости высших и, с другой стороны, обеспечения высших от происков подчиненных» [7; 287].

Цитируемые выдержки из исследуемого документа позволяют заключить, что среди первоначально определенных целей деятельности военной юстиции фигурировали ориентиры, вполне созвучные главной задаче общегосударственной юстиции. Вместе с тем довольно четко обозначилась и специфика задач военной юстиции, сводящаяся по существу к дисциплине и единоначалию.

Анализ доклада показывает также, что в нем формулировалось и непременное требование, согласно которому устройство военных судов должно было приближаться к устройству общих судов, имея общие начала, не вступая, однако, в противоречие с войсковыми требованиями [7; 287—288]. Это обстоятельство, по нашему мнению, представляет особый интерес, поскольку оно явилось отправной точкой в выборе путей реформирования российской военной юстиции исследуемого периода. Ведь при таком подходе реформаторов крайне важным становилось то, какие задачи в деятельности органов военной юстиции будут определены законодателем как приоритетные: охрана личности или охрана таких интересов военной службы, как дисциплина и единоначалие. Ответ на этот вопрос во многом определял содержание деятельности военной юстиции, а значит и ее организационные формы.

Руководствуясь указанными соображениями, комиссией было принято целесообразным распространить военную подсудность на всех без изъятия военных чинов, служащих в вооруженных силах или состоящих на службе по военному ведомству, за преступные деяния, совершенные во время действительного состояния их на службе. Примечательно, что, учитывая чрезмерное расширение военной юрисдикции в предыдущее время, в том числе и на лиц, не имеющих никакого отношения к армии, комиссией было принято решение о том, что «гражданские лица придаются военному суду только в местностях, объявленных на военном положении» [7; 286].

Таким образом, опыт создания и функционирования отечественной военной юстиции второй половины XIX в., в основе которого лежит проверенная отечественными демократическими традициями попытка изменить иерархию социальных ценностей системы военного правосудия, нуждается в всестороннем анализе, который помог бы избежать издержек в ходе современных военной и судебной реформ.

Литература

1. Военно-судебная реформа // Военный сборник. — 1867. — № 8.

2. *Выжутович, В.* Юстиция без погон / В. Выжутович // Новые известия. — 2006. — 3 авг.

3. *Головко, Л. В.* Техническая модернизация или институциональная нормализации: в чем миссия юристов на современном этапе? / Л. В. Головко // Закон. — 2010. — № 12.

4. *Докучаев, О. О.* Взаимодействие военных следственных органов с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность : дис. … канд. юрид. наук / О. О. Докучаев. — М., 2009.

5. *Рябцева, Е. В*. Изменение компетенции присяжных заседателей: история повторяется / Е. В. Рябцева // Российская юстиция. — 2009. — № 6.

6. *Сергаев, Е. А*. Российские институты: коридор возможных изменений / Е. А. Сергаев // Модернизация и политическая система России : материалы научной конференции. — М., 2012.

7. Столетие военного министерства. — Т. XII. — Ч. II. — Кн. 1. — СПб., 1902—1906.

8. *Торкунов, Д. М.* Правовые основы организации деятельности военных судов Российской Федерации в военное время и в боевой обстановке : дис. … канд. юрид. наук / Д. М. Торкунов. — М., 2011.

9. *Харитонов, С. С.* И все же — нужны или не нужны армии военные юристы? / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах. — 2009. — № 5.

УДК 352.075

© *Емельянова А. И.*

ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА В РОССИИ

Аннотация: В статье рассматриваются особенности делопроизводства на Руси начиная с XV в.; проводится периодизация развития документооборота до середины XVIII в.

Ключевые слова: документооборот, пергамент, печать, приказ.

© *Emelyanova A.*

HISTORICAL EXPERIENCE OF STATE FILING IN RUSSIA

Abstract: This paper discusses the features of office in Russia since the XV century; held periodization of the development document flow to the middle of the XVIII century.

Keywords: document, parchment, printing order.

Четкая организация документооборота, умелая подготовка, своевременное и качественное исполнение принятых решений — залог высокой эффективности управленческой деятельности.

В Древнерусском государстве на ранних стадиях развития и в период феодальной раздробленности (до конца XV в.) делопроизводства как отдельного подразделения в государственных учреждениях еще не существовало. Ряд функций по делопроизводству выполняли чаще всего отдельные должностные лица, или группа чиновников, не являющаяся штатным подразделением и осуществляющие свою деятельность параллельно с основными обязанностями. В этих условиях единая система делопроизводства еще не была востребована самой системой управления.

Но несмотря на это письменные документы, дошедшие до нашего времени, показывают, что уже в X в. в Древнерусском государстве была высоко развита культура написания документов. Ярким доказательством этого являются, например, договоры с Византией 911 и 945 гг. Примечательно, что в обоих договорах упоминается о практике составления документов. В первом случае — письменных завещаний, во втором — подорожных грамот для купеческих кораблей.

В период правления Владимира Святославовича в Киеве существовало учебное заведение для детей бояр и старших дружинников, выпускники которого и могли быть назначены на должности хранителей княжеской печати, судейских секретарей, писцов и дьяков при князьях и крупных феодалах.

В этот период в основном документировались правовые отношения, создавались жалованные и вкладные грамоты, завещания. Археологические раскопки в Новгороде и Пскове, Смоленске и Витебске, Старой Руссе и других городах позволили обнаружить не только документы государственного значения, но и широкую частную переписку рядовых жителей северо-западных областей Древнерусского государства XI—XV вв. (как мужчин, так и женщин).

С увеличением числа создаваемых документов появлялись и места для наиболее безопасного их хранения. В городах это были сначала центральные храмы, затем появились и отдельные хранилища документов. В таких храмах велись судебные дела и книги записи торговых операций. Часто само хранение документов в храме придавало им требуемую юридическую силу. Центрами ведения документации и ее хранения были также гостиные дворы и монастыри, так как церковь обладала широкой юридической компетенцией. Сам монастырь, являясь довольно крупным экономическим предприятием, документировал свою судебную и хозяйственную деятельность, иногда используя для этого и свободное место в духовных книгах.

Накопление традиций в сфере документирования вело к формированию круга профессиональных специалистов в области создания и обработки документов. Первоначально их состав пополнялся большей частью за счет церковных псаломщиков и дьяков. Не случайно с XIV в. обобщающий термин «дьяк» закрепился за всеми лицами, ведущими делопроизводство. Параллельно стали вырабатываться устойчивые образцы обращений и заверений в документах, формуляры, т.е. типовые устойчивые формы отдельных, наиболее распространенных документов, из которых составлялись своеобразные пособия по делопроизводству. Устанавливались приемы засвидетельствования документов, их составления и такие элементы, как окрепы, печати, мосты (подписи на склейках). Появляются также элементы защиты информации от несанкционированного доступа на стадии хранения и использования. Зафиксированы и первые случаи подделки документов в политических и лично-корыстных целях.

Объем документов определить не представляется возможным, однако характерно, что в Городище под Новгородом и в самом Новгороде найдено около 350 свинцовых печатей — булл, употребляющихся для скрепления документов. Примерно столько же их найдено позднее при проведении раскопок в Пскове.

В Древнерусском государстве выработалась и процедура отмены юридической силы документов. Материалы вынимались «ларником» и уничтожались в присутствии свидетелей. «Ларник» не только заведовал ларем, хранящим документы, но и был уполномочен скреплять частноправовые акты городской печатью (Псков). Особо важные документы уничтожались специально выбранной городским вече комиссией, часто публично, в торжественной обстановке. Менее значи-

тельные документы возвращались авторам или просто смывались с пергамента, на котором были написаны, а зачищенные листы снова шли в дело. Довольно распространенная практика подделки и подчистки текстов потребовала внесения в судные грамоты указаний об аннулировании подложных документов.

Практически до конца XIV в. основным материалом для письма на Руси служил пергамент (особым образом выделанная телячья, баранья или козлиная кожа), называемый в документах и «хартией», и просто «телятиной». Лучший пергамент привозили в те времена из Греции или ганзейских городов.

Самой древней формой документа на Руси была грамота — отдельный лист пергамента шириной около 3,5 вершков (15—17 см). Размеры документа могли быть различными за счет подклейки следующих листов. Потерявшие ценность документы счищали, а дорогостоящий материал подравнивали, обрезали обтрепанные места и снова использовали для записи информации. С увеличением объемов делопроизводства менялась графика письменности: первоначально документы составлялись уставной манерой письма, характерной для книжного дела с выписыванием букв с прямыми очертаниями. В XIV в. стал использоваться полуустав, позволивший ускорить процесс письма за счет выносных букв и сокращений отдельных слов. Документы писались сплошным текстом, без разделения на отдельные слова. Из знаков препинания к XIV в. стала использоваться точка в конце предложения.

Несмотря на постоянное расширение практики документирования управленческих действий и юридических фактов, говорить о делопроизводстве в период Древнерусского государства как о системе определенных норм и правил еще преждевременно. Это период постепенного развития традиций русской системы делопроизводства, накопления опыта документирования, обработки и хранения документов, обеспечения их сохранности, в том числе защиты от несанкционированного доступа и подделки. Вместе с тем отдельные нормы работы с документами находили закрепление в законодательстве.

Расширение практики удостоверения документов печатями не только князей, но и городов и конкретных чиновников (дьяков) с изображением человека, сидящего за столом, свидетельствует о формировании профессионального цеха специалистов по работе с информацией, т.е. выработанные практикой традиции постепенно становились нормами, обычаями, закладывая основу будущей системы делопроизводства.

Система государственного делопроизводства активно начинает складываться в период формирования русского централизованного государства, с середины XV в. Управление Московским государством сложилось из удельного княжества, а последнее было не столько государство, сколько хозяйство князя, в котором различные части

управления поручались отдельным боярам, составляя прообразы будущих административных ведомств.

По мере превращения Московского княжества в великорусское государство в нем усложнялись административные задачи, отдельные части управления, находившиеся в ведении того или иного лица по приказу князя, превратились в сложные и постоянные присутственные места — избы или приказы.

Происхождение приказов связано с практикой личных поручений (приказов) великого князя ближайшему окружению — князьям и боярам по разрешению отдельных вопросов государственного управления. Их деятельность объединялась высшим правительственным учреждением — Боярской Думой. Московским великим князьям удалось создать сильную централизованную систему управления, в которой все важнейшие функции административного управления выполняли Боярская Дума и приказы. Именно поэтому период становления и развития государственного делопроизводства принято называть приказным периодом — по названию первых государственных учреждений — приказов. Этот период охватывает время с XV по XVII вв.

Однако в этот период управление не составляло стройной системы и строилось на системе «поручений» — какой-либо круг дел передавался в ведение определенного лица по степени близости и доверия к нему великого князя. В отдельных случаях в ведении одного лица оказывалось несколько ведомств. При этом нередко в управлении одного ведомства одновременно участвовало несколько разных учреждений, что приводило к смешению их функций и неразберихе.

В этот период в системе государственного управления не прослеживался последовательно принцип отраслевого управления, и только часть приказов являлась органами территориального управления, а часть ведала отдельными отраслями. Общее количество приказов, существовавших на Руси, точно не известно, в частности, в XVII в. разные исследователи называют их число от 40 до 70. Во главе отдельного приказа стоял приказной судья. В его ведений состояли дьяки — от одного до трех, а к концу XVII в. в крупных приказах — от 6 до 10 человек. В ведении дьяков находились подьячие, которые в соответствии со стажем работы делились на «старых» (старших), «средних» и «молодых» (младших). В крупных приказах подьячие объединялись в «столы», или повытья, — структурные подразделения приказов; деление на столы производилось не по роду дел, а по территориальному принципу. Для приведения в исполнение разных распоряжений существовали особые должности — толмачи, трубники, недельщики и др. В их обязанности входило также доставлять переписку приказов по принадлежности, вызывать тяжущихся на суд и др.

В деятельности приказов принципы коллегиального и единолич-

ного управления четко не разграничивались. Определенно можно лишь сказать, что распорядительная деятельность всецело принадлежала приказным судьям, роль дьяков была гораздо скромнее. Они наряду с подьячими занимались организацией и ведением делопроизводства. Через их руки в приказ поступали челобитные, доклады, доношения. Они хранили дела и вели письмоводство. Старшим подьячим, наиболее опытным и уважаемым, и подьячим «средней руки» доверялась сложная работа, связанная с подготовкой решений по делам, хранением дел, опечатыванием архивных сундуков. Младшие подьячие не пользовались особым доверием. Многие царские указы XVII в. обращают внимание на необходимость строго контролировать их работу. За ошибки, допускаемые в официальных документах, подьячих строго наказывали: били батогами, лишали жалованья.

На местах в ведении приказов состояли воеводы, управлявшие территориями и выполнявшие предписания центральных властей. Воеводы имели свою «канцелярию» — приказную избу и помощников — «меньших» воевод и дьяков. В приказной избе хранилась государственная городская печать, денежные суммы и велось делопроизводство. Приказная изба делилась на столы. Приказы и приказные избы представляли собой одновременно и присутствие, и канцелярию, и архив. Документы обычно размещались на столах, на скамьях, особо ценные — в сундуках-ларях в тех же помещениях, где велась текущая работа и прием посетителей.

В XV в. дорогостоящий пергамент вытеснила бумага, которую первоначально также привозили из западноевропейских стран, а со второй половины XVII в. — своя, отечественная[1].

Инструментами письма служили гусиные перья, затачиваемые особым образом перочинным ножом. Лучшими, как отмечают историки, считались перья из левого крыла гуся, а сама очинка требовала значительного уменья. Гусиные перья применялись вплоть до второй половины XIX в., хотя металлические перья появились уже в начале века. Написанный гусиным пером текст посыпался мелким кварцевым песком[2].

С появлением так называемой скорописи (начертание округлых букв и использование графических сокращений слов и частей слов с вынесением их над строкой письма) свободно читать такие тексты стало довольно сложно, требовались знания и навыки.

[1] Первую бумажную «мельницу» (фабрику) построили на реке Пахре по приказу патриарха Никона, затем в Москве на реке Яузе. Однако только в XVIII в. после строительства нескольких бумажных мануфактур удалось удовлетворить внутренний спрос на бумагу в России. Первоначально бумага изготавливалась из тряпья, а чернила делались из солей железа и дубильных веществ, добываемых из чернильных орешков — наростов на дубовых листьях. Сочетание железистых чернил и тряпичной бумаги делало текст особенно стойким, он почти не выцветал. Поэтому документы этого периода, хранящиеся в архивах, хорошо читаются.

[2] Московские приказы пользовались песком, привозимым с Воробьевых гор, который считался особенно светлым и чистым.

В делопроизводстве приказов продолжала использоваться весьма специфическая форма документа — столбец (столб, столбик), иначе говоря, святок из подклеенных друг к другу узких листов бумаги[1]. Составные части столпа назывались «поставами». Такое же название получили и сами места склейки листов. Столбец являлся фактически не одним документом, а включал всю совокупность документов дела.

Текст в столбцах писался только с одной стороны, оборотная использовалась лишь для проставления помет, резолюции, адреса. Документы хранились свернутыми в свиток или рулон; для особо важных документов изготавливались специальные футляры, но чаще они хранились просто в ларях, или сундуках. Такая форма документа была неудобной, поскольку много времени уходило на развертывание и свертывание столбца при поиске необходимых сведений. Сама склейка была недостаточно прочной, что приводило к ветшанию и износу документа.

