

# **Вопросы экономики и права**

**№ 1  
2013**

**Редакционный совет:**

*А.П. Торшин* - председатель редакционного совета, заместитель Председателя Совета Федерации, кандидат юридических наук  
*Е.М. Ашмарина* - доктор юридических наук, профессор  
*А.Г. Лисицын-Светланов* - директор Института государства и права Российской академии наук, доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент РАН  
*В.Н. Викторов* - первый заместитель руководителя Аппарата Совета Федерации, доктор экономических наук, профессор  
*Ю.В. Голик* - доктор юридических наук, профессор  
*В.А. Гамза* - первый вице-президент Ассоциации региональных банков "Россия", кандидат юридических наук, кандидат экономических наук  
*С.Н. Сильвестров* - заместитель директора Института экономики Российской академии наук, доктор экономических наук, профессор  
*А.В. Мецеров* - главный редактор журнала "Экономические науки", доктор экономических наук, профессор

**Редакционная коллегия:**

*Е.М. Ашмарина* - главный редактор журнала "Вопросы экономики и права", доктор юридических наук, профессор  
*О.Ю. Бакаева* - зав. кафедрой публично-экономического университета, доктор юридических наук, профессор  
*В.В. Болгова* - доктор юридических наук, профессор  
*Ю.В. Ильин* - руководитель секретариата Первого заместителя Совета Федерации  
*А.А. Ливеровский* - декан юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов (ФИНЭК), доктор экономических наук, профессор  
*И.В. Рукавишников* - декан юридического факультета Ростовского государственного экономического университета, доктор юридических наук, профессор  
*В.В. Симонов* - начальник инспекции Счетной палаты Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор

Подписной индекс **70180** (Агентство "Роспечать")

Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ №ФС 77-31419 от 6 марта 2008 г., выдано Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций, связи и охране культурного наследия

*Журнал включен в Перечень ВАК Минобрнауки России ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, выпускаемых в Российской Федерации, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук*

**Главный редактор** доктор юридических наук, профессор **Е.М. Ашмарина**

**Ответственный секретарь редакции** доктор юридических наук, профессор **В.В. Болгова**

Редактор *И.Н. Лошкарева*  
Компьютерная правка и верстка - *О.В. Егорова*

Плата с аспирантов за публикацию рукописей не взимается

Цена договорная

Учредитель - ООО "Экономические науки"  
(125252, г. Москва, Чапаевский пер., д. 3, оф. 775)

© Вопросы экономики и права, 2012

Подписано в печать 19.01.2013 г. Формат 60x84/8. Печать офсетная.  
Тираж 1000 экз. Усл. печ. л. 18,6 (20,0). Уч.-изд. л. 22,23. Заказ №

Отпечатано в издательстве ООО "24-Принт"



---

**Научно-информационный журнал****В НОМЕРЕ:****ГОСУДАРСТВО И ПРАВО. ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ****ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА**

<b>Артемьев Н.М.</b> Проблемы и перспективы правового регулирования валютной ответственности в Российской Федерации .....	7
<b>Бакаева О.Ю.</b> Судебный контроль за деятельностью таможенных органов (вопросы административной юрисдикции) .....	14
<b>Моргун О.В.</b> Конституционно-правовые основы мер финансовой безопасности .....	19
<b>Никитина Н.А.</b> Публичные экономические интересы: понятие, система, механизм их реализации .....	24
<b>Павлов В.П.</b> Вещное право в Проекте изменений и дополнений в Гражданский кодекс Российской Федерации и экономические интересы общественного развития .....	30
<b>Шагагпоева М.Х.</b> Особенности воспитательной работы в системе повышения квалификации сотрудников МВД России .....	37

**ЮРИДИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС**

<b>Ланг П.П.</b> Институт несостоятельности (банкротства) - самостоятельная процедура юридического процесса .....	43
---	----

**ЭКОНОМИКА. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ****ЭКОНОМИКА И ПОЛИТИКА**

<b>Зеленский В.А.</b> Стратегические цели реализации новых принципов построения организационной структуры научно-технической сферы России .....	51
<b>Андреев О.С.</b> Направления увеличения эффективности функционирования нефтегазового комплекса .....	57
<b>Головинов П.В., Метелев П.С.</b> К вопросу о возможности создания мирового рынка природного газа как основного энергоносителя .....	62
<b>Масумов Р.В.</b> Роль государственно-частного партнерства в реализации транспортной стратегии Российской Федерации .....	66
<b>Тхазеплов Т.М.</b> Стратегические приоритеты обеспечения экономической безопасности региона .....	71

**ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ**

<b>Кузьмина О.Ю.</b> Особенности методологии и теории ренты .....	76
<b>Перепёлкин В.А.</b> Характерные черты процесса интеграции продукции и услуг в гибридный продукт .....	83

**ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ**

<b>Аблаев И.М.</b> К вопросу об экономическом содержании инноваций .....	88
<b>Шадуева Э.Ч., Тулубенский М.В., Азарьева А.М.</b> Пути активизации воспроизводственных процессов материально-технической базы промышленных предприятий .....	92
<b>Сураева М.О., Титов А.Б.</b> Перспективы инновационного развития и модернизации экономики России .....	97
<b>Чиналиев В.У.</b> Организационные механизмы создания принципиально новой индустриально-инновационной системы, основанной на передовых промышленных технологиях и инновациях .....	103
<b>Черкасов М.Н.</b> Показатель качества как один из факторов ускорения диффузии инновационных процессов .....	107

<b>Исраилов М.В.</b> Характеристика и оценка конкурентной среды на сельскохозяйственных товарных рынках Чеченской Республики .....	111
<b>Алисултанов Б.Ю., Эфендиев Ш.С., Казибекова З.М.</b> Социально-экономические проблемы региона и роль туризма в их решении .....	114
<b>Тасуева Т.С.</b> Методические аспекты проектирования региональной складской логистической системы .....	117
<b>Исаева Д.Г.</b> Тенденции развития сельского хозяйства Дагестана .....	121
<b>Вотинов А.В.</b> Модернизация ОАО “НОВОШИП” в контексте развития транспортного сектора экономики региона .....	124
<b>Петрова О.С.</b> Систематизация форм региональных кластеров .....	128
 <b>ФИНАНСЫ, ДЕНЕЖНОЕ ОБРАЩЕНИЕ И КРЕДИТ</b>	
<b>Сточеван О.В.</b> Место и роль банковской системы в национальной экономике .....	133
 <b>БУХГАЛТЕРСКИЙ УЧЕТ, СТАТИСТИКА</b>	
<b>Бельтюкова С.М.</b> Анализ основных инструментов налогового стимулирования инновационной деятельности в Российской Федерации .....	136
 <b>МАТЕМАТИЧЕСКИЕ И ИНСТРУМЕНТАЛЬНЫЕ МЕТОДЫ ЭКОНОМИКИ</b>	
<b>Гришанов Г.М., Гришанов Д.Г., Клентак Л.С., Кирилина С.А.</b> Механизм принятия решений по выбору объемов привлекаемых на депозитном рынке и размещаемых в кредиты ресурсов с учетом инвестиций в рекламу .....	140
 <b>МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ</b>	
<b>Абузярова М.И.</b> Особенности конкурентного развития национальных хозяйств в условиях глобализации .....	143
<b>Магеррамов А.М., Салимзаде Н.М.</b> Некоторые суждения о перспективе внешнеэкономических связей Азербайджана .....	148
<i>Annotations to the Articles</i> .....	151

# **ГОСУДАРСТВО И ПРАВО. ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ**

---

*- Теория и история государства и права*

*- Юридический процесс*

## ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВАЛЮТНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2013 Н.М. Артемов

доктор юридических наук, профессор

Московский государственный университет им. О.Е. Кутафина

E-mail: elena-mikhaylovna@yandex.ru

Рассматриваются наиболее актуальные проблемы валютного регулирования на современном этапе исторического развития России; обоснован самостоятельный характер финансовой ответственности как вида юридической ответственности; сделан вывод о необходимости усиления валютной ответственности в целях снижения темпов незаконного перемещения капитала из Российской Федерации за рубеж.

*Ключевые слова:* финансовое право, валютное право, финансовая ответственность, валютная ответственность, валютный контроль.

Согласно Основным направлениям единой государственной денежно-кредитной политики на 2013 г. и на период 2014 и 2015 гг.<sup>1</sup>, чистый отток капитала из России за первые 9 мес. 2012 г. составил 57,9 млрд долл., что на 1 млрд долл. больше аналогичного показателя в 2011 г. Как ожидается, увеличение оттока капитала приведет к меньшему приросту чистых международных резервов Банка России. Приведенные показатели с достаточной степенью очевидности показывают, насколько актуальным является принятие научно обоснованных мер, направленных на охрану и защиту отношений, складывающихся при осуществлении валютного регулирования.

До недавнего времени проблемам валютного регулирования в целом и валютной ответственности в частности в финансовом праве уделялось недостаточное внимание. Между тем в последние годы появляется все больше трудов, затрагивающих данную проблематику. И здесь можно отметить работы таких ученых, как И.И. Кучеров, И.В. Хаменушко, Ю.Л. Смирникова, и ряда иных. Не следует забывать и о том, что необходимость научной разработки проблем финансовой и валютной ответственности была обоснована в трудах автора настоящей статьи и М.В. Карасевой.

Так, еще в 2002 г. в своей монографии «Проблемы и перспективы валютного регулирования в РФ (финансово-правовой аспект)» нами отмечалось, что, поскольку валютное право является финансово-правовым институтом, а валютные правонарушения - видом финансовых правонарушений, юридическим видом ответственности за их совершение логично считать *финансовую от-*

*ветственность*, несмотря на то, что действующее законодательство, как правило, хранит молчание по данному поводу. Однако это далеко не бесспорный вопрос, по которому высказываются различные, зачастую противоположные точки зрения.