Столбцовая форма делопроизводства была отменена Петром I. Наряду со столбцовой формой документа в приказах зародилась и начала применяться тетрадная форма. Тетрадь — это лист бумаги, сложенный вдвое. Тетради собирались вместе, переплетались по мере необходимости и составляли книги. В форме книг велись списки, финансовые, учетные, регистрационные записи и др. Известно огромное количество разновидностей книг — более трехсот.

Но основной формой документа все-таки оставался столбец, имеющий по существу характер «дела», последовательно отражавшего все «производство» по тому или иному вопросу, начиная с инициативного документа (челобитной, памяти), включая все промежуточные документы (справки, выписки из других дел) и заканчивая документом, содержавшим решение. Остальные бумаги, не сформированные в столбцы, тетради или книги, сгруппировывались в связки, где нередко оказывались самые разнообразные документы.

Видовой состав документов приказного делопроизводства был довольно однообразным. Все существовавшие в этот период документы группируются в следующие основные виды: грамоты (царские указы или указные грамоты), приговоры, наказы, доклады, памяти, отписки. Однако внутри каждого вида существовало множество разновидностей.

Отписки — документы, поступавшие в приказы с мест, от воевод; грамоты — это царские указы, посылаемые из приказов на места — боярам, воеводам, приказным людям. Приказы представляли царю отписки или доклады; воеводам и другим местным начальникам царь давал наказы; приказы между собой сносились памятями; обращения граждан к центральной власти оформлялись в виде челобитных.

[1] Важные государственные акты могли иметь особенно большие размеры. Например, грамота царя Алексея Михайловича Псковскому монастырю на земли имеет длину более метра, а Соборное уложение 1649 г. насчитывает 309 м!

Важнейшим признаком официального документа служил его формуляр — совокупность устойчивых информационных элементов (реквизитов, языковых формул) документа, расположенных в определенной последовательности, специфической для каждого вида документа. Формуляр — результат повторяемости управленческих ситуаций и управленческих действий. Исследователи отмечают, что еще на заре клинописи письменные памятники отличались использованием устойчивых текстовых формулировок с определенным расположением материала.

В документах приказного делопроизводства большинство реквизитов еще не выделилось из текста, т.е. обращение, адресат, дата документа, обозначение автора и др., и собственно содержание документа составляли один сплошной текст. Как правило, документ начинался с обращения, даты или обозначения автора и адресата документа.

Анализируя формуляр документов приказного периода, многие исследователи отмечают наличие устойчивых форм, образцов, по которым совершалось делопроизводство.

Рассмотрение дела в приказе начиналось по инициативе царя или по жалобе, навету, челобитной или отписке. Указание царя передавалось им лично кому-либо из чинов приказа или передавалось в приказ через кого-либо из тех, кто находился в это время при царе. По указу царя либо сразу готовилось решение («отпуск»), если приказ располагал для этого нужными сведениями, либо начиналось исполнение — рассмотрение вопроса и сбор необходимых материалов.

Если во исполнение царского указа нужно было написать грамоту, дьяк писал ее сам или давал поручение кому-нибудь из старших подьячих. Если для решения дела требовалась переписка с другими приказами, она велась без соблюдения особых формальностей короткими «памятями» или записками подьячих одного приказа подьячим другого приказа.

При поступлении документа на нем проставлялась дата, и дьяк делал помету «Выписать», что означало «Навести справки». Фактически это означало начало рассмотрения дела. Подготовкой дел к рассмотрению («докладу») занимались столы, или повытья, где дьяк или по его поручению старший подьячий собирал нужный материал, составлял проект ответного документа (решения по делу). Роль докладчика по делу принадлежала дьяку, а решение вопроса — думным дьякам. Решение по делу принималось после его обсуждения. Думные дьяки могли согласиться с подготовленным решением, но могли и внести свои коррективы. В результате, после вынесения решения дьяк «чернил» подготовленный документ, т.е. исправлял его, младший подьячий переписывал набело, подьячий «справлял», т.е. сверял беловик с черновиком, удостоверял («справлял») его своей подписью — «справой», которая выражала ответственность подьячего за

точное соответствие беловика черновику, но еще не придавала юридической силы документу. Для этого требовалась «пропись» дьяка, которая свидетельствовала об ответственности за содержание документа.

Руководители приказов, судьи и приближенные к ним лица, участвовавшие в принятии решений, — не ставили своих подписей на документах. Это входило в обязанность дьяка, отвечавшего за ведение делопроизводства приказа: «а на всех делах закрепляют и помечают думные дьяки, а царь и бояре ни к каким делам ... руки не прикладывают, для того устроены они, думные дьяки».

Царь и бояре собственноручно подписывались только на договорных грамотах, заключаемых с другими государствами. Подпись или «припись» дьяка была весьма своеобразна: если документ состоял из нескольких листов, дьяк «приписывал» документ на каждой склейке, проставляя по одному слогу своей фамилии на каждой склейке, чтобы буквы захватывали оба листа, что было узаконено Судебником 1550 г. Это предохраняло документ от фальсификации и подлога.

В московских приказах впервые намечается обособление оконченных дел от «текущих». Наряду с хранением документов в кулях, мешках, сундуках в некоторых приказах появляются шкафы для хранения документов, а затем и меры по охране документов, например снабжение сундуков замками.

Изучение Уложения 1646 г. и целого ряда указов, принятых позже, позволяет говорить о введении норм письменного оформления различных договоров, установлении внешнего единообразия деятельности приказов. В Уложении перечислены неприсутственные дни — Рождество (с 24 декабря до 8 января) и вся неделя Пасхи и др.; общее количество неприсутственных дней было довольно велико.

Сношения приказов с городами до учреждения почты в 1666 г. осуществлялись с помощью нарочных; ответы воеводам отсылались не с нарочным гонцом, а при случае.

Таким образом, в исследуемый период создается система делопроизводства центральных и местных учреждений, складываются кадры делопроизводственных служащих, создаются устойчивые формы документов и приемы их составления. Однако государство, действуя отрывочными и частными мерами, не, сознавая общих административных правил, не могло еще ввести систематического порядка в организацию учреждений и их делопроизводство. Только с середины XVIII в. принимаются некоторые меры для наведения порядка в делопроизводстве, появляются отдельные законодательные акты о порядке документирования и составления частных актов. Таким образом, видно, что с развитием государственности в России развивалось и совершенствовалось делопроизводство.

УДК 340.15

© Репников М. С.

РАЗВИТИЕ ИНВЕСТИЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ

Аннотация: В статье рассматривается история создания акционерных обществ; способы и формы инвестирования, развивающиеся в России в дореволюционный период.

Ключевые слова: инвестиции, акционерные общества, иностранный заем, иностранный капитал.

© Repnikov M.

DEVELOPMENT INVESTMENT LAW IN PRE-REVOLUTIONARY RUSSIA

Abstract: This paper examines the history of the creation of joint-stock companies, methods and forms of investment, developing in Russia before the revolution.

Keywords: investment, joint-stock companies, foreign borrowing, foreign capital

Попытки к созданию акционерных обществ в Российской империи были сделаны при Петре I посредством принятия ряда указов на рубеже XVII—XVIII вв. При этом первой акционерной компанией считается учрежденная 24 февраля 1657 г. Российская торгующая компания в Константинополе, капитал которой состоял из долей, именуемых акциями. После 1807 г. учреждение хозяйственных обществ регулировалось манифестом «О дарованных купечеству выгодах, отличиях, преимуществах и новых способах к распространению и усилению торговых предприятий», указывающим три формы хозяйствования: товарищество на вере, полное товарищество и товарищество по участкам. 6 декабря 1836 г. утверждается Положение о компаниях на акциях.

Законодательство того времени не проводило различий между акционерными обществами и обществами с ограниченной ответственностью, указывая, по существу, только на одну организационно-правовую форму, которую условно можно обозначить как «общество с ограниченной ответственностью». В период с 1858 по 1897 гг. было разработано несколько проектов новых положений об акционерных обществах, однако до 1917 г. акционерное законодательство так и не было реформировано. Причиной этому, вероятно, является нежелание руководящих кругов своевременно и адекватно реагировать на стремительно развивающийся и меняющийся порядок вещей в эко-

номике государства.

Другой формой инвестирования, активно развивающейся в России, стала инвестиционная деятельность в форме займов. Это не в последнюю очередь было вызвано тем, что перед Правительством России остро стояла проблема сбалансированности бюджета.

Иностранные займы и инвестиции в классическом виде начали поступать в Россию после Крымской войны 1853—1856 гг. и отмены крепостного права в 1861 г. Связано это было с первой научно-технической — «паровой» — революцией и индустриализацией в стране, самым ярким проявлением которых стало невиданное до тех пор строительство железных дорог. Это были займы» под гарантию госбанка Российской империи и золотые депозиты (залоговое золото, отправляемое из России как гарантия займов в Германию, Францию, Бельгию, Великобританию, Голландию), которые к концу 1880-х гг. составили гигантскую по тем временам сумму в 4 млрд. зол. руб. На первое место в мире по объему привлеченных инвестиций вышли США, занявшие 8 млрд. зол. руб., тоже на железнодорожное строительство[1].

С конца XIX в. основной организационно-правовой формой предпринимательства в России были акционерные общества[2]. Высокий уровень акционирования, в первую очередь, был характерен для нефтяной промышленности России. Привлеченный иностранный капитал выступал либо самостоятельно, если иностранной компании была разрешена деятельность на территории России, либо приобретал участие в компаниях, уже существовавших и действовавших по российскому праву.

Следует заметить, что в законе 1836 г., касающемся акционерных обществ, и других нормативных актах России до 1917 г. не было единого официального понятия «иностранное общество». Известный русский дореволюционный ученый Г. Ф. Шершеневич считал иностранным общество, чья деятельность, а также правление и имущество были за границей[3]. Другие авторы полагали иностранным общество, которое учреждено за границей в соответствии с законами страны учреждения и его правление также находится за границей.

В январе 1863 г. и феврале 1865 г. были приняты законы, предусматривающие принцип равенства русских и иностранных предпринимателей, которые, однако, на практике не всегда выполнялись. Только с принятием нового Положения о государственном промысловом налоге 1898 г. было окончательно отвергнуто сословное начало, а право на занятие торговлей и промышленностью стало независи-

[1] Инвестиционное право: учеб.-практ. Пособие / И.З. Фархутдинов, В.А. Трапезников. — М. Волтерс Клувер, 2006. С. 50.

[2] Инвестиционное право: учеб.-практ. Пособие / И.З. Фархутдинов, В.А. Трапезников. — М. Волтерс Клувер, 2006. С. 51.

[3] Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. — СПб.: Типография Правительствующего Сената, 1894.

мым от приписки к купеческому сословию. С этого времени иностранный предприниматель приобрел почти полную свободу в занятиях торговлей и промышленностью в Российской империи.

Вместе с тем отдельные ограничения для иностранцев все же существовали. Так, для ограничения прав иностранцев уставы акционерных обществ пароходных компаний стали предусматривать выпуск именных акций, владельцами которых могли быть только русские подданные.

В период с 1863 по 1904 гг. Россия подписала соглашения о взаимном признании акционерных обществ с 10 странами (Франция, Бельгия, Германия, США, Великобритания и т.д.). Иностранным компаниям для занятия предпринимательством в России требовалось разрешение русского правительства. Существовали ограничения для иностранцев в отдельных регионах России. Так, иностранцам запрещалось заниматься горным промыслом и золотодобычей и приобретать в собственность земли в Амурской, Приморской областях, а также в прилегающих к Китаю областях Сибири. Лишь с июля 1895 г. иностранцам был разрешен горный промысел в Приморье. Временами (в основном, для Приморья и Сибири) принимались постановления правительства, ограничивающие право иностранцев приобретать недвижимость в отдельных районах. Это было направлено против иммигрантов из Европы — немцев, австрийцев, а также китайских и корейских переселенцев.

Ограничения прав иностранцев в России в основном относились к приграничным районам, а в целом их предпринимательская инициатива не сдерживалась. Вместе с тем защита государственных интересов России проводилась вполне последовательно, и прослеживалась ориентация на приоритет отечественного предпринимательства.

Введенные в силу в 1873 г. правила о нефтяном бизнесе способствовали значительному притоку иностранного капитала в нефтяную отрасль России, главным образом в месторождения на Кавказе. Очень скоро (с 1875 г.) бакинская нефтяная промышленность была сосредоточена в основном в руках крупнейших иностранных промышленников — Нобеля и Ротшильда.

В 1914 г. нефтью в России торговали 300 нефтяных компаний, большинство из которых контролировалось иностранным капиталом. В тот период на долю иностранных компаний приходилось 54% добычи нефти, 75% торговли нефтепродуктами. Вплоть до 1917 г. Россия оставалась крупнейшим производителем нефти в мире (превзойдя Америку). Нефть в России в тот период занимала третье место как источник валютной выручки. Развитие этой отрасли способствовало росту других отраслей промышленности, банков, был построен крупный танкерный флот, развивалась железнодорожная сеть и т.д.[1]

[1] Вознесенская Н.Н. Иностранные инвестиции: Россия и мировой опыт. М.: Инфра-М., 2002. С. 21-24.

Одной из причин, сдерживающих приток иностранных капиталов в форме прямых инвестиций в промышленность России, была неупорядоченность ее финансов. По свидетельству С. Ю. Витте, в 1892 г. государство вообще оказалось на грани финансового банкротства. Крайне неустойчивым был в России вексельный курс, что затрудняло расчеты предпринимателей и перевод дивидендов за границу для выдачи иностранным акционерам.

Рост золотого запаса позволил министру финансов С. Ю. Витте провести в 1894—1897 гг. знаменитую «золотую реформу» рубля — впервые в истории Российской империи бумажный рубль был приравнен не к серебру, а к золоту. К 1900 г. старые деньги были окончательно изъяты из обращения, а золотой запас России к 1917 г. увеличился более чем в пять раз и являлся самым крупным в Европе, образуя гигантскую сумму в 3 млрд. 604 млн. 200 тыс. зол. руб.

Таким образом, сильнейший промышленный подъем в России на рубеже столетий объяснялся приливом иностранных капиталов. Причем именно в последние годы XIX в. на западноевропейском рынке свободные капиталы находились в большом количестве[1].

Стабилизация финансов России к концу XIX в. и конвертируемость русского «золотого рубля» позволили российским властям не просто занимать деньги у западных банков, но и выпускать по своим займам ценные бумаги. Облигации этих займов и акции частных русских предприятий, а также акции муниципальных займов в 150 городах имели свободное хождение. Только в одной Франции было выпущено более 10 млн. таких облигаций и акций из расчета 4% годовых на так называемые молодежные акции, на детей — до 14% годовых, что принесло России к 1914 г. свыше 20 млрд. зол. фр. В начале XX в. на Парижской бирже ценных бумаг каждая четвертая была русской. Русские ценные бумаги скупали не только мелкие рантье, но и крупные финансово-промышленные гиганты Франции и других стран[2].