Считаем необходимым согласиться с мнением М.В. Карасевой, которая полагает, что финансово-правовая ответственность, являясь разновидностью юридической ответственности, содержит все ее признаки<sup>2</sup>. Специфика финансово-правовой ответственности наиболее наглядно проявляется в некоторых особенностях финансовых правонарушений и финансово-правовых санкций.

Часть исследователей придерживается разделения ответственности на пять традиционных видов. При этом ответственность за нарушения финансового законодательства рассматривают как административную. Л.Ю. Кролис отмечает: «Финансовая ответственность - это не особый вид ответственности, а просто разновидность административной. Законодателем она установлена как самостоятельная»<sup>3</sup>. Такое утверждение весьма спорно. Во-первых, определение видов ответственности, их признаков, критериев выделения является предметом теории права, а не нормотворчества; во-вторых, данный термин не раз употреблялся в нормативных актах. Впервые он появился в Указе Президента 23 мая 1994 г. № 1006 «Об осуществлении комплексных мер по своевременному и полному внесению в бюджет налогов и других обязательных платежей».

Между тем сторонники вышеуказанной позиции ссылаются на неразработанность понятийного аппарата, например, на подмену понятия “финансовая санкция” понятием “финансовая ответственность”.

Обосновывая данное предположение, Белинский указывает на то, что “при введении в налоговое законодательство (к примеру) понятия финансовой ответственности произошло отождествление с предусмотренными законом финансовыми санкциями, но санкция - мера наказания за нарушение правовой нормы. В отличие от санкции, которая в этом смысле пребывает в статическом состоянии, без движения, ответственность - более широкое понятие, чем входящая в нее санкция, находится в динамике и представляет собой реализацию, фактическое применение правовой нормы”<sup>24</sup>.

Исходя из сказанного, можно провести аналогию. *Юридическую природу ответственности по валютному законодательству следует определить как применение, реализацию санкций этого законодательства за допущенные в валютных правоотношениях правонарушения.*

Некоторые авторы признают, что финансовая ответственность имеет свои особенности, но при этом не становится самостоятельным видом ответственности. Такой позиции придерживается А.Я. Курбатов: “Хотя данная ответственность выделена в законодательстве как самостоятельная и обладает рядом специфических особенностей... однако по предмету и методу является административной”<sup>25</sup>. При этом А.Я. Курбатов ссылается на письмо Высшего Арбитражного суда от 31 мая 1994 г. № С1-7/ОП-370 “Обзор практики разрешения арбитражными судами споров, касающихся общих условий применения ответственности за нарушение налогового законодательства”.

Итак, существуют самые полярные точки зрения по рассматриваемой дискуссионной проблеме. При этом обращает на себя внимание категорическое мнение административистов, однозначно относящих финансовую (а следовательно, и валютную) ответственность к административной, т.е. полностью отрицающих ее юридическую самостоятельность, исходя из того, что финансовые правонарушения не могут не быть административными правонарушениями<sup>6</sup>.

С подобными утверждениями полностью согласуется мнение, суть которого заключается в при-

знании того, что нормы валютного законодательства носят в основном административно-правовой характер<sup>7</sup>. С другой стороны, признается сочетание в юридическом воздействии на нарушения валютного законодательства гражданско-правовой, финансово-правовой и административной ответственности<sup>8</sup>. Однако аргументация изложенных позиций весьма ущербна. Отмечается, что валютное законодательство содержит отсылочные нормы об ответственности к административному и уголовному законодательству, но не к финансовому.

Чтобы разобраться в существующих разногласиях, составить свое собственное мнение и обосновать его, представляется, что необходимо дать четкий ответ на два вопроса:

1) Каковы критерии выделения видов ответственности?

2) Как соотносятся финансовая ответственность и ответственность в области нарушения валютного законодательства?

Надо отметить, что если вопрос о критериях разделения права на отрасли в теории достаточно проработан и все равно на практике вызывает существенные проблемы, то вопрос о разграничении видов ответственности не имеет достаточной теоретической проработки. Некоторые исследователи указывают на субъектный состав в качестве главного критерия, некоторые - на виды санкций за правонарушения. Каждый из этих критериев действительно имеет место, но не является определяющим. Так, совершение мелкого хулиганства влечет применение административной ответственности, а хулиганства - уголовной, хотя характер действий и субъектный состав одинаковый. А штраф может выступать как санкция практически любого вида ответственности. Такой критерий, как степень общественной опасности, может применяться для разграничения административной и уголовной ответственности, но никак, скажем, дисциплинарной и материальной. Следовательно, необходимо применять комплекс критериев. Представляется, что здесь необходимо принять позицию, высказанную Л.Ю. Кролис: “Выделить особый вид ответственности - это значит четко заявить об этом в законах, *установить систему нарушений и применяемых за них санкций, специальное производство по применению этих санкций*”<sup>9</sup>.