Начиная с 1895 г. ежегодно в России учреждалось по несколько десятков промышленных предприятий. Европейские банки выделили крупные средства на развитие металлургии и угольную и рудную добычу на юге тогдашней России.

По статистике в 1881—1913 гг. прирост заграничных инвестиций в русские акционерные предприятия превышал дивиденды, как отмечает дореволюционный историк-специалист по иностранному капиталу В. Бовыкин, на вложенный иностранный капитал. Отсюда — процесс ассимиляции иностранного капитала в России, отчетливо проявившийся в годы предвоенного промышленного бума. Иностранные компании обрусели в прямом и переносном смысле слова.

---

[1] Вавилин И. Иностранные капиталы в России. М., 1925. С. 51.

[2] Сироткин В.Г. Иностранные инвестиции в России: (Исторический аспект)//Международный конгресс инвесторов. М., 1998. С. 117.

Но следует иметь в виду, что, несмотря на благоприятный инвестиционный климат в России в конце XIX — начале XX вв., в стране имелись серьезные препятствия для более активного привлечения зарубежных капиталовложений[1].

Во-первых, в течение всей тысячелетней истории Российского государства не существовало реестра недвижимости. Николай I предпринял первую попытку создать реестр для оценки недвижимости, когда в 1837 г. было учреждено специальное Министерство государственных имуществ. С 1841 по 1866 гг. это министерство попыталось создать кадастры казенных лесов, казенной земли, но преуспело лишь в европейской части страны, да и то не во всей.

Отсутствие оценки реальной стоимости недвижимости открывало широкие возможности для чиновничьего произвола и взяток.

Во-вторых, со времен Николая I в Российской империи были установлены регионы и зоны «стратегических военных интересов», куда не то что иностранный капитал — сами иностранные граждане не допускались под предлогом защиты от шпионажа. Первоначально такая «запретная зона» касалась едва ли не трети территории страны — весь Дальний Восток, Закавказье, побережье Черного моря, вся западная граница Российской империи.

Позднее, к концу XIX в., зона была значительно сокращена, но теперь на ее страже стояло уже не государство, а ведомство — армия. Вплоть до русско-японской войны 1904—1905 гг. такой запретной зоной был весь Дальний Восток. Попытка министра финансов С. Ю. Витте открыть эту «зону» для иностранного капитала стоила ему в 1903 г. кресла министра.

В-третьих, недовольство иностранным капиталом в России как источником потенциального шпионажа высказывали не только царские генералы. Не менее недовольна была и часть русских рабочих. На предприятиях, принадлежащих иностранцам, дисциплина труда была очень высока. Мастера, как правило, иностранцы, тщательно следили за тем, чтобы рабочие не перекуривали, постоянно работали. За отлынивание от работы и брак нещадно штрафовали. Поэтому «лодыри и неумехи туда на работу не шли, хотя, скажем, на заводах Михельсона или Бромлея платили квалифицированному рабочему в 2—3 раза больше, чем на казенных заводах»[2].

Проблемами инвестирования иностранного капитала и его влияния на экономическое развитие России на рубеже XIX и XX вв. занимались такие ученые, как Б. Ф. Брандт, Л. Воронов, И. И. Левин, И. Н. Бернштейн и др. Точки зрения этих ученых на целесообразность привлечения иностранного капитала для экономического развития России были противоречивы. Но не вызывает сомнения тот

[1] Там же. С. 118-119.

[2] Инвестиционное право: учеб.-практ. Пособие / И.З. Фархутдинов, В.А. Трапезников. — М. Волтерс Клувер, 2006. С. 57.

факт, что накануне Первой мировой войны Россия была мощной экономической державой, и не последнюю роль в этом сыграли иностранные капиталы, техника и технологии.

Без помощи капиталов, по мнению Б. Ф. Брандта, никакая производительная экономическая деятельность немыслима. Капитал есть необходимое орудие производства полезных ценностей, необходимый фактор для создания богатств. Во многих странах обширные естественные богатства остаются неразработанными только потому, что нет капиталов, необходимых для извлечения этих богатств из недр земли и для превращения их в пригодные для потребления товары[1].

Для подъема экономики в такой стране, как Россия, считали оппоненты Б. Ф. Брандта, вовсе нет надобности в привлечении иностранных капиталов, так как с течением времени капиталы найдутся в самой стране в ходе естественной эволюции процесса экономического развития. А присутствие иностранного капитала есть нечто наносное, внешнее; оживление, которое он вызывает в экономической жизни страны, будет искусственное, не вызываемое естественными потребностями населения, не имеющее твердых, реальных оснований. И поэтому лучше всего предоставить это естественному ходу вещей, являющемуся лучшим регулятором экономических отношений, лучшим фактором хозяйственного прогресса.

Подобное утверждение могло быть оправдано только в двух случаях: если можно было представить страну совершенно изолированной или считать, что все другие страны находятся на той же ступени экономического развития. «При современном же различии экономического развития народов, "естественный ход вещей" должен привести к тому, что пропасть, разделяющая отсталые в экономическом отношении страны от передовых, с каждым годом увеличивалась бы, и что произошло бы полное экономическое подчинение первых последним»[2].

Таким образом, первый (до 1917 г.) этап развития инвестиционного законодательства характеризуется постоянным поиском на законодательном уровне адекватных решений, которые позволили бы создать правовую базу инвестиционных процессов, протекающих в экономике. Последнее не было реализовано в должной мере, однако это не отразилось на количественном развитии акционерных обществ в России, которые на основании существующего законодательства создавались весьма бурно. В то же время качественные параметры законодательства вызывали определенную тревогу, поскольку несовершенство законодательства создавало проблему нарушения прав

[1] Брандт Б.Ф. Иностранные капиталы и их влияние на экономическое развитие страны. СПб., 1898. Т. 2.

[2] Брандт Б.Ф. Иностранные капиталы и их влияние на экономическое развитие страны. СПб., 1898. Т. 2. С. 15

участников общества. Не случайно Г. Ф. Шершеневич[1], характеризуя одну из граней проблемы, отмечал, что «значительная часть акционерных товариществ возникла единственно для целей спекуляций, чтобы поднять ложными слухами цены акций выше номинальных их ценностей и потом бросить все предприятие в руки людей, совершенно не подготовленных и не ожидавших такого исхода»[2].

[1] Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. — СПб.: Типография Правительствующего Сената, 1894.
[2] Инвестиционное право: учебник / В.В. Гущин, А.А. Овчинников. — изд. 2-е, перераб. и доп.: Эксм., М., 2009. С. 28.

УДК 342

© Зейналова Л. М.

**КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ И ИСТОРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ**

Аннотация: В статье представлены этапы развития Конституции РФ. Автор дает исторический анализ подготовки проектов о внесении изменений в Конституцию в определенные периоды истории.

Ключевые слова: Конституция РФ, декларация, постановление, манифест, законодательство, Государственная Дума, республика, указ.

© Zeynalova L.

**THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION:
THE STAGES OF DEVELOPMENT AND HISTORICAL ANALYSIS**

Abstract: The article presents the stages of development of the Russian Constitution. The author gives a historical analysis of the drafting and amending the Constitution in certain periods of history.

Keywords: Russian Constitution, declaration, ruling, manifesto legislation, the State Duma, the republic, the decree.

В истории Российской Федерации насчитывается пять конституций — соответственно 1918, 1925, 1937, 1978 гг. и ныне действующая Конституция 1993 г. Сроки действия конституций РСФСР составляли последовательно 7, 12, свыше 40 и 15 лет, что говорит, учитывая сложный исторический путь развития России, в целом об относительной стабильности конституций. Но история России знает наличие и других конституций. Элементы конституционной монархии были в России в начале XVII в., когда власть царя Василия Шуйского была ограничена крестоцеловальной записью. В первой половине XVIII в. появились документы конституционного содержания. Дмитрий Михайлович Голицын в 1730 г. попытался ввести в России конституционную монархию, им были написаны «кондиции», документ, который бы ограничивал власть императрицы Анны Иоанновны, а вся полнота власти передавалась членам Верховного тайного совета, но полноценная конституция не была введена, Анна надорвала «кондиции» и стала абсолютной монархиней, а члены Верховного тайного совета, претендовавшие на власть, были почти все репрессированы.

В конце XVIII в. очередной проект Конституции России был написан Н. И. Паниным и Д. И. Фонвизиным. Они готовили попытку осуществить дворцовый переворот, с целью возведения на престол Павла Петровича и ввести в России Конституцию, но заговор был рас-

крыт Екатериной 2 и попытка введения данного законопроекта не удалась.

В царствование Александра I также могла вступить в действие Конституция России, написанная М. М. Сперанским, но царь от этой идеи отказался, но не препятствовал введению конституции в Царстве Польском в 1815 г.

В первой четверти XIX В. проекты конституций были подготовлены декабристами: «Конституция» Н. Муравьева и «Русская правда» П. Пестеля. Но и эти проекты не были воплощены в жизнь, в связи с трагическими событиями 1825 г. на Сенатской площади в Петербурге

В 1832 г. под руководством М. М. Сперанского будут кодифицированы законы Российской империи., в стране вступит в силу новое законодательство — Свод Законов Российской империи. В ходе Первой буржуазно-демократической революции, при обсуждении в апреле 1906 г. проектов Основных законов Российской империи, Николай второй с неохотой согласиться на исключение термина «неограниченная» монархия. В стране будет опубликован Манифест «Об усовершенствовании государственного порядка», который стал первой конституцией России, страна стала конституционной монархией. Согласно Манифесту от 17 октября 1905 г. в стране вводились гражданские права и свободы, была введена Государственная дума, законодательный орган власти, ограничивающий монархическую власть.

Первая Конституция Российской Федерации (РСФСР) была принята V Всероссийским съездом Советов на заседании 10 июля 1918 г. как Конституция (Основной Закон) РСФСР и была опубликована в «Собрании Узаконений РСФСР». Конституция 1918 г. закрепила диктатуру пролетариата. Лица, жившие на нетрудовые доходы или использовавшие наемный труд, были лишены политических прав. Данная Конституция была самой идеологизированной из всех советских конституций. Она утратила силу в мае 1925 г. в связи с принятием Конституции (Основного Закона) РСФСР, так как в 1922 г. был создан СССР.

Конституция РСФСР 1925 г. утверждена постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 г. «Об Утверждении Конституции (Основного Закона) РСФСР». Ее принятие обуславливалось вхождением РСФСР в состав новообразованного Союза ССР и приведением российского законодательства в соответствие союзному (главным образом, Конституции СССР 1924 г.). В данную Конституцию вносилось несколько изменений, связанных с изменениями административно-территориального деления и реорганизации органов советского управления.

Конституция РСФСР 1937 г. принята постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 г. «Об Утверждении Конституции (Основного Закона) РСФСР» из-за

смены конституционного законодательства СССР в 1936 г. (для приведения в соответствие Конституции СССР 1936 г.).

Конституция (Основной Закон) РСФСР 1937 г. изменила название страны с Российской Социалистической Федеративной Советской Республики на Российскую Советскую Федеративную Социалистическую Республику.

Конституция РСФСР 1978 г. введена в действие с Декларацией Верховного Совета РСФСР от 12 апреля 1978 г. в порядке, установленном Законом РСФСР от 12 апреля 1978 г. Принята из-за смены общесоюзной «сталинской» конституции на «брежневскую» Конституцию СССР 1977 г. на внеочередной VII сессии Верховного Совета РСФСР девятого созыва 12 апреля 1978 г.

В период с 27 октября 1989 г. по 10 декабря 1992 г. в текст Конституции вносился ряд значительных изменений. Например, 15 декабря 1990 г. в Конституцию была включена преамбула и статья 1 Декларации о Государственном суверенитете РСФСР[1]. 16 мая 1992 г. согласно Закону РФ № 2708-1 она стала называться Конституцией (Основным Законом) Российской Федерации — России согласно новой редакции[2].

Уже летом 1992 года Конституция под новым названием была издана большим тиражом.

Верховному Совету РФ определялось привести законодательство РФ в соответствие с настоящим Законом (ст. 67) Однако этого сделано не было[3]. Таким образом Конституция СССР 1977 г. де-юре продолжала действовать на территории России до декабря 1993 г., несмотря на то что де-факто распад СССР завершился двумя годами ранее. В Конституции СССР Россия называлась «Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика (РСФСР)». До декабря 1993 г. (до принятия нынешней Конституции) действовали нормативные акты, законы, регулировавшие деятельность органов государственной власти, Конституционного Суда, Президента и описание государственной символики, где употреблялось наименование «РСФСР»[4].

В современной России до сих пор действуют некоторые документы, в которых осталось старое название «РСФСР»[5].

Конституция Российской Федерации была принята 12 декабря 1993 г. по результатам всенародного голосования, проведенного в соответствии с Указом Президента РФ от 15.10.1993 № 1633 «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции

---

[1] Конституция СССР в ред. от 26.12.1990. Глава 8. «СССР — союзное государство».

[2] Закон РСФСР от 15.12.1990 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР».

[3] Беловежское предательство // Советская Россия. 2010. 16 дек.

[4] Статья 2 Закона РФ от 21.04.1992 № 2708-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР». Данный Закон вступил в силу с момента опубликования в Российской газете 16 мая 1992 г.

[5] Конституция РСФСР в ред. от 9, 10.12.1992. Глава 1 «Политическая система».

Российской Федерации». Термин «всенародное голосование» (а не «референдум») был использован для того, чтобы обойти положение действовавшего Закона о референдуме РСФСР, согласно которому Конституция может быть изменена лишь большинством голосов от общего числа избирателей страны. Конституция РФ 1993 г. вступила в силу в день ее опубликования в «Российской газете» — 25 декабря 1993 г. За новую Конституцию проголосовало 58,43% от числа принявших участие в голосовании, что при явке в 54,81% составляло 32,03% от числа зарегистрированных избирателей в России[1]. Встает вопрос о легитимности данной Конституции? Возможно, не случайно сегодня встает вопрос о возможности пересмотра ряда статей Конституции РФ и внесения в нее поправок в соответствии с современными условиями развития страны.

[1] Итоги всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г. Текст Конституции (Основного Закона) Р.С.Ф.С.Р. 1918 г.

ОБРАЗОВАНИЕ В РОССИИ

УДК 37(063)+355

© *Бука О. А.*

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА ВЫСШЕГО ВОЕННОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Аннотация: В статье рассматриваются вопросы качества образования в свете нового федерального законодательства; обсуждаются пути решения задач в сфере высшего военного профессионального образования.

Ключевые слова: качество образования, государственный образовательный стандарт, образовательная программа, педагогическая экспертиза.

© *Buka O.*

CURRENT ISSUES IN LEGAL SUPPORT IMPROVING THE QUALITY OF HIGHER MILITARY EDUCATION IN MODERN CONDITIONS

Abstract: The article examines the quality of education in the light of the new federal legislation, discussed ways to solve problems in higher military vocational training.

Keywords: quality of education, state educational standards, educational program, pedagogical expertise.

Вопросы качества образования, под которым в ст. 2 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» понимается «комплексная характеристика образовательной деятельности и подготовки обучающегося, выражающая степень их соответствия федеральным государственным образовательным стандартам, образовательным стандартам, федеральным государственным требованиям и (или) потребностям физического или юридического лица, в интересах которого осуществляется образовательная деятельность, в том числе степень достижения планируемых результатов образовательной программы», в настоящее время приобретают все большее значение.