Становится очевидно, что самостоятельный вид ответственности должен отвечать следующим условиям: он должен быть установлен зако-



ном, нормативным либо подзаконным актом, регламентирующим данную ответственность; должна быть определена система правонарушений и санкции за их совершение; должен определяться порядок производства по данным правонарушениям, отличный от производства по другим видам правонарушений.

Что касается соотношения финансовой ответственности и таковой в области валютных правонарушений (валютной ответственности), то следует отметить: нигде в действующем законодательстве термин “валютная ответственность” не фигурирует. И это обоснованно, так как наличие того или иного вида законодательства (в нашем случае валютного) не является обязательной основой как для формирования самостоятельной отрасли права, так и для выделения особого вида юридической ответственности. В силу сказанного, конечно, термин “валютная ответственность” реально означает юридическую ответственность за совершение валютных правонарушений. Его самостоятельное употребление в научном обороте равнозначно “налоговой ответственности”, “экологической ответственности” и т.п. Вместе с тем очевидна связь этого термина с финансовой деятельностью и финансовой ответственностью, в основе чего лежит соотношение финансового и валютного права. Однако представляется, что *валютная ответственность должна соотноситься с финансовой, так же как валютное право соотносится с финансовым.*

Суммируя вышесказанное, можно предположить, что термин “валютная ответственность” можно употреблять в двух смыслах. В широком смысле под валютной ответственностью следует понимать комплексный институт, объединяющий нормы различных отраслей права (уголовного, административного и т.д.), направленные на защиту валютных правоотношений. В *собственном* же смысле под валютной ответственностью можно понимать *государственно-принудительное воздействие, предусмотренное нормами права и применяемое к лицу, совершившему валютное правонарушение.*

Однако остается открытым вопрос о финансовой ответственности, специфической разновидностью каковой является ответственность за совершение валютных правонарушений.

Как уже отмечалось, законодательство предусматривает только уголовную и административную ответственность за нарушение требова-

ний законодательства о валютном регулировании и валютном контроле. КоАП РФ предусматривает нарушения валютного законодательства, влекущие административные наказания в ст. 15.25, которая распространяется на граждан, должностных и юридических лиц. Уголовная ответственность за невозвращение из-за границы средств в иностранной валюте устанавливается ст. 193 УК РФ. Между тем, по справедливому замечанию И.И. Кучерова, “валютное законодательство... предусматривает отдельные санкции, которые не могут быть отнесены на счет административных или уголовных наказаний. Наличие таких санкций в известной степени указывает на то, что нарушители валютного законодательства могут также привлекаться к юридической ответственности, которая имеет некую иную отраслевую принадлежность”<sup>10</sup>. Здесь, в частности, автор имеет в виду применение к правонарушителю правосстановительной санкции в виде выдачи специально уполномоченным органом валютного контроля предписания об устранении выявленных нарушений валютного законодательства Российской Федерации, предусмотренной п. 1 ч. 2 ст. 23 Федерального закона от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ. В свою очередь, юридическая ответственность за нарушение валютного законодательства имеет финансово-правовую природу, т.е. является разновидностью финансово-правовой ответственности.

Как бы то ни было, в настоящее время *валютная ответственность весьма условная категория, должна иметь ряд признаков, характерных только для нее:*

1. Применение валютной ответственности - случай правонарушения особого рода.
2. Основанием ответственности является валютное правонарушение (виновно совершенное противоправное деяние субъекта, для которого установлена валютная ответственность только за те деяния, которые предусмотрены валютным законодательством).
3. В качестве субъектов валютной ответственности могут выступать как физические, так и юридические лица.
4. Валютная ответственность состоит в претерпевании виновным исключительно имущественных лишений. Взыскание происходит в денежной форме.
5. Целесообразно наличие особой процедуры привлечения к валютной ответственности.

Следует признать, что все названные признаки пока еще не получили должного правового оформления. В силу этого сама по себе проблема валютной ответственности (впрочем, как и финансовой) дискуссионна. Это, в частности, дало основание некоторым авторам, например И.В. Хаменушко, говорить о валютной ответственности как о разновидности ответственности административной<sup>11</sup>. Однако, исходя из всего вышеперечисленного, мы считаем более правильным рассматривать валютную ответственность как разновидность финансовой ответственности.

Вспоминая не столь далекое прошлое, можно отметить, что в 90-е гг. XX в. наиболее распространенными *видами нарушения валютного законодательства* с целью избежания налогообложения и экспорта российского капитала за рубеж (ряд из них используется и в наши дни) были:

- сокрытие, полный или частичный неперевод, несвоевременный перевод экспортной валютной выручки на счета российских банков;
- перевод иностранной валюты со счетов резидентов в российских банках на счета нерезидентов в иностранных банках в качестве взносов в их уставные фонды без разрешения Банка России;
- фиктивные контракты на импорт;
- превышение обусловленного законом 90-дневного срока оплаты иностранными фирмами поставок российской нефти и нефтепродуктов;
- превышение 90-дневного срока поступления товаров по импортным контрактам со 100% предоплатой;
- зачисление иностранными плательщиками валютной выручки, причитающейся российским предприятиям и гражданам, на счета в иностранных банках (счета самих предприятий или граждан, счета иностранных частных лиц, счета иностранных фирм - торговых партнеров или специально созданных для такого рода целей);
- импорт и экспорт товаров (работ и услуг) через дополнительно введенные в сделку иностранные посреднические фирмы (обычно зарегистрированные в странах с низким налогообложением) с искусственным занижением экспортной цены и завышением импортной цены с целью образования на счетах указанных свободных средств, не отраженных в учете российского предприятия (акции, облигации и т.п.);
- отказ российских предприятий от получения экспортной выручки с последующей оплатой

иностранном партнером импортных контрактов российского предприятия;

- удовлетворение российской стороной фиктивных претензий иностранных фирм и предпринимателей с уплатой за границу штрафов, пени и т.д.;

- поставка российскими предприятиями товаров в бывшие республики СССР с оплатой в рублях или национальных валютах и последующим реэкспортом за свободно конвертируемую валюту, зачисляемую на счета в иностранных банках<sup>12</sup>.

Нарушения валютного законодательства также были (и до сих пор остаются) связаны с использованием *основных каналов нелегальной утечки валюты из России*. В их числе:

- невозврат валютной выручки под предлогом форс-мажорных и иных обстоятельств;
- необоснованные авансовые отчисления при импорте в счет будущих поставок товаров, которые нередко вообще не осуществляются;
- ценовые манипуляции, прикрытые якобы бартерными операциями, в результате которых валюта остается за границей;
- перечисления на счета иностранных фирм валютных средств в счет оплаты фиктивных услуг;
- занижение контрактной цены при экспорте;
- завышение контрактной цены при импорте;
- внесение страхового депозита в иностранный банк для получения кредита (при этом кредит не берется);
- вывоз капитала частными лицами, в том числе с помощью кредитных карточек;
- другие каналы.

Таким образом, перед государством остро встала необходимость принятия действенных мер, направленных на пресечение подобных нарушений и на обеспечение наиболее полного возврата валютной выручки от экспорта товаров. Подобные меры применяло и применяет абсолютное большинство государств мира.

Можно, в целом, согласиться с мнением<sup>13</sup>, что валютные правонарушения условно подразделяются на следующие три группы:

- 1) связанные с порядком открытия валютных счетов и распоряжением счетом;
- 2) нарушение правил валютных операций с движением капитала;
- 3) неисполнение обязательств перед государством, налагаемых в связи с использованием иностранной валюты.

*Исходя из вышеизложенного, а также с учетом теоретических позиций, валютным правонарушением следует признавать виновно совершенное противоправное (в нарушение законодательства о валютных ограничениях) деяние (действие или бездействие) субъекта валютных отношений, за которое валютным законодательством установлена ответственность.*

Следует выделить следующие правовые признаки деяния:

а) противоправность;

б) виновность;

в) причинная связь противоправного действия и вредных последствий. Вредные последствия - это результат именно тех деяний, которые указаны в законе. Отсутствие такой связи исключает применение соответствующих мер ответственности;

г) в действующем законодательстве должна быть установлена конкретная санкция за совершение правонарушения. Если за совершение конкретного противоправного деяния взыскания не предусмотрено, то привлечение лица к правовой ответственности исключено.

Элементами состава валютного правонарушения традиционно являются: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона. Несмотря на то, что у каждого конкретного нарушения должен быть собственный фактический состав, который является основанием юридической ответственности, можно определить родовые особенности каждого из элементов.

*Объект валютного правонарушения.* Каждое деяние, за которое установлена юридическая ответственность, причиняет вред определенным общественным отношениям. Эти охраняемые законом общественные отношения выступают объектом посягательства, иными словами, объектом правонарушения. *Общим объектом нарушений валютного законодательства является система установленных валютных ограничений.*

*Объективная сторона валютного правонарушения.* Правовая норма об ответственности за нарушение валютного законодательства должна четко указывать признаки наказуемого деяния, внешнего проявления противоправного поведения. Это обязательное условие, с одной стороны, ограничивающее административное усмотрение при назначении наказаний, с другой -

исключающее лазейки для избежания ответственности.

Нарушения норм валютного законодательства могут совершаться как действием, так и бездействием.

Объективная сторона правонарушения характеризуется двумя группами признаков: обязательными и факультативными.

К обязательным относятся: общественно опасное деяние, объективно опасные последствия, причинная связь между деянием и наступившими последствиями. Совокупность этих признаков - необходимое условие всесторонней характеристики наказуемого поведения.

Факультативные признаки объективной стороны правонарушения - это дополнительные критерии, характеризующие условия обстоятельства совершения правонарушения. Они могут присутствовать не во всех составах нарушений валютного законодательства. Однако если в конкретном составе какой-либо из них предусмотрен, то он становится обязательным признаком объективной стороны правонарушения.