Во многом это предопределено процессами вхождения России в единое экономическое пространство, потребностями обеспечения конкурентоспособности российского образования.

В то же время очевидно, что решение задачи повышения качест-

ва образования возможно только при наличии научно обоснованной, логичной и непротиворечивой управляемой системы, обеспечивающей координационные и субординационные связи между участниками правоотношений в образовательной сфере. Для этого должна быть сформирована соответствующая методологическая и организационно-правовая основа, сформирован понятийно-категориальный аппарат, определены принципиальные подходы к осуществлению образовательной деятельности. Именно этими причинами и была вызвана необходимость разработки и принятия Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ.

Однако анализ Закона приводит к выводу о наличии целого ряда противоречий и пробелов, потенциально способных создать существенные затруднения в достижении поставленных при его подготовке целей.

В частности, вызывает сомнение с точки зрения лингвосемиотического и формально-юридического анализа само процитированное легальное определения качества образования, как характеристика образовательной деятельности и подготовки обучающегося. Если определение образовательной деятельности, понимаемой законодателем как «деятельность по реализации образовательных программ» содержится в п. 17 ст. 2 Закона, то второй компонент — «подготовка обучающегося» — вообще не определен. В прочем, очевидно, что подготовка обучающегося также может осуществляться только в рамках опять-таки реализации образовательных программ. Таким образом, вся «комплексность» характеристики качества образования основывается лишь на одном показателе — реализации образовательных программ. Исходя из легального определения в целях установления степени качества образования эта реализация оценивается на предмет соответствия следующим показателям:

— федеральным государственным образовательным стандартам, образовательным стандартам;

— федеральным государственным требованиям;

— потребностям физического или юридического лица, в интересах которого осуществляется образовательная деятельность.

При этом особо отмечено, что оценивается «в том числе степень достижения планируемых результатов образовательной программы».

Анализ п. 6—8 ст. 2 Закона позволяет прийти к выводу о том, что федеральный государственный образовательный стандарт, образовательный стандарт, федеральные государственные требования — это, по сути, совокупность обязательных требований к образованию определенного уровня, профессии, специальности и направлению подготовки, утвержденных компетентным органом исполнительной власти.

При этом образовательная программа (п. 9 ст. 2 Закона) — комплекс основных характеристик образования (объем, содержание,

планируемые результаты), организационно-педагогических условий и в случаях, предусмотренных Законом, форм аттестации, который представлен в виде учебного плана, календарного учебного графика, рабочих программ учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), иных компонентов, а также оценочных и методических материалов.

Очевидно, что взаимосвязь анализируемых категорий заключается в том, что результаты образовательной программы должны соответствовать утвержденным требованиям к образованию, профессии, специальности, направлению подготовки, т.е. федеральному государственному образовательному стандарту, образовательному стандарту, федеральным государственным требованиям.

Поскольку использованное законодателем понятие «потребности физического или юридического лица, в интересах которого осуществляется образовательная деятельность», легального и даже просто содержательного определения не имеет, анализ его может быть осуществлен лишь с точки зрения потребности в получении образовательных услуг, соответствующих требованиям к образованию, профессии, специальности, направлению подготовки, т.е. федеральному государственному образовательному стандарту, образовательному стандарту, федеральным государственным требованиям, и, следовательно, опять-таки в рамках реализации образовательной программы.

Таким образом, применение простейших процедур формально-логического анализа приводит к выводу о том, что легализованное в Законе определение качества образования как «комплексной характеристики» на самом деле устанавливает всего один элементарный критерий: образование качественно, если деятельность по реализации образовательных программ позволяет обеспечить достижение запланированных результатов образовательной программы. Поскольку результат образовательной программы — это формирование соответствующих компетенций выпускника, постольку это и есть тот показатель, который характеризует, по мнению разработчиков Закона, качество образования.

Следует также отметить тот факт, что в числе 12 основных принципов государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования, сформулированных в п. 1 ст. 3 Закона, нет не только принципиальной установки, но и вообще ни одного упоминания о качестве образования.

В ст. 94 указывается, что педагогическая экспертиза проводится в отношении проектов нормативных правовых актов и нормативных правовых актов, касающихся вопросов обучения и воспитания, в целях выявления и предотвращения установления ими положений, способствующих негативному воздействию на качество обучения по образовательным программам определенного уровня и (или) направленности и условия их освоения обучающимися. По этому поводу

следует предположить, что законодатель вводит новое понятие, не легализованное в Законе, в целях отграничения предмета педагогической экспертизы от предмета контроля за качеством образования, видимо, входящего в систему образовательного контроля, являющегося составной частью государственной регламентации образовательной деятельности.

Важнейшим способом обеспечения качества образования является контроль и надзор, основывающийся на принципах государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования, сформулированных в п. 1 ст. 3 Закона:

— единство образовательного пространства на территории РФ, защита и развитие этнокультурных особенностей и традиций народов Российской Федерации в условиях многонационального государства (п. 4);

— автономия образовательных организаций, академические права и свободы педагогических работников и обучающихся, предусмотренные Законом, информационная открытость и публичная отчетность образовательных организаций (п. 9);

— демократический характер управления образованием, обеспечение прав педагогических работников, обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся на участие в управлении образовательными организациями (п. 10);

— недопустимость ограничения или устранения конкуренции в сфере образования (п. 11);

— сочетание государственного и договорного регулирования отношений в сфере образования (п. 12).

Согласно ст. 89 Закона управление системой образования осуществляется на принципах законности, демократии, автономии образовательных организаций, информационной открытости системы образования и учета общественного мнения и носит государственно-общественный характер.

При этом легально определено, что управление системой образования включает в себя: государственную регламентацию образовательной деятельности (п. 6) и независимую оценку качества образования, общественную и общественно-профессиональную аккредитацию (п. 7).

В соответствии со ст. 90 Закона государственная регламентация образовательной деятельности направлена на установление единых требований осуществления образовательной деятельности и процедур, связанных с установлением и проверкой соблюдения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, этих требований. При этом установлено, что государственная регламентация образовательной деятельности включает в себя: во-первых, лицензирование образовательной деятельности; во-вторых, государственную аккредитацию образовательной деятельности; в-третьих, госу-

дарственный контроль (надзор) в сфере образования.

Как мы уже отмечали, образовательная деятельность понимается законодателем как «деятельность по реализации образовательных программ» (п. 17 ст. 2 Закона). Таким образом, налицо явное несоответствие между использованным термином «государственная регламентация образовательной деятельности» и его явно более широким содержанием.

Совершенствование системы военно-юридического образования в Военном университете должно предусматривать повышение качества подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации специалистов для Военной прокуратуры, Военно-следственного управления и Военно-юридической службы Вооруженных Сил как основное направление его развития.

УДК347.73+378

© Землин А. И.

ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Аннотация: В статье рассматриваются понятия казенных, бюджетных и автономных учреждений высшего профессионального образования; дается анализ современного состояния правового регулирования финансового обеспечения деятельности указанных учреждений в настоящее время.

Ключевые слова: казенное учреждение, автономное учреждение, бюджетное учреждение, нецелевое расходование бюджетных средств, учредительные документы.

© Zemlin A.

FINANCIAL AND LEGAL ASPECTS OF EDUCATIONAL ACTIVITY GOVERNMENT OF HIGHER EDUCATION

Abstract: This paper examines the concepts of treasury , budget and autonomous institutions of higher education , an analysis of the current state of the legal regulation of financial activities of these institutions at the moment.

Keywords: public institutions , autonomous institution , budgetary institution , misappropriation of budget funds , the founding documents.

Со вступлением в силу с 1 января 2011 г. Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» была начата реформа системы государственных учреждений. При этом до 1 января 2012 г. устанавливался переходный период, в ходе которого предполагалось разработать правовую основу реформирования.

В результате реформы с 1 января 2011 г. для государственных учреждений предусмотрено три типа:

1) казенные учреждения;
2) бюджетные учреждения;
3) автономные учреждения.

Анализ показывает, что современное состояние правового регулирования финансового обеспечения деятельности государственных и муниципальных образовательных учреждений в настоящее время не является оптимальным и не способствует законному и эффективному расходованию бюджетных средств на нужды образования. К этому выводу приводят результаты сопоставления положений устава

федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова»[1], устава федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Санкт-Петербургский государственный университет»[2], устава федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»[3] с нормами федерального образовательного законодательства.

В частности, некорректное указание в поименованных выше учредительных документах основных видов деятельности повлекло за собой нарушение нормативного правила, согласно которому государственное задание для образовательных учреждений формируется в соответствии с основными видами деятельности, предусмотренными учредительными документами учреждения, учитывающими требования законодательных и нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность в сфере образования (используемые в государственном (муниципальном) задании формулировки государственных (муниципальных) услуги и показатели объема и качества государственных муниципальных услуг должны быть идентичны формулировкам и показателям объема и качества государственных (муниципальных) услуг, указанным в ведомственном перечне государственных (муниципальных) услуг).

Имеющееся нарушение может быть квалифицировано как нецелевое расходование бюджетных средств.

Напомним, прежде в п. 2 ст. 69.2 БК РФ речь шла о том, что государственное (муниципальное) задание используется при составлении проектов бюджетов для планирования бюджетных ассигнований на оказание государственными (муниципальными) учреждениями и иными некоммерческими организациями государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ).

Положением о формировании государственного задания в отношении федеральных бюджетных и казенных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания[4] закреплено, что государственное задание устанавливает показатели, характеризующие качество и (или) объем (содержание) государственной услуги (работы), а также порядок ее оказания (выполнения).

Легальное определение государственных услуг и государственных работ в настоящее время отсутствует. Вместе с тем Комплексные

[1] Утвержден постановлением Правительства РФ от 28.03.2008 № 223.
[2] Утвержден постановлением Правительства РФ от 31.12.2010 № 1241.
[3] Утвержден Постановлением Правительства РФ от 29.12.2010 № 1178.
[4] О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания: утверждено постановлением Правительства РФ от 02.09.2010 № 671.

рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления по реализации Федерального закона от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ[1] содержат следующие определения:

— услуга — это результат деятельности учреждения в интересах определенного физического (юридического) лица — получателя услуги (например, реализация образовательных программ);

— работа — это результат деятельности учреждения в интересах неопределенного количества лиц или общества в целом (например, организация выставок и соревнований).

Таким образом, именно посредством государственного задания устанавливается связь между финансовым обеспечением учреждения и качеством (результатом) его работы. При этом именно учредитель осуществляет финансовое обеспечение выполнения государственного задания.

Государственное задание формируется в соответствии с основными видами деятельности, предусмотренными учредительными документами федерального бюджетного или федерального казенного учреждения. Из этого следует, что субсидия на выполнение государственного задания может быть предоставлена исключительно на осуществление основных видов деятельности, предусмотренных уставами учреждений. В свою очередь, основные виды деятельности учреждения должны соответствовать ведомственному перечню государственных услуг (работ).

Государственное задание формируется на основе утвержденного главным распорядителем средств федерального бюджета, в ведении которого находятся федеральные казенные учреждения, либо федеральным органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя федеральных бюджетных учреждений, ведомственного перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящимися в их ведении федеральными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности, и показателей качества государственных услуг (при их установлении). Перечень основных видов деятельности, предусмотренный уставом учреждения, должен соответствовать ведомственному перечню государственных услуг (работ).

Как показывает практика, это положение в настоящее время повсеместно нарушается. *Анализ учредительных документов лишь некоторых государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования приводит к выводу об отсутствии единства в подходах при закреплении основных видов деятельности и соответствия их ведомственному перечню государственных услуг (работ).*

[1] Разработаны в соответствии с поручением Правительства РФ от 16.10.2010 № СС-П16-7135.

В настоящее время действует Ведомственный перечень государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящимися в ведении Минобрнауки России федеральными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности, утвержденный Министерством образования и науки РФ 31 июля 2013 г. № АП-94/04вн.

Государственные услуги	
1.	Реализация основных общеобразовательных программ дошкольного образования
2.	Реализация основных общеобразовательных программ начального общего образования
3.	Реализация основных общеобразовательных программ основного общего образования
4.	Реализация основных общеобразовательных программ среднего общего образования
5.	Реализация основных профессиональных образовательных программ среднего профессионального образования — программ подготовки квалифицированных рабочих, служащих
6.	Реализация основных профессиональных образовательных программ среднего профессионального образования — программ подготовки специалистов среднего звена
7.	Реализация основных профессиональных образовательных программ высшего образования — программ бакалавриата
8.	Реализация основных профессиональных образовательных программ высшего образования — программ специалитета
9.	Реализация основных профессиональных образовательных программ высшего образования — программ магистратуры
10.	Реализация основных профессиональных образовательных программ высшего образования — программ подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре)
11.	Реализация основных профессиональных образовательных программ высшего образования — программ ординатуры
12.	Реализация основных профессиональных образовательных программ высшего образования — программ ассисентуры-стажировки
13.	Реализация основных профессиональных образовательных программ послевузовского профессионального образования — программ интернатуры
14.	Подготовка докторантов
15.	Реализация основных программ профессионального обучения — программ профессиональной подготовки по профессиям рабочих, должностям служащих
16.	Реализация основных программ профессионального обучения — программы повышения квалификации рабочих, служащих

17.	Реализация основных программ профессионального обучения — программы переподготовки рабочих, служащих
18.	Реализация дополнительных профессиональных программ повышения квалификации
19.	Реализация дополнительных общеобразовательных программ
20.	Реализация дополнительных общеобразовательных общеразвивающих программ
21.	Содержание обучающихся
22.	Специализированная медицинская помощь, за исключением высокотехнологической медицинской помощи, в амбулаторных условиях
23.	Организационные мероприятия, связанные с приемом на обучение иностранных граждан, соотечественников, проживающих за рубежом, преподавателей, принимаемых в российские образовательные учреждения на обучение (стажировку и повышение квалификации)
24.	Санаторно-курортное лечение, включая реабилитацию
25.	Защита прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей
26.	Психолого-педагогическое сопровождение обучающихся, испытывающих трудности в освоении основных общеобразовательных программ, в развитии и социальной адаптации
27.	Создание условий для осуществления процедуры медиации при решении семейных конфликтов, граждан, воспитывающих детей, в случае их обращения в Минобрнауки России, выполняющее функции Центрального органа по Конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей от 25 октября 1980 г.
	Государственные работы
1.	Проведение научно-исследовательских работ (фундаментальных научных исследований, прикладных научных исследований и экспериментальных разработок)
2.	Проведение экспертизы научных, научно-технических программ и проектов по фундаментальным, прикладным научным исследованиям, экспериментальным разработкам при проведении конкурса и на всех стадиях реализации таких программ
3.	Формирование, ведение и организация использования федеральных и отраслевых информационных фондов, баз и банков данных, составляющих государственные ресурсы научно-технической информации (в том числе в электронном виде)
4.	Организация проведения общественно значимых мероприятий в сфере образования и науки
5.	Организационно-методическое и информационное обеспечение деятельности образовательных и научных учреждений
6.	Обеспечение деятельности Министерства, в т.ч. по эксплуата-

	ции и содержанию зданий, сооружений, прилегающей территории, оборудования, коммуникаций и сетей, организация пожарной безопасности и круглосуточного режима дежурства
7.	Жилищно-бытовое и техническое обслуживание, ремонт систем, сетей, коммуникаций и оборудования зданий студгородка
8.	Техническое обеспечение своевременного рассмотрения, контроля и ведения баз данных обращений граждан и организаций
9.	Техническое обеспечение процессов документирования и архивирования текущей корреспонденции
10.	Обеспечение доступа к информации о государственных услугах, условиях предоставления государственных услуг
11.	"Обеспечение функционирования и развития интегрированной информационно-вычислительной сети (ИИВС) Министерства"
12.	Оперативное (текущее) обеспечение реализации федеральных целевых программ в сфере науки
13.	Организация и проведение экспозиций, выставок, просветительных и культурно-массовых мероприятий
14.	Библиотечное, библиографическое и информационное обслуживание пользователей библиотеки
15	Командирование преподавателей в зарубежные образовательные учреждения для преподавательской работы
16	Обеспечение мероприятий, связанных с обучением за рубежом студентов и аспирантов — граждан Российской Федерации

Проанализируем, каким образом основные виды деятельности закреплены в учредительных документах отдельных образовательных учреждений.