Среди указанных признаков важное значение имеет неоднократность, т.е. повторяемость однородных действий в течение определенного законом периода. От неоднократности следует отличать повторность. Повторность означает совершение одним и тем же лицом в течение года правонарушения, однородного тому, за которое оно уже подвергалось взысканию. От правонарушений, состоящих в неоднократности деяний, следует также отличать делящиеся и продолжаемые правонарушения.

*Субъект валютного правонарушения.* Субъект правонарушения - лицо, совершившее правонарушение, подлежащее наказанию. Субъект правонарушения характеризуют свойства, которые позволяют применить к нему меру ответственности. Для физических и юридических лиц эти свойства различны. Так, признак достижения лицом установленного законом возраста свойствен только физическим лицам. Поэтому для установления характеристик субъектов валютных правонарушений прежде всего следует выделить группы субъектов: физические и юридические лица.

*Субъективная сторона* - это психическое отношение лица к совершаемому им правонарушению. Оно всегда характеризуется прежде всего формой вины. "Без вины нет ответственности".

ти” - основополагающий принцип юридической ответственности. На наш взгляд, применимость этого принципа за валютные правонарушения не должна подвергаться сомнению. Валютное правонарушение может быть совершено умышленно или по неосторожности, например, по объективным причинам может быть просрочен платеж за экспортный товар иностранным партнером. Форма вины должна дифференцировать размеры взысканий, установленных соответствующими санкциями.

Важное значение для понимания сущности валютной (как и финансовой) ответственности имеет юридический характер санкций за валютные правонарушения. Именно меры юридической ответственности выражают, как представляется, специфику данного вида ответственности. Они нередко таковы, что не вписываются, например, в официальный перечень административных наказаний. Ближе всего они соотносятся с “финансовыми правовыми санкциями” (термин, довольно часто употребляемый в законодательстве субъектов РФ), хотя порядок их применения, действительно, чаще всего административный.

В ранее действовавшем Законе РФ “О валютном регулировании и валютном контроле” ответственность за нарушение валютного законодательства предусматривалась ст. 14. Так, резиденты, включая уполномоченные банки, а также нерезиденты, нарушившие положения статей Закона, несли ответственность в виде:

- взыскания в доход государства всего полученного по недействительным в силу Закона сделкам;

- взыскания в доход государства неосновательно приобретенного не по сделкам, а в результате незаконных действий.

Резиденты, включая уполномоченные банки, а также нерезиденты несли ответственность за отсутствие учета валютных операций, ведение учета с нарушением установленного порядка, за непредставление либо несвоевременное представление органам и агентам валютного контроля документов и информации в пределах суммы, которая не была учтена, или была учтена ненадлежащим образом, или в отношении которой документация и информация не были представлены в установленном порядке.

При повторном нарушении валютного законодательства, в том числе за невыполнение либо за ненадлежащее выполнение предписаний орга-

нов валютного контроля, резиденты, включая уполномоченные банки, и нерезиденты несли ответственность в виде:

- взыскания в доход государства сумм, указанных выше, а также штрафов в пределах пятикратного размера этих сумм, которые налагаются ЦБ РФ;

- приостановления действия или лишения резидентов, включая уполномоченные банки, либо нерезидентов выданных органами валютного контроля лицензий и разрешений.

Как видно, специфика некоторых из названных мер ответственности налицо. Таким образом, можно однозначно говорить о том, что за перечисленные нарушения наступала финансово-правовая ответственность в ее валютно-правовом варианте.

Между тем в настоящее время нормы, устанавливающие ответственность за нарушение правил совершения валютных операций, исключены из валютного законодательства. Помимо этого, в рамках происходящего процесса либерализации валютного законодательства был отменен ряд валютных ограничений, а также изменена структура органов валютного контроля.

Указанные изменения, однако, не повлекли за собой каких бы то ни было позитивных изменений. Более того, приходится признать, что сейчас российская экономика работает на экономики таких стран, как Китай, Узбекистан, Вьетнам и т.д. Так, в настоящее время поступления от переводов жителей Узбекистана, работающих в России, составляет порядка 50 % ВВП данной страны.

Опыт США, Великобритании и других развитых стран свидетельствует о том, что в условиях рыночной экономики не происходит бездумного ослабления правил валютного регулирования. Таможенное и валютное законодательство указанных стран построено таким образом, что нерезидентам весьма сложно вывезти большие суммы в валюте за пределы государственной границы. Из России же можно свободно без декларирования вывезти наличные деньги на сумму, не превышающую 10 тыс. долл., а при предъявлении справки из банка - неограниченную сумму. В связи с этим возникает ряд вопросов. Почему данная проблема остается неурегулированной в отечественном законодательстве? Почему нерезиденты, не стоящие на налоговом учете, могут свободно переводить в свои страны из России

огромные суммы денег? Почему никто не контролирует этот процесс? Представляется, что дать ответ на них не так уж и просто.