Устав федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова» в п. 22 устанавливает их весьма лаконично: «Московский университет осуществляет следующие основные виды деятельности в пределах государственного задания[1]:

а) образовательная деятельность, в том числе реализация основных общеобразовательных программ начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования, основных профессиональных образовательных программ начального профессионального, среднего профессионального, высшего профессионального, послевузовского профессионального образования, а также реализация дополнительных профессиональных образовательных программ;

б) научная деятельность, в том числе выполнение фундаментальных и прикладных научных исследований».

Даже при расширительном толковании указанных в Уставе видов

[1] Государственное задание на оказание государственных образовательных услуг (выполнение работ) формируется Министерством образования и науки РФ.

деятельности очевидно, что в их состав крайне затруднительно включить такие предусмотренные Ведомственным перечнем государственные работы, как:

— организация и проведение физкультурно-спортивных мероприятий для обучающихся;

— организация и проведение экспозиций, выставок, просветительных и культурно-массовых мероприятий

— формирование и хранение музейного фонда;

— осуществление библиотечного, библиографического и информационного обслуживания (в том числе в виртуальном режиме);

— жилищно-бытовое и техническое обслуживание, ремонт систем, сетей, коммуникаций и оборудования зданий студгородка и др.

При этом согласно п. 25 Устава к неосновным видам деятельности (и, видимо, не включаемым в государственное задание и не обеспечиваемым субсидией) отнесены:

— выполнение аналитических, прикладных и технологических работ, создание результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации, а также реализация прав на них;

— оказание консультационных, экспертных, инжиниринговых, информационных и маркетинговых услуг в установленной сфере деятельности, а также проведение мероприятий образовательного, научного, культурно-просветительского и культурно-массового характера;

— оказание гостиничных услуг, а также предоставление принадлежащих Московскому университету на праве оперативного управления жилых помещений внаем работникам Московского университета и обучающимся в Московском университете, оказание услуг по содержанию обучающихся в школе-интернате Московского университета и услуг по эксплуатации жилого фонда Московского университета;

— оказание культурно-просветительских и культурно-развлекательных услуг, а также иных услуг в сфере культуры и досуга;

— оказание услуг связи, обеспечение технического обслуживания и сопровождения сети Интернет в Московском университете, реализация созданных за счет средств, полученных от ведения приносящей доход деятельности, пакетов прикладных программ научного, технического и учебного назначения, проведение акустического, сейсмического, электромагнитного, экологического, радиационного и иного мониторинга различного рода природных объектов и объектов экономики;

— оказание юридических услуг (экспертиза и консультирование) и др.

Устав федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Санкт-Петербургский государственный университет» в п. 13 закрепляет по-

ложение о том, что «Санкт-Петербургский университет осуществляет следующие основные виды деятельности в пределах государственного задания:

а) разработка и реализация образовательных программ среднего профессионального, высшего профессионального, послевузовского профессионального и дополнительного профессионального образования в пределах государственных заданий (контрольных цифр приема), общеобразовательных программ основного общего и среднего (полного) общего образования, а также образовательных программ дополнительного образования в соответствии с лицензией на осуществление образовательной деятельности;

б) проведение фундаментальных и прикладных научных исследований;

в) повышение квалификации и переподготовка специалистов с высшим профессиональным образованием и научно-педагогических кадров высшей квалификации;

ж) осуществление физкультурно-оздоровительной деятельности в отношении обучающихся;

з) международное сотрудничество, организация международных мероприятий в сфере науки и образования, культуры и спорта;

и) информационное обеспечение деятельности Санкт-Петербургского университета, работников и обучающихся, создание, развитие и применение информационных сетей, информационных ресурсов глобальных компьютерных сетей, баз данных и программ;

м) осуществление деятельности по обеспечению эксплуатации газовых, электрических и тепловых сетей, находящихся в оперативном управлении Санкт-Петербургского университета».

Как мы видим, положение практически аналогично соответствующему пункту Устава МГУ им. М. В. Ломоносова. При этом, однако, к основным видам деятельности отнесена физкультурно-оздоровительная деятельность, а также особо выделена деятельность по обеспечению эксплуатации газовых, электрических и тепловых сетей, находящихся в оперативном управлении Санкт-Петербургского университета. Содержание сетей водоснабжения, канализации, иное жилищно-бытовое и техническое обслуживание, ремонт систем, сетей, коммуникаций и оборудования зданий студгородка, предусмотренное Ведомственным перечнем, Университет, видимо, наравне с культурно-просветительной деятельностью, содержанием библиотечного фонда, проведением выставок и пр., предполагает осуществлять из внебюджетных источников.

Уставом федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» в п. 153 установлено, что «основными видами деятельности, осуществляемыми за счет средств

федерального бюджета (в пределах средств, предусмотренных в федеральном бюджете на соответствующий год), являются:

а) реализация образовательных программ высшего профессионального, послевузовского профессионального, дополнительного профессионального и среднего профессионального образования социально-экономической и гуманитарной направленности в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами и федеральными государственными требованиями в пределах установленных государственных заданий (контрольных цифр);

б) обучение в аспирантуре и докторантуре на основании государственных заданий (контрольных цифр);

в) разработка и реализация образовательных программ для специалистов в области государственно-общественного управления и предпринимательства;

г) подготовка, переподготовка и повышение квалификации кадров в сфере государственного управления;

д) профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации кадров по профильным направлениям в рамках государственных заданий (контрольных цифр);

е) подготовка научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации в рамках государственных заданий;

ж) разработка и внедрение новых конкурентоспособных технологий обучения;

з) организация и проведение фундаментальных и прикладных научных исследований, в том числе в интересах и (или) по заданиям Администрации Президента РФ и (либо) Правительства РФ;

и) проведение исследований, выполнение работ и оказание услуг по заданиям Администрации Президента РФ и Правительства РФ;

к) экспертное и научное обеспечение деятельности Администрации Президента РФ и Правительства РФ;

л) оказание консультационных, информационно-аналитических и научно-методических услуг федеральным органам исполнительной власти;

м) осуществление международного сотрудничества в соответствии с профилем деятельности Академии;

н) участие от имени Российской Федерации в реализации международных проектов на основании решений Президента РФ и Правительства РФ».

При этом очевидно, что п. «м» и «и» содержат виды деятельности, не перечисленные в Ведомственном перечне. В то же время в числе основных видов деятельности не нашли места такие установленные Ведомственным перечнем государственные работы, как:

— организация и проведение физкультурно-спортивных мероприятий для обучающихся;

— организация и проведение экспозиций, выставок, просвети-

тельных и культурно-массовых мероприятий

— жилищно-бытовое и техническое обслуживание, ремонт систем, сетей, коммуникаций и оборудования зданий студгородка и др.

Напомним, что государственное задание формируется исключительно на основе предусмотренных учредительными документами видов деятельности, а субсидия рассчитывается на основании государственного задания.

Подтверждением отсутствия у данного образовательного учреждения осознанного (или неосознанного) желания получать субсидию из бюджета на указанные виды деятельности является то, что в п. 154 Устава установлено, что в целях обеспечения более эффективной организации своей деятельности Академия в соответствии с законодательством РФ вправе осуществлять следующие виды приносящей доход деятельности на возмездных условиях на основе договоров, заключенных с юридическими и физическими лицами:

и) оказание консультационных, экспертных, инжиниринговых, маркетинговых и справочно-библиографических, методических и иных информационных услуг в установленной сфере деятельности сверх работ, осуществляемых за счет средств федерального бюджета;

м) предоставление услуг связи и интернет-услуг работникам и обучающимся Академии, иным лицам, пребывающим в Академии в рамках осуществления образовательной и научной деятельности;

н) предоставление физкультурно-оздоровительных услуг работникам и обучающимся Академии, иным лицам, пребывающим в Академии в рамках осуществления образовательной и научной деятельности;

о) предоставление услуг в области культурно-досуговой деятельности;

п) осуществление организации детских оздоровительных лагерей, пансионатов и домов отдыха на базе учебно-оздоровительных комплексов, переданных в оперативное управление Академии;

р) оказание гостиничных услуг и др.

Устав федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» в п. 11 в качестве основных видов деятельности университета, осуществляемых в рамках выполнения государственного задания на оказание государственных образовательных услуг (выполнение работ), формируемого Министерством образования и науки РФ и утверждаемого Правительством РФ, закрепляет следующие:

а) образовательная деятельность, в том числе реализация основных профессиональных образовательных программ среднего профессионального, высшего профессионального, послевузовского профессионального образования, а также реализация дополнительных про-

фессиональных образовательных программ;

б) научная деятельность, в том числе выполнение фундаментальных и прикладных научных исследований;

в) информационно-аналитическое и экспертное обеспечение деятельности Правительства РФ по вопросам экономической и социальной политики, государственного и муниципального управления.

Таким образом, уже традиционно не включены в этот перечень предусмотренные Ведомственным перечнем физкультурно-спортивные мероприятия для обучающихся; просветительные и культурно-массовые мероприятия; формирование и хранение музейного фонда; жилищно-бытовое и техническое обслуживание и др.

Устав федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский (Приволжский) федеральный университет» закрепляет «основные виды деятельности Университета, осуществляемые за счет средств федерального бюджета» в п. 8.12 Устава. Ими являются:

1) реализация образовательных программ начального, среднего, высшего, послевузовского и дополнительного профессионального образования;

2) осуществление подготовки, профессиональной переподготовки и (или) повышения квалификации работников высшей квалификации, научных и научно-педагогических работников;

3) выполнение фундаментальных и прикладных научных исследований;

4) организация проведения общественно-значимых мероприятий в сфере образования и науки.

Несмотря на большую степень схожести с формулировками видов государственных услуг (работ), закрепленными в Ведомственном перечне, в Уставе опять-таки не нашли закрепления в качестве основных видов деятельности физкультурно-спортивные, просветительные и культурно-массовые мероприятия; жилищно-бытовое и техническое обслуживание и др.

Устав государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Московский городской университет управления Правительства Москвы» в п. 2.2 содержит пространный перечень основных видов деятельности, к которым относятся:

— реализация образовательных программ высшего профессионального образования;

— реализация образовательных программ послевузовского профессионального образования;

— реализация дополнительного профессионального образования, в том числе профессиональная переподготовка, повышение квалификации, стажировка;

— реализация программ дополнительного профессионального образования для получения дополнительной квалификации «Специа-

лист по государственному и муниципальному управлению — Master of Public Administration (MPA)»;

— реализация программ дополнительного профессионального образования для получения дополнительной квалификации «Мастер делового администрирования — Master of Business Administration (MBA)»;

— профессиональная переподготовка и повышение квалификации научных и научно-педагогических работников;

— реализация дополнительной общеобразовательной программы подготовки к поступлению в образовательное учреждение высшего профессионального образования;

— осуществление образовательной деятельности, не подлежащей лицензированию;

— проведение фундаментальных и прикладных научных исследований, экспертно-консультационная деятельность, организационное и информационное обеспечение поддержки научных исследований и экспериментальных разработок, осуществляемые в интересах Правительства Москвы;

— научно-методическое, экспертное, информационно-аналитическое и организационно-техническое обеспечение мероприятий по реализации кадровой политики Правительства Москвы.

Положение дел таково, что ведущие федеральные образовательные учреждения, такие, как Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Санкт-Петербургский государственный университет, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Казанский (Приволжский) федеральный университет не включили в основные виды деятельности физкультурно-спортивные, просветительные и культурно-массовые мероприятия; жилищно-бытовое обслуживание и др., а, следовательно, не обеспечили возможность получения субсидий из федерального бюджета на их осуществление. Не лучше складывается ситуация и с иными учебными заведениями.

Подчеркнем, что в соответствии с Методическими рекомендациями по формированию государственных заданий федеральным государственным учреждениям и контролю за их выполнением[1], используемые в государственном (муниципальном) задании формулировки государственных (муниципальных) услуг и показатели объема качества государственных (муниципальных) услуг должны быть *идентичны* формулировкам и показателям объема и качества государственных (муниципальных) услуг, указанным в ведомственном перечне государственных (муниципальных) услуг. Государственное задание составляется на очередной финансовый год и плановый период.

[1] Утверждены приказом Министерства финансов РФ и Министерства экономического развития РФ от 29.10.2010 № 136н/526.

УДК 37

© Щукина В. В.

ВОПРОСЫ ВОСПИТАНИЯ ЛИЧНОСТИ В ПРОЦЕССЕ ОБУЧЕНИЯ

Аннотация: В статье раскрываются понятия чести и достоинства; их взаимосвязь в процессе воспитания личности.

Ключевые слова: методика преподавания, воспитание личности, честь, достоинство, деловая репутация.

© Shchukina V.

EDUCATION MATTERS PERSON DURING TRAINING

Abstract: The article describes the concept of honor and dignity, and their relationship in the process of education of the person.

Keywords: teaching methods, education of the person, honor, dignity and business reputation.

> Честь человека не во власти другого, честь эта в нем самом и не зависит от общественного мнения; защитой ей служит не меч и не щит, а честная и безупречная жизнь, и бой в таких условиях не уступит в мужестве всякому другому бою.
>
> *Ж. Руссо*

При совершенствовании методики преподавания и воспитания личности, несомненно, важную роль играют честь и достоинство. С каждым годом постепенно вымирают традиции, связанные с обретением, сохранением или утратой чести. Современное общество включает как людей с честью, так и с полным ее отсутствием.

Все-таки существуют ли в наше время честь и достоинство? Попробуем разобраться в данном вопросе более подробно и проведем анализ данных понятий.

Начиная от рабовладельческого строя до современного общества моральные требования неизменно входили в ту или иную систему взаимоотношений многих людей: не убивать, не воровать, помогать в беде, говорить правду и др. Всегда осуждались такие негативные поступки, как трусость, жадность, обман, предательство, лицемерие и жестокость [3; 142]. Защита неимущественных благ находила свое закрепление в обычном, религиозном и позитивном праве [2; 144—147].

Такие понятия, как честь и достоинство, определяют близкие между собой нравственные категории. Они различаются лишь в субъективном или объективном подходе при самой оценке этих ка-

честв. Честь — объективная оценка личности, определяющая отношение общества к гражданину или юридическому лицу, а также социальная оценка моральных и иных качеств личности.

Достоинство — внутренняя самооценка личности, осознание своих личных качеств, способностей, мировоззрения, выполненного долга, своего общественного значения и определяет субъективную оценку личности [4]. Например, в Древней Греции и Древнем Риме понятия чести и достоинства соизмерялись с уважением к личности, соотносились с моралью и правом.

Понятия чести и достоинства имеют определенную направленность, и поэтому при толковании понятия чести необходимо разграничивать чувство чести от сознания собственного достоинства. Объектом данных понятий, прежде всего, является человек, группа людей, коллектив, в более широком смысле говорят о чести нации. Характеристика понятия чести содержит два аспекта — объективный и субъективный. Честь — это общественная оценка признания обществом, и ее содержание является социальным, не зависящим от индивидуального человека, основывается на сложившихся нравственных принципах и выступает как оценочная категория, направленная от общества к личности [1].

Субъективная сторона чести заключается в способности человека оценивать свои поступки, подавлять в себе эгоистические, безнравственные стремления и намерения, действовать в соответствии с принятыми в этом обществе моральными нормами, требованиями и правилами. Личная сторона чести всегда неразрывна с социальной, ведь человек не может уклониться от суждений окружающих его людей.

Честь — это то, что человек обязан добиваться, то, что он должен завоевывать. Достоинство же принадлежит ему по праву рождения, потому что он — человек (человеческое достоинство). Следовательно, понятие чести нераздельно связано с социальным статусом личности. Например, в судебном заседании мы обращаемся к судье «Ваша честь» (см. ч. 3 ст. 257 УПК РФ).

Но ведь и человеческое достоинство лица без определенного места жительства ничуть не меньше, чем человеческое достоинство представителя высших социальных слоев населения, хотя осознание и чувство достоинства у них могут быть абсолютно разными.

Если провести анализ в правовых системах, то мы увидим, что понятия чести и достоинства упоминаются только в таких оборотах, как «защита чести, достоинства и деловой репутации», «ущерб чести, достоинства и деловой репутации» или просто «честь и достоинство».

Из всего вышеперечисленного можно сделать вывод, о том, что в настоящее время в современном государстве понятия чести и достоинства встречаются чаще всего при защите в судебном порядке. В

отдельных аспектах, при проведении анализа действующего законодательства данные понятия встречаются крайне редко.

Литература

1. Основы этики : учеб. пособие / И. Л. Зеленкова. — Мн. : Тетра Системс, 1998.

2. Судебники XV—XVI вв. — М., 1952.

3. Хрестоматия по истории государства и права России / сост. Ю. П. Титов. — М., 1999.

4. Этика : учеб. пособие / Т. В. Мишаткина, З. В. Бражникова. Мн. : Новое знание, 2002.

ТРУДОВОЕ ПРАВО

УДК 349.2

© *Багавудинов Ш. Г.*

САМОЗАЩИТА КАК ОДИН ИЗ СПОСОБОВ ЗАЩИТЫ РАБОТНИКОМ ТРУДОВЫХ ПРАВ ПО РОССИЙСКОМУ ТРУДОВОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ

Аннотация: Статья посвящена вопросу осуществления работником самозащиты своих трудовых прав. Кратко освещены некоторые вопросы, связанные с формой реализации такой самозащиты. Кратко проведен анализ отличия самозащиты от забастовки.

Ключевые слова: способы защиты трудовых прав, самозащита трудовых прав работника, отказ от выполнения работы, приостановление работы, угроза для жизни и здоровья работника, задержка выплаты заработной платы.

© *Bagavudinov Sh.*

SELF-PROTECTION AS ONE OF THE WAYS OF PROTECTION OF LABOUR RIGHTS UNDER THE RUSSIAN LABOUR LAW

Abstract: The article focuses on the implementation of worker self-protection of their labor rights. Briefly considered some of the issues related to the implementation of such self-protection. A brief analysis of the differences of self-protection against a strike.

Keywords: ways of protection of labour rights, self-protection of labor rights of the worker, refuse to work, suspension of work, threat to the life and health of the worker, delayed payment of wages.

В результате проведенных социально-экономических реформ в России со становлением рыночной экономики среди работодателей возрастает число организаций, находящихся в частной собственности, в собственности индивидуальных предпринимателей и других физических лиц, использующих труд других лиц — работников, где регулирование трудовых отношений не всегда основано на трудовом законодательстве. В связи с этим отмеченным общепризнанным фактом возрастает роль института самозащиты трудовых прав работника.

Со вступлением в силу Федерального закона от 30.06.2006 № 90-ФЗ, внесшим изменения в ТК РФ, система способов защиты трудовых прав и свобод работников, закрепленная в ст. 352 ТК РФ, претерпела значительные изменения: законодатель расставил в ней новые при-

оритеты, выдвинув на первое условное место самозащиту работниками своих трудовых прав. Подобная правовая новелла обуславливает актуальность изучения способов защиты трудовых прав работников, так как свидетельствует об изменении позиции законодателя в отношении последовательности их применения.

В ч. 2 ст. 45 Конституции РФ зафиксировано, что каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. Данная конституционная норма является основополагающей, на которой базируется весь разд. XIII ТК РФ. В развитие этого конституционного положения законодатель специально в ч. 1 ст. 21 ТК РФ среди основных прав работника установил право на защиту трудовых прав, свобод и законных интересов всеми не запрещенными законом способами. Это также предусмотрено и в ч. 1 ст. 352 ТК РФ.

Самозащита как один из основных способов защиты работниками трудовых прав впервые введена в ТК РФ, хотя новым является лишь термин «самозащита». В некоторых случаях работники прибегали к самозащите и до принятия действующего ТК РФ.

В ст. 8 ныне утратившего силу Федерального закона от 17.07.1999 № 181-ФЗ «Об основах охраны труда в Российской Федерации» было предусмотрено право работника на отказ от выполнения работ в случае возникновения опасности для его жизни и здоровья вследствие нарушения требований охраны труда до устранения такой опасности. В ст. 9 указанного Закона предусматривалось также, что в случае необеспечения работника средствами индивидуальной и коллективной защиты в соответствии с установленными нормами работодатель не вправе был требовать от работника выполнения трудовых обязанностей. Следовательно, еще до введения в действие ТК РФ допускался отказ работника от выполнения работы в целях непричинения вреда его жизни и здоровью.

ТК РФ вопросам самозащиты работником трудовых прав посвятил отдельную гл. 59, где, к сожалению, не раскрывается понятие «самозащита».

Отдельные авторы считают, что самозащита трудовых прав представляет собой совершаемые стороной трудового договора действия (бездействие) с целью устранения нарушения, допущенного другой стороной этого договора, с использованием форм (способов), не противоречащих законодательству [1; 216].

Другие авторы под самозащитой понимают самостоятельные действия (бездействие) работника, направленные на защиту принадлежащих ему прав, установленных законом, иными нормативными правовыми актами, локальными актами, коллективным договором, соглашениями, трудовым договором [6].

Таким образом, очевидно, что в доктрине существует множество различных мнений по данному вопросу. Исходя из этого, можно сде-

лать вывод, что под самозащитой следует понимать такой способ защиты права, при котором субъект права (работник) защищает себя собственными действиями, не прибегая к помощи суда, государственных либо общественных органов. К самозащите работник прибегает при наличии нарушения его трудового права или возможности его нарушения. При этом самозащита должна быть соразмерна указанному нарушению и не выходить за пределы, необходимые для его пресечения [2; 443].

По нашему мнению, спор о термине не является принципиальным. Важным аспектом исследования многих ученых является анализ конкретных мер (способов) самозащиты и определение пределов допустимости.

Так, А. В. Малько утверждает, что самозащита прав — это межотраслевой институт российского права, не предусматривающий исчерпывающего перечня фактических деяний, его составляющих [7; 62]. Другой позиции придерживается Е. Б. Казакова, которая указывает на недоработку действующего российского законодательства, отсутствие четкого перечня способов самозащиты [5; 30].

В научной литературе отмечается, что в случае с самозащитой нет необходимости законодательно регламентировать все возможные формы ее реализации. Ведь самозащита представляет собой самостоятельное реагирование работником на нарушение его трудовых прав, без обращения к компетентным органам [3; 6—9].

Можно согласиться с утверждением о том, что самозащита — это особый (частный) случай защиты, специфика которого проявляется в том, что управомоченное лицо непосредственно собственными действиями может защитить свое нарушенное право без обращения к компетентным органам [5; 30].

Самозащита — новый для действующего трудового законодательства способ защиты трудовых прав. Самозащита проявляется в отказе работника выполнять порученную ему работу в целях восстановления нарушенного трудового права без обращения или наряду с обращением в органы по рассмотрению индивидуальных трудовых споров либо в органы по осуществлению надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства [10; 276].

В ст. 379 ТК РФ предусмотрена самозащита трудовых прав работника только в одной форме — в форме отказа работника от выполнения работы. В ч. 1 ст. 379 ТК РФ предусмотрены два случая, когда работник в целях самозащиты может отказаться от выполнения работы: формы, не предусмотренной трудовым договором, а также отказ от выполнения работы, которая непосредственно угрожает жизни и здоровью работника, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Как видно, первый случай отказа работника от выполнения работы, не предусмотренной трудовым договором, согласуется со ст. 60

ТК РФ, запрещающей требовать от работника выполнения работы, не обусловленной трудовым договором, за исключением случаев, предусмотренных ТК РФ и иными федеральными законами.

Такой отказ работника от работы может иметь место, например, в случае перевода на другую постоянную работу без письменного согласия работника; на работу, противопоказанную ему по состоянию здоровья; при нарушении условий допустимого временного перевода на другую работу; при привлечении к сверхурочным работам, работам в выходные и нерабочие праздничные дни без письменного согласия работника, когда такое согласие требуется в соответствии с ТК РФ.

На время обоснованного отказа от работы в таких случаях за работником сохраняются все права, предусмотренные ТК (например, ст. 234 ТК РФ) и иными актами, содержащими нормы трудового права, например коллективным договором, соглашениями.

Второй случай допустимого отказа работника от выполнения работы, которая непосредственно угрожает его жизни и здоровью, за исключением случаев, предусмотренных ТК РФ и иными федеральными законами, основывается на ч. 3 ст. 37 Конституции РФ о праве работника на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на ст. 4 ТК РФ, а также ст. 219 ТК РФ о праве на отказ от выполнения работ в случае возникновения опасности для его жизни и здоровья вследствие нарушения требований охраны труда, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами, до устранения такой опасности.

На время отказа от выполнения такой работы за работником сохраняются все права, предусмотренные трудовым законодательством, иными актами, содержащими нормы трудового права.

Таким образом, самозащита возможна в случае грубого нарушения трудовых прав работника, прямо предусмотренного законом: поручения работнику работы, не предусмотренной трудовым договором; поручения работнику работы, которая непосредственно угрожает его жизни и здоровью (ч. 1 ст. 379 ТК РФ).

Очевидно, можно говорить об использовании права на самозащиту и в случае необеспечения работника в соответствии с установленными нормами средствами индивидуальной и коллективной защиты, а также в случае задержки выплаты заработной платы на срок более 15 дней (ст. 142 ТК РФ), хотя некоторые ученые-специалисты рассматривают последний случай как самостоятельное правовое явление. Таким образом, отказ от выполнения трудовых обязанностей, когда он вызван грубым нарушением трудовых прав работника и имеет целью восстановление этих прав, должен признаваться самозащитой. При анализе подобных правовых явлений ключевыми аспектами являются: предоставление работнику права на такие действия, т.е. их законность; обусловленность отказа от выполнения тру-

довых обязанностей нарушением права (прав) работника; целенаправленность таких действий (стремление восстановить нарушенные права). Такие технико-юридические особенности, как использование в различных статьях ТК РФ разной терминологии, наличие (или отсутствие) в отдельных статьях характеристики выполняемой работы и т.п., имеют второстепенное значение и не могут быть положены в основу разграничения базовых понятий трудового права.

Необходимо обратить внимание на то, что законодатель, адекватно реагируя на задержки выплаты заработной платы, предусмотрел в ст. 4 ТК РФ норму, которая является дополнительной по сравнению с положениями Конвенции МОТ № 29 «О принудительном и обязательном труде» (1930) и Конвенции МОТ № 105 «Об упразднении принудительного труда» (1957), т.е. к случаям, когда выполнение работы под угрозой применения какого-либо наказания (насильственного воздействия), указанного в этих Конвенциях и в ч. 2 ст. 4 ТК РФ, запрещается. Согласно ч. 3 ст. 4 ТК РФ к принудительному труду также относится работа, которую работник вынужден выполнять под угрозой применения какого-либо наказания (насильственного воздействия), в то время как в соответствии с ТК РФ или иными федеральными законами он имеет право отказаться от ее выполнения, в том числе в связи:

— с нарушением установленных сроков выплаты заработной платы или выплатой ее не в полном размере;

— возникновением непосредственной угрозы для жизни и здоровья работника вследствие нарушения требований охраны труда, в частности, необеспечения его средствами коллективной или индивидуальной защиты в соответствии с установленными нормами.

Данная норма отвечает требованиям ч. 2 ст. 37 Конституции РФ, Международного пакта о гражданских и политических правах (1966) и Конвенции МОТ № 95 «Об охране заработной платы» (1949).

Вместе с тем анализ ст. 142 ТК РФ вызывает ряд вопросов. В какой момент работник обязан вернуться на работу?

Как следует из указанной нормы, работник обязан выйти на работу не позднее следующего рабочего дня после получения письменного уведомления от работодателя о готовности произвести выплату задержанной заработной платы в день выхода работника на работу.

Однако наличие готовности произвести выплату заработной платы еще не означает реальную ее выплату.

В ст. 142 ТК РФ указывается на то, что работодатель должен выплатить «задержанную сумму», но ничего не сказано о том, производится ли оплата времени приостановления работы и если да, то в каком размере. Обязан ли работодатель при этом возместить не полученный заработок, а также произвести оплату времени приостановления работы с уплатой процентов (денежной компенсации)? К сожалению, в п. 57 постановления Пленума Верховного Суда РФ от

17.03.2004 № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» ничего не сказано по данному вопросу [3; 6—9].

Исходя из общепризнанных принципов и норм международного права и в соответствии с Конституцией РФ одним из основных принципов правового регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений признается обеспечение права каждого работника на выплату заработной платы своевременно и в полном размере.

Право работников на отказ от выполнения работы является мерой вынужденного характера, предусмотренной законом для цели стимулирования работодателя к обеспечению выплаты работникам определенной трудовым договором заработной платы в установленные сроки. Это право предполагает устранение работодателем допущенного нарушения и выплату задержанной суммы.

Из ст. 236 ТК РФ следует, что в случае задержки выплаты заработной платы работодатель обязан выплатить ее с уплатой процентов (денежной компенсации) в определенном названной статьей размере. Размер выплачиваемой работнику денежной компенсации может быть повышен коллективным договором или трудовым договором.