Между тем, как отмечает Е.М. Ашмарина, «инновационный подход, который можно применить к праву, диктует необходимость более оперативного реагирования на актуальные тенденции в жизни общества»<sup>14</sup>. На это же указывает и Е.Ю. Грачева, по словам которой, «ключевым фактором развития общества выступают инновационные процессы. И цели права как регулятора общественных отношений заключаются в обеспечении потребностей инновационного развития общества»<sup>15</sup>. Таким образом, можно говорить о том, что на современном этапе развития общества одной из основных целей финансового права, является выработка инновационных предложений, направленных на совершенствование отечественной правовой системы. Это же в полной мере относится и к сфере валютного регулирования в целом и проблемам правового регулирования валютной ответственности в частности.

Россия не настолько богата, чтобы продолжать работать на экономики других стран. Упразднение норм, устанавливающих валютную ответственность из Закона о валютном регулировании, на руку только тем, кто выводит капитал за рубеж. В связи с этим необходимо говорить об усилении, а не об ослаблении валютной ответственности в Российской Федерации.

Мы не призываем к полному запрету трансграничного перемещения капиталов. Однако считаем, что правильнее было бы нерезидентам платить нашему государству определенную комиссию (в разумных пределах, естественно). Это позволит оставлять часть денежных средств в России, где они будут работать на благо нашей экономики.

Подводя итоги, еще раз отметим, что совершенствование системы правового регулирования ответственности за нарушение норм валютного законодательства должно основываться на научно обоснованных концепциях, что предполагает широкую дискуссию, к которой мы всех и приглашаем. Между тем хотелось бы, чтобы в своих

исследованиях авторы делали ссылки на первоисточники, из которых они производят заимствования, что является залогом сохранения общей атмосферы взаимоуважения в научном сообществе.

<sup>1</sup> Вестник Банка России. 2012. № 67.

<sup>2</sup> Карасева М.В. Финансовое право. Общая часть : учебник. М., 1999. С. 181.

<sup>3</sup> Кролис Л.Ю. Административная ответственность за нарушение налогового законодательства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1996. С. 13.

<sup>4</sup> Белинский К.Е. К вопросу о правовой природе ответственности по налоговому законодательству // Хозяйство и право. 1995. № 8. С. 111.

<sup>5</sup> Курбатов А.Я. Вопросы применения финансовой ответственности за нарушения налогового законодательства. По материалам судебно-арбитражной практики // Хозяйство и право. 1995. № 1. С. 63.

<sup>6</sup> См.: Кузмичева Г.А., Калинина Л.А. Административная ответственность. М., 2000. С. 5-6; Калинина Л.А. Проблемы административной ответственности за нарушение финансового и налогового законодательства // Законодательство. 1999. № 8. С. 33-35.

<sup>7</sup> Луц Л.А. Международное частное право. Общая часть. М., 1959. С. 132.

<sup>8</sup> Проблемы валютного регулирования и валютного контроля // сб. тр. Академии налоговой полиции ФСНП России, 2000. С. 73.

<sup>9</sup> Кролис Л.Ю. Указ. соч. С. 13.

<sup>10</sup> Кучеров И.И. Валютное право России : (академический курс лекций). М., 2011. С. 208.

<sup>11</sup> Хаменушко И.В. Проблемы ответственности за нарушение валютного законодательства в связи с принятием Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Хозяйство и право. 2003. № 9. С. 82 - 88.

<sup>12</sup> Иванов Е. Российские капиталы должны работать у себя в стране // Закон. 1994. № 9. С. 62-67.

<sup>13</sup> Степанян М.Г. Использование иностранной валюты. «Черные дыры» в Российском законодательстве. М., 2001. С. 122.

<sup>14</sup> Ашмарина Е.М. Экономическое право как инновационная технология российской правовой науки // Вопросы экономики и права. 2011. № 4. С. 100.

<sup>15</sup> Грачева Е.Ю. Финансовое право в обеспечении инновационного развития // Вопросы экономики и права. 2011. № 10. С. 180.

Поступила в редакцию 01.12.2012 г.

## СУДЕБНЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ (ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ)

© 2013 О.Ю. Бакаева

доктор юридических наук, профессор

Саратовский государственный социально-экономический университет

E-mail: bakaeva22@yandex.ru

Проанализированы особенности разрешения споров, складывающихся в области таможенного дела и связанных с управленческой деятельностью таможенных органов. Определены особенности судебного контроля на наднациональном уровне. Изложена позиция относительно целесообразности создания административных судов, а затем выделения в их структуре финансовых судов, призванных разрешать и таможенно-правовые споры.

*Ключевые слова:* судебный контроль, таможенные органы, таможенно-правовые споры, административное судопроизводство, таможенное законодательство.

Таможенные органы, осуществляя государственное управление в таможенной сфере, совершают юридически значимые действия, тем самым позволяя подконтрольным субъектам - участникам таможенных правоотношений - реализовывать в этой сфере свои права и обязанности. В случае правомерного поведения субъектов указанные отношения носят характер регулятивных, а при совершении правонарушений становятся охранительными.