Таким образом, материальная ответственность работодателя за задержку выплаты заработной платы предполагает не только возмещение полученного работником заработка, но и уплату дополнительных процентов (денежной компенсации). Названная мера ответственности работодателя наступает независимо от того, воспользовался ли работник правом приостановить работу. При этом, поскольку ТК РФ специально не оговорено иное, работник имеет право на сохранение среднего заработка за все время задержки ее выплаты, включая период приостановления им исполнения трудовых обязанностей.

На основании изложенного работнику, вынужденно приостановившему работу в связи с задержкой выплаты заработной платы на срок более 15 дней, работодатель обязан возместить не полученный им средний заработок за весь период ее задержки с уплатой процентов (денежной компенсации) в размере, установленном ст. 236 ТК РФ [8; 30—31].

Работник может отказаться и от выполнения тяжелых работ и работ с вредными и (или) опасными условиями труда, не предусмотренных трудовым договором (ст. 220 ТК РФ). Это также можно рассматривать как самозащиту работниками трудовых прав. Отказ работника от выполнения такой работы не влечет за собой привлечения его к дисциплинарной ответственности.

Необходимо подчеркнуть, что работник также вправе отказаться от выполнения трудовых обязанностей и в случае незаконного перевода, например, осуществленного без письменного согласия работ-

ника; перевода на работу, противопоказанную работнику по состоянию здоровья; перевода на тяжелую работу, работу с вредными или опасными условиями труда, если такие условия труда не были предусмотрены в трудовом договоре (ст. 72, 72.1, 72.2 ТК РФ). Если же перевод осуществляется в соответствии с трудовым законодательством, например, работодатель использует свое право на временный перевод без согласия работника на не обусловленную трудовым договором работу в случае производственной аварии (ч. 2 ст. 72.2 ТК РФ) и при этом условия труда (воздействие вредных факторов производства или факторов, определяющих опасность либо тяжесть труда) не меняются, работник не вправе отказаться от выполнения работы [10; 220].

В случаях, предусмотренных федеральными законами, работник не имеет права отказаться от выполнения работы, несмотря на наличие угрозы его жизни и здоровью. Например, в соответствии с Федеральным законом от 22.08.1995 № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» все работники профессиональных аварийно-спасательных служб, профессиональных аварийно-спасательных формирований должны неукоснительно выполнять приказы и распоряжения, отдаваемые руководителями указанных служб и формирований (ст. 11 Закона). В силу особого характера выполняемой работы такие работники не могут отказаться от выполнения своих обязанностей даже в том случае, когда это создает угрозу их жизни и здоровью.

В целях самозащиты трудовых прав работник согласно ст. 379 ТК РФ извещает работодателя или своего непосредственного руководителя либо иного представителя работодателя в письменной форме, после чего может отказаться от выполнения работы, не предусмотренной трудовым договором, а также отказаться от выполнения работы, которая непосредственно угрожает его жизни и здоровью, за исключением случаев, предусмотренных ТК РФ и иными федеральными законами. На время отказа от указанной работы за работником сохраняются все права, предусмотренные трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права.

Федеральным законом от 30.06.2006 № 90-ФЗ ст. 379 ТК РФ была дополнена ч. 2, устанавливающей, что в целях самозащиты трудовых прав работник имеет право отказаться от выполнения работы также в других случаях, предусмотренных ТК РФ (например, отказ от выполнения работ в случае возникновения опасности для его жизни и здоровья вследствие нарушения требований охраны труда; или приостановление работником работы на весь период до выплаты задержанной заработной платы, если задержка имела место более 15 дней) или иными федеральными законами.

Обязанность работодателя и его представителей не препятство-

вать работникам в осуществлении самозащиты трудовых прав установлена в ст. 380 ТК РФ. Работодатель вправе устранить нарушения трудовых прав работника, использующего самозащиту, путем издания соответствующего приказа. В этом случае восстановление нарушенного права происходит в форме издания работодателем правоприменительного акта без вмешательства государственных органов. Однако работодатель может и отказаться от издания такого приказа. Следует отметить, что ст. 380 ТК РФ запрещает ему препятствовать работнику в осуществлении последним самозащиты трудовых прав.

В случае преследования работника за использование им самозащиты трудовых прав такие действия работодателя и его представителей могут быть обжалованы в соответствующие органы, осуществляющие надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, и (или) в суд.

ТК РФ отграничивает формы самозащиты работником трудовых прав и забастовку как коллективное организованное прекращение работы в организации с целью добиться от работодателя выполнения коллективных требований.

«Самозащита — это отказ от выполнения работы в целях защиты индивидуальных трудовых прав работника (права на определенность трудовой функции, закрепленной трудовым договором, права на своевременное и в полном объеме получение заработной платы, права на охрану жизни и здоровья в процессе трудовой деятельности)» [4; 525].

Забастовка же представляет собой отказ от выполнения трудовых обязанностей (полностью или частично) в целях разрешения коллективного трудового спора, т.е. направлена на отстаивание коллективных интересов или коллективных прав.

Право на самозащиту реализуется работником индивидуально, самостоятельно, независимо от других работников, и именно поэтому не имеет никакого отношения к забастовке. Решение об объявлении забастовки может быть принято только коллективом — общим собранием (конференцией) работников организации.

Наряду с использованием права на самозащиту работник может обратиться в органы федеральной инспекции труда или органы по рассмотрению индивидуальных трудовых споров. Забастовка проводится в ходе разрешения коллективного трудового спора, прибегнуть к судебной защите и осуществлению надзора в этом случае невозможно. В ходе забастовки должны проводиться примирительные процедуры [9; 525].

И наконец, самозащита трудовых прав и забастовка различаются по своим правовым последствиям. Отказ от выполнения работы в порядке самозащиты может длиться до устранения нарушения трудовых прав. Результатом такого отказа может быть только восстановление

нарушенного права работника. Продолжительность забастовки определяется эффективностью проводимых в этот период примирительных процедур. Забастовка может быть заверена заключением соглашения об установлении новых прав работников, о выполнении или частичном выполнении прав, предусмотренных коллективным договором, соглашением. Возможно и прекращение забастовки по решению органа, ее возглавляющего, без достижения соглашения о разрешении коллективного трудового спора.

Таким образом, самозащита работником трудовых прав заключается в действии фактического порядка (отказ работника от выполнения работы (приостановка работы) в целях охраны личных (жизнь, здоровье) или трудовых имущественных прав и свобод (оплачивается работа, предусмотренная трудовым договором). Забастовка же заключается во временном добровольном отказе группы работников от исполнения ими трудовых обязанностей (полностью или частично) в целях разрешения коллективного трудового спора, который регулируется специальными правовыми нормами, закрепленными в ТК РФ.

Литература

1. *Андрияхина, А. М*. Защита трудовых прав граждан : практич. пособие / А. М. Андрияхина, К. О. Гущина. — М. : Дашков и К, 2008.

2. *Гейхман, В. Л*. Трудовое право : учебник для бакалавров / В. Л. Гейхман, И. К. Дмитриева. — 2-е изд., испр. и доп. — М. : Юрайт, 2012.

3. *Гладков, Н. Г*. Вопросы повышения эффективности самозащиты трудовых прав работников / Н. Г. Гладков // Трудовое право в России и за рубежом. — 2013. — № 1.

4. *Желтов, О. Б*. Трудовое право / О. Б. Желтов. — М. : ИНФРА-М, 2008.

5. *Казакова, Е. Б*. Самозащита как юридическое средство: проблемы теории и практики / Е. Б. Казакова. — Пенза, 2007.

6. *Канунников, С. А.* Правовая культура самозащиты работниками своих трудовых прав / С. А. Канунников, А. Б. Канунников, А. А. Пастухов // Трудовое право. — 2007. — № 2.

7. *Малько, А. В*. Права, свободы и законные интересы: проблемы юридического обеспечения / А. В. Малько, В. В. Субочев, А. М. Шериев. — М. : Норма; Инфра-М, 2010.

8. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2009 года // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. — 2010. — № 5.

9. *Орловский, Ю. П*. Трудовое право России / Ю. П. Орловский, А. Ф. Нуртдинова. — М. : ИНФРА-М, 2008.

10. Трудовое право : курс лекций / под ред. Б. Цветкова. — М. : Омега-Л, 2006.

КОНТРОЛЬ НА ТРАНСПОРТЕ

УДК 656.1

© Гареева О. Е.

СИСТЕМА ОБЪЕКТИВНОГО КОНТРОЛЯ НА АВТОМОБИЛЬНОМ ТРАНСПОРТЕ

Аннотация: Статья посвящена рассмотрению и обоснованию системы объективного контроля для автомобильного транспорта в целях предупреждения дорожно-транспортных происшествий.

Ключевые слова: автомобильный транспорт; безопасность дорожного движения; объективный контроль за безопасностью движения.

© Gareeva O.

SYSTEM OF OBJECTIVE CONTROL OF THE MOTOR TRANSPORT

Abstract: The article is devoted to consideration and justification of control systems for road transport in order to prevent accidents.

Keywords: road transport; road traffic safety; the objective control over traffic safety.

Сегодняшнее положение, складывающееся на автомобильных дорогах России, характеризуется огромным количеством дорожно-транспортных происшествий (ДТП), многие из которых квалифицируются как преступления. Ежегодно на дорогах страны погибает около 35 тыс. человек, более 200 тыс. получают травмы и увечья. Этот показатель в 2—2,5 раза выше, чем в странах Европы и обусловлен:

— стремительным ростом количества автотранспортных средств;

— низким качеством подготовки водителей;

— состоянием дорог и их инфраструктуры (разделение встречных полос движения, освещение и т.п.).

Реализация федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2006—2012 годах» от 20.02.2006 позволила за минувшие шесть лет спасти порядка 8,5 тыс. человек, которые могли бы погибнуть в дорожных авариях. Такие цифры привел министр внутренних дел РФ, который отметил, что за последние годы произошло немало положительных изменений в безопасности дорожного движения, удалось снизить смертность на дорогах, несмотря на то что число автотранспорта продолжает расти.

В настоящее время действует федеральная целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения в 2013—2020 годах, утвержденная постановлением Правительства РФ от 03.10.2013 №

864. Главной ее задачей является достижение качественного повышения показателей выполнения правил дорожного движения ее участниками. Для реализации поставленной цели усиливается контроль за дорожным движением с использованием стационарных систем видеонаблюдения. В то же время надо отдавать себе отчет в том, что все дороги и перекрестки невозможно оснастить подобными системами.

Высокий уровень латентности ДТП, когда не ясен круг вопросов, связанных с условиями и механизмом происшествия, становится причиной невозможности их полного расследования. Многие уголовные дела по ДТП приостанавливаются на неопределенный срок. В таких условиях возникает необходимость разработки систем, подобных «черным ящикам» авиационной техники, с помощью которых можно было бы получить информацию относительно условий и механизма ДТП. Это могут быть индивидуальные для каждого транспортного средства системы контроля за его движением. Использование подобных систем могло бы существенно снизить уровень необходимых для расследования ДТП сил и средств и оказывать сдерживающее влияние на нарушения водителями правил дорожного движения.

Рассмотрим одну из таких систем — систему объективного контроля.

В данной системе существуют два вида информации — визуальная и звуковая. Нужно отметить, что основную часть информации занимает визуальная. А звуковая система, которая фиксирует сигналы специальных машин, должна занимать не более 3% всего информационного ресурса данной системы.

Фиксация визуальной и звуковой информации, несомненно, должна производиться в движении и при остановках транспортного средства. Запись информации при остановке или выключении двигателя автомобиля прекращается. Нужно отметить, что нет потребности в постоянной фиксации информации вне условий ДТП, поэтому указанная система предусматривает запись и стирание видео и звуковой информации. Следовательно, записываемая информация через некоторое время начинает стираться, но на любой промежуток времени в буфере памяти остается запечатленная информация последних секунд.

В процессе работы такой системы идут два параллельных процесса: во-первых, это запись информации, а во-вторых, ее стирание.

Для того чтобы определить, сколько понадобится времени видеозаписи для фиксации обстановки на дороге до ДТП и в момент его совершения, необходимо обратиться к проведенным исследованиям, которые показали, что фиксацию определенной информации во время ДТП можно разделить на три этапа.

На *первом этапе* должно быть отображено непосредственное создание опасной ситуации на дороге. Например, это может быть выезд

на встречную полосу движения при обгоне транспортного средства или объезде препятствия. Также на первом этапе может содержаться информация, предшествующая конфликтной ситуации на дороге. К примеру, это могут быть сигналы впереди идущих машин или сигналы светофора. Проведенный анализ уголовной и административной практики расследования ДТП показал, что время, отводящееся для первого этапа, составляет 4—20 секунд в зависимости от ситуации.

Что же касается *второго этапа*, то он связан с ситуацией взаимодействия транспортного средства с другим объектом. Например, столкновение с препятствием, выпадением груза и т.п. Анализируя данные практики расследования ДТП, нужно сказать, что продолжительность этого этапа составляет не более 5 секунд.

Заключительный, *третий этап* — это своего рода фиксация последствий произошедшего ДТП. В этот период может происходить перемещение транспортного средства в результате столкновения с другими объектами, воспламенение машины и др. Данный этап может быть ограничен 15 секундами.

Таким образом, общее время постоянной фиксации визуальной и звуковой информации может быть получено путем сложения времени каждого этапа и составлять около 50 секунд. При этом время распределяется следующим образом:

30 секунд — время, предшествующее ДТП;

5 секунд — время фиксации непосредственно ДТП (например, столкновения);

15 секунд — время после совершенного ДТП.

Если говорить о визуальной информации, то нужно отметить, что эта информация должна фиксировать обстановку на дороге в любых погодных условиях и при любом освещении. Также должны фиксироваться знаки светофоров и световых сигналов автомобилей в любое время дня и ночи на расстоянии не менее 300 м.

Секторы наблюдения водителем должны быть ориентированы вперед по направлению движения транспортного средства.

Проведенные исследования, говорят о том, что 80% времени во время движения в уличных условиях и при движении вне населенных пунктов водитель наблюдает вперед по направлению движения автомобиля в зоне, ограниченной углом 70—80 градусов, и до 90% времени наблюдение ведется в зоне 130 градусов. Вертикальный угол обзора имеет естественные границы. Для большинства автомобилей вертикальный угол наблюдения составляет не более 55 градусов.

В ходе исследований рассматривалось множество вариантов размещения телекамеры наблюдения. По их итогам наиболее рациональным местом ее расположения, которое отвечает всем условиям, был признан кронштейн крепления зеркала заднего вида в салоне.

Важным моментом является то, что данная система контроля должна фиксировать скорость автомобиля, но эти параметры не

должны сниматься с показаний спидометра. Следовательно, система объективного контроля не должна быть зависима от состояния и качества работы автомобиля.

В перспективной системе для съемки может использоваться любая серийная цифровая видео- или телекамера систем наблюдения, имеющая достаточную разрешающую способность и угол обзора. Телекамера должна быть предварительно протестирована

Не менее важным является и то, что хранение информации в системе объективного контроля после ДТП не должно требовать дополнительного электропитания. А также особой защите должен быть подвергнут элемент системы, где хранится записанная информация. Блок хранения информации должен быть установлен в самом безопасном месте в салоне автомобиля. Таковым является пространство под задним пассажирским сиденьем, либо между передними сиденьями (водительским и пассажирским).

Установка и проверка системы объективного контроля может осуществляться специалистами при проведении ежегодного технического осмотра автомобиля специализированными, в том числе и страховыми компаниями.

Основные блоки системы объективного контроля и его порты после их проверки пломбируются специалистами страховых компаний с отметками в документах автовладельца.

После совершения ДТП жесткий диск вынимается из прочного герметичного корпуса, отсоединяется от каналов поступления визуальной и акустической информации и электросети. При снятии блока фиксируется (составляется документ) с описанием состояния системы контроля, ее номеров, пломб, печатей и других реквизитов. Считывание информации с системы объективного контроля осуществляется путем соединения через соответствующие порты с компьютером подобно флэш-картам.

Подводя итог, можно сделать следующие выводы.

Средства контроля за движением транспортного средства являются важным источником объективной информации, которая может приниматься в качестве доказательственной и составлять доказательственную базу по конкретному делу.

Также фиксация информации является гарантом защиты вещественных доказательств от фальсификации. Качество проведения экспертных исследований при использовании объективной информации позволит в кратчайшие сроки получить квалифицированное объективное заключение относительно причин совершения ДТП и определить степень виновности в его совершении каждого из участников дорожного движения.

Предложенная система контроля за движением транспортного средства может изменить ситуацию по снижению аварийности, так как она, во-первых, реализует возможность получения объективной

информации с места ДТП, что позволяет привлечь виновных в его совершении к ответственности, и во-вторых, несет в себе психологический, сдерживающий фактор для нарушения водителем правил дорожного движения.

Таким образом, перспективная система контроля за движением транспортного средства отвечает всем наиболее значимым показателям эффективности для решения поставленных задач по комплексной фиксации и восприятию наиболее важной визуальной и акустической информации, что позволяет ее рекомендовать для внедрения в сферу по обеспечению безопасности движения на автомобильном транспорте, а также в следственную и судебную практику.

ИНОСТРАННОЕ ПРАВО

УДК 347.1

© *Потапов Н. А.*

ОБЯЗАТЕЛЬНОЕ ПРЕДЛОЖЕНИЕ ПО ПРАВУ АНГЛИИ

Аннотация: В статье определяется понятие обязательного предложения в соответствии с Кодексом Сити; проводится сравнение российского и английского законодательства в отношении данного понятия.

Ключевые слова: обязательное предложение, акция, компания.

© *Potapov N.*

MANDATORY OFFER FOR THE LAW OF ENGLAND

Abstract: This paper defines the concept of a mandatory offer in accordance with the City Code, a comparison of Russian and English law in relation to this concept.

Keywords: mandatory offer, the stock company.

В соответствии с правилом 9 Кодекса Сити, если иное не предусмотрено Комитетом по поглощениям, обязательное предложение необходимо в случаях, когда:

•любое лицо и (или) действующие совместно с ним лица (*actinginconcert*) приобретают более 30% акций независимо от способа и статуса продавцов, которые, с учетом уже имеющихся у него акций, предоставляют в совокупности более 30% голосов компании; и

•любое лицо и (или) действующие совместно с ним лица (*actinginconcert*), владеющее от 30 до 50% акций компаний с соответствующим процентом голосов, приобретает дополнительно любое количество акций компаний.

Как мы видим, в английском регулировании обязательного предложения отсутствует пороговое значение, равное 75% акций, при пересечении которого потребовалось бы по российскому праву направить такое предложение. Это может отчасти объясняться распыленной структурой акционерного капитала в Великобритании. Кроме того, обязательное предложение не требуется, если в результате акцепта акционерами добровольного предложения приобретающее лицо приобрело контроль над компанией. Более того, обладание более 50% голосующих акций не требует направления обязательного предложения в дальнейшем. Однако Комитет по поглощениям может сделать исключение из данного правила в отношении группы лиц, дей-

ствующих совместно (*a groupactinginconcert*), если группа лиц совместно уже владеет более 50% голосующих акций и намерено приобрести дополнительно акции (правило 9.1).

Срок проведения обязательного предложения, равно как и добровольного предложения, в среднем занимает до 81 дня (правило 31.7). После одобрения акционерами всех условий оферты приобретающий акционер обязан оплатить в течение следующих 14 дней (правило 31.8).

Проблема с депозитарными расписками и обязательным предложением, которая в российском законодательстве имеет место, не возникает в английском регулировании, поскольку все требования равным образом распространяются и на депозитарные расписки (примечание к правилу 9.1).

Вопрос обхода закона с целью уклонения от обязанности направить обязательное предложение в английском законодательстве не стоит столь остро по сравнению с российским регулированием. Отчасти это объяснимо тем, что уклониться от обязательного предложения со ссылкой на наличие аффилированности лиц не получится, поскольку Комитет по поглощениям тщательно определяет действительную аффилированность лиц с учетом выработанных критериев в части С1 (дефиниции) Кодекса Сити относительно лиц, действующих совместно и наличие совместного контроля над компанией, даже если приобретается менее 30% голосующих акций, но с учетом других акций совместных лиц приобретается контроль (абз. 6 разъяснений к правилу 9.1). Однако в соответствии с правилом 9.2 направить обязательное предложение по общему правилу с учетом обстоятельств дела вправе любое из действующих совместно лиц. Подобные подходы к толкованию норм российского акционерного законодательства высказывались при обсуждении проекта постановления Пленума ВАС РФ, но вызвали критику со стороны судейского сообщества, поскольку могут привести к искусственным наложениям обязательств на ту или иную аффилированную компанию.

Приобретение лицом более 30% голосующих акций (включая случаи приобретения «неосознанно» по неумышленной ошибке (*inadvertentmistake* [4])) может не приводить к обязанности направить обязательное предложение, если в течение разумного срока (*reasonabletime*) такое лицо уменьшит свою долю до менее 30% голосующих акций (например, в результате выпуска дополнительных акций и размывания соответствующей доли). После уменьшения доли и в течение следующих 12 месяцев такое лицо без направления обязательного предложения вправе приобрести не более 1% голосующих акций, но в любом случае общее количество акций такого лица не может превышать то общее количество, которое приобрело лицо до уменьшения первоначального количества акций [3].

Фундаментальный принцип Кодекса Сити — это правило равного

отношения оферента ко всем акционерам компании-цели [5]. Всем акционерам — владельцам акций одного и того же класса оферент должен предложить равные условия. Эти положения Кодекса можно разделить на две группы:

1) обязанность оферента направить предложение на одних и тех же условиях всем акционерам компании-цели (правило 11) — всем акционерам должна быть предложена равная цена за их акции; они должны иметь возможность получить вознаграждение в одинаковой форме);

2) обязанность оферента предоставить всем акционерам равный объем информации (правило 20.1 — все акционеры должны получить равный объем информации по возможности в одно и то же время).

Соответствующее предложение должно быть сделано владельцам опционов и конвертируемых ценных бумаг компании-цели (правило 15). Оферент не вправе предлагать отдельным акционерам более выгодные условия, чем остальным; с конкретными акционерами запрещены «особые» сделки на специальных условиях, которые не охватывают всех держателей акций определенного класса (правило 16). «Особая» сделка может быть разрешена Комитетом, в таком случае наибольшую важность приобретает вопрос, являлась ли данная сделка частью оферты, и в каком качестве действовала сторона по сделке — как акционер либо в ином статусе. Если в качестве акционера — это означает, что оферта не соответствует требованию одинаковых условий [1].

Вопрос цены выкупаемых акций в рамках обязательного предложения является ключевым для миноритарных акционеров и требует соблюдения их прав и интересов.

Предложение о покупке должно быть сделано по наивысшей цене, по которой оферент (связанные и совместно действующие лица) приобретал эти акции в течение 12 месяцев до даты направления предложения (правило 9.5). Такая цена является справедливой. Однако по усмотрению Комитета наивысшая цена может быть скорректирована:

- как в сторону повышения, если, например, в течение срока действия оферты оферент приобрел акций по цене, превышающей цену оферты (правило 6.2); так и
- в сторону понижения, учитывая размер и сроки соответствующих приобретений, рекомендации совета директоров компании, количество приобретенных за последние 12 месяцев акций, наличие какой-либо связанности и заинтересованности членов совета директоров (разъяснения к правилу 11.3).

Оплата приобретаемых акций в любом случае может осуществляться наличными денежными средствами (примечание к правилу 9.5) или должна быть осуществлена в денежной форме, если в течение срока действия оферты или за последние 12 месяцев приобрета-

лось более 10% голосующих акций или любое иное количество акций с оплатой в денежной форме (правило 11.1).

Вопрос оценки стоимости выкупаемых акций практически не возникает, поскольку акции компании по общему правилу обращаются на бирже, а установить рыночную стоимость не представляется затруднительным. Если компания перестала быть публичной, то доступен механизм оценки активов, включая акций компании, посредством проведения оценки независимым оценщиком (правило 29). Полный отчет независимой оценки вместе с заключением подлежит обязательной публикации и направлению всем акционерам и самому Комитету (правило 29.5).

Аналог российской банковской гарантии в Великобритании выполняет механизм финансирования (*financing conditions and pre-conditions*), который должен быть заранее продуман оферентом, подтвержден Комитетом и подлежит включению в содержание оферты при направлении в совет директоров компании (правило 13.4). Утвержденные условия финансирования не могут быть отозваны оферентом. Как мы видим, интересы миноритарных акционеров получить вовремя встречное удовлетворение за продаваемые акции полностью соблюдаются.

Для защиты нарушенных прав акционеров допустимо использовать прямые и производные иски (derivativeclaims).

Прямые иски предъявляются отдельными акционерами или группой акционеров в связи с нарушением компанией их индивидуальных прав. Акционер предъявляет иск к компании как к должнику по обязательству (например, иск по возмещению убытков в связи с ненадлежащей оценкой пакета акций) [2].

Производные иски предъявляются, когда нарушаются членские или корпоративные права как акционеров в целом, так и права самой компании. Производный иск может быть подан и лицом, не являющимся на момент подачи иска акционером. Акционер представляет интересы других акционеров и компании. Прямым выгодоприобретателем является сама компания. Акционер может обратиться в суд в связи с причинением вреда его правам и законным интересам. При оценке причиненного вреда используется критерий «добросовестности», который был введен для расширения сферы защиты права акционеров. Недобросовестность может заключаться как в нарушении собственно правовых норм, так и в использовании правовых норм таким образом, что по праву справедливости будет рассматриваться как недобросовестное.

Таким образом, английское регулирование слияний и поглощений и защиты миноритарных акционеров является довольно развитым. Многие положения английского регулирования были благополучно заимствованы в российское акционерное законодательство. Английское законодательство устанавливает адекватный уровень ак-

тивации обязательного предложения, предоставляет всем акционерам равные условия продажи акции, необходимое время для принятия решения, а также возможность оспорить цену приобретения акции в судебном порядке в случае, если продающий акции акционер считает, что цена занижена, и ему причинены убытки.

Литература

1. *Cooke, S*. Buying out minority shareholders / S. Cooke // URL: http://practicallaw.com/2-254/3971.

2. JohnSykes. Minorityshareholdersandtheirrights // Briefingnote, Charlesrussellpress. 2009 // http://www.charlesrussell.co.uk/UserFiles/file/pdf/Commercial%20Dispute%20Resolution/Briefing_note_-_CDR_-_Minority_shareholders_and_their_rights_-_Jan_2009.pdf).

3. Note on Rule 9.1 (10 and 11 paras.). TheCityCode.

4. Notes on dispensations from Rule 9 (4 para).TheCityCode.

5. PublicTakeoversinthe UK. BriefingbyFreshfieldsBruckhausDeringer. 2008 // http://www.freshfields.com/uploadedFiles/SiteWide/Knowledge/Public%20takeovers%20in%20the%20UK.pdf.)

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Акимов В. М. — сотрудник Счетной палаты РФ

Аржаков А. Ю. — магистрант МГУУ Правительства Москвы

Артамонова С. Н. — кандидат юридических наук, доцент Военного университета

Багавудинов Ш. Г. — студент Юридического института Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ)

Барамыков А. — магистрант МГУУ Правительства Москвы

Борисова С. В. — кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и гражданского процесса Юридического института Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ)

Бука О. А. — заместитель начальника учебного отдела Военного университета

Бурдяк А. В. — помощник военного прокурора

Волкова И. В. — младший научный сотрудник НИЦ Проблем государства и права МПСУ

Выскубин А. А. — начальник юридического отдела ФГУП «ВНИИФТРИ», кандидат юридических наук

Гареева О. Е. — студент Юридического института Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ)

Духно Н. А. — доктор юридических наук, профессор, директор Юридического института Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ)

Егорова С. Э. — студент Юридического института МИИТ

Емельянова А. И. — кандидат юридических наук, помощник начальника отделения Военного университета

Завершинский С. Ю. — соискатель ученой степени кандидата юридических наук

Землин А. И. — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации

Корякин В. М. — доктор юридических наук, заведующий кафедрой «Гражданское право и гражданский процесс» Юридического института Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ)

Максимов С. Н. — кандидат юридических наук, профессор

Ольховская Н. П. — кандидат юридических наук, доцент Военного университета

Подшибякин А. Н. — кандидат юридических наук, заведующий кафедрой военной администрации, административного и финансового права Военного университета

Порватова Н. — магистрант МГУУ Правительства Москвы

Потапов Н. А. — кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и гражданского процесса Юридического института Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ). E-mail: potapovulgu27@yandex.ru

Резникова С. А. — магистрант МГУУ Правительства Москвы

Репников М. С. — аспирант Национального института Екатерины Великой, юриста компании «Коралайна-Инжиниринг — СЕТСО»

Торгашкин А. А. — заместитель начальника факультета Военного университета

Трофимова И. А. — кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и гражданского процесса Юридического института МИИТа

Фадеева Н. В. — магистрант МГУУ Правительства Москвы

Чжоу И. — магистрант Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ)

Щукина В. В. — преподаватель Военного университета, аспирант Московского государственного университета экономики, статистики и информатики

ТРЕБОВАНИЯ
к материалам, представляемым для опубликования в журнале «Вестник Юридического института МИИТ»

1. Текст статьи выполняется в формате Microsoft Word и представляется в электронной форме в РИО института автором лично либо по электронной почте albinadg@mail.ru.

Имя файла определяется по фамилии первого автора.

2. Статья должна содержать:

— название статьи на русском и английском языках;

— ключевые слова (5—7 слов) на русском и английском языках;

— аннотацию 4—6 строк (на русском и английском языках);

Сведения об авторе (авторах):

— фамилия, имя, отчество (полностью);

— место работы, учебы (полное наименование организации в именительном падеже);

— должность, ученая степень, ученое звание, иные почетные звания (при наличии);

— адрес электронной почты.

3. Объем материала — от 3 до 15 страниц формата А4.

4. Список литературы. Оформляется в соответствии с требованиями ГОСТ 7.0.5-2008;

5. Авторами, не имеющими ученого звания и (или) ученой степени, дополнительно представляется рецензия доктора или кандидата наук по профилю статьи.

Аспиранты, соискатели ученой степени и студенты представляют рецензию научного руководителя, а также выписку из заседания кафедры о рекомендации статьи для опубликования.

6. При несоблюдении указанных правил редакционный совет вправе отклонить статью.