Область взаимоотношений участников таможенных правоотношений в определенном ракурсе уникальна, поскольку, с одной стороны, деятельность таможенных органов нацелена на содействие развитию внешней торговли (существует даже понятие "сервисная таможня"), а с другой - таможенные органы должны выполнять ежегодно утверждаемый и составляемый на основе макроэкономических прогнозов Министерством финансов РФ план по сбору таможенных платежей и формированию доходной части бюджета. В 2011-2012 гг. таможенные органы аккумулировали в казне государства более половины доходов, тем самым превзойдя долю средств, направляемую в бюджетную систему налоговыми органами.

Конституционно провозглашенные демократические основы нашего государства предполагают законодательное установление ряда мер, направленных на полноценную реализацию гражданами и их объединениями своих законных прав и интересов. Таможенный кодекс Таможенного союза<sup>1</sup> (ТК ТС) к их числу относит информирование и консультирование; возможность принятия

предварительного решения о классификации товаров по Товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности (ВЭД); право на обжалование действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц. Последняя мера актуальна в случаях необходимости осуществления судебного контроля за деятельностью таможенной администрации.

В соответствии с п. 1 ст. 36 Федерального закона "О таможенном регулировании в Российской Федерации"<sup>2</sup> (далее - Закон о таможенном регулировании) реализация права лица на обжалование возможна, если, по мнению этого лица, нарушены его права, свободы или законные интересы, ему созданы препятствия к их осуществлению либо незаконно возложена на него какая-либо обязанность. Альтернативой административному порядку обжалования (в вышестоящий таможенный орган) является обращение лица за защитой своих прав в судебные органы.

Следует отметить, что Законом о таможенном регулировании не регламентируется порядок обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях. Такое право и способ его реализации установлены гл. 30 КоАП РФ.

Таким образом, участники таможенных правоотношений (подконтрольные таможенным органам субъекты) могут использовать судебный контроль:

1) при нарушении их прав, свобод, законных интересов, равно как и при создании таможенными органами каких-либо трудностей к их осуществлению, а также при правонарушении возложении на них обязанностей;

2) при обжаловании постановлений по делам об административных правонарушениях - нарушениях таможенных правил.

Названные обстоятельства непосредственно связаны с осуществлением таможенными органами управленческой деятельности, а именно функций по таможенному администрированию: совершению таможенных операций, взиманию таможенных платежей, ведению борьбы с нарушениями таможенного законодательства. Исходя из этого, объектом судебного контроля являются полномочия таможенных органов как органов исполнительной власти и их должностных лиц, а именно правомерность или неправомочность таких полномочий. Учитывая фискальную направленность деятельности таможенных органов, очевидно, что, оспаривая их решения, действия (бездействие), участники таможенных правоотношений наиболее озабочены объемом взыскиваемых таможенных платежей, расчетом и корректировкой таможенной стоимости, льготами по уплате налогов и таможенных пошлин.

Анализ административной и судебной практики по делам о признании действий таможенных органов незаконными позволяет классифицировать такие дела по двум основным группам:

1. *Оспаривание решения таможенного органа о классификации товара в соответствии с ТН ВЭД Таможенного союза.* В таможенной сфере классификация товара имеет первостепенное значение для исчисления таможенных пошлин. Посредством ТН ВЭД каждый перемещаемый через таможенную границу товар обозначается 10-значным цифровым кодом. Соответственно, каждому коду товара соответствует определенная ставка таможенной пошлины, и, согласно принципу эскалации таможенного тарифа, чем выше качественная характеристика товара, тем больше и размер ставки таможенной пошлины. Таким образом, таможенный тариф устанавливает соотношение между товарной номенклатурой и ставками таможенной пошлины. Проверка правильности классификации товаров возложена на таможенные органы.

Данная категория дел содержит в своей основе несогласие декларантов с действиями таможенных органов, которые принимают решение об изменении заявленного лицом кода товара с целью доначисления таможенных платежей<sup>3</sup>. В общем объеме таможенно-правовых споров они составляют подавляющее большинство.

2. *Оспаривание решения таможенного органа о корректировке таможенной стоимости ввозимых товаров.* Таможенная стоимость есть основа налогово-пошлинной базы таможенного обложения. В соответствии с п. 3 ст. 64 ТК ТС, как правило, она определяется самим декларантом либо таможенным представителем, действующим от имени и по поручению декларанта. Декларирование таможенной стоимости ввозимых товаров осуществляется путем заявления сведений о методе определения таможенной стоимости товаров, величине таможенной стоимости товаров, об обстоятельствах и условиях внешнеэкономической сделки, имеющих отношение к определению таможенной стоимости товаров, а также представления подтверждающих их документов (п. 2 ст. 65 ТК ТС).

Таможенными органами производится контроль таможенной стоимости товаров, по результатам которого принимается решение о ее принятии либо корректировке. Разумеется, именно последнее решение и оспаривается участниками таможенных правоотношений, не согласными с такой корректировкой, которая в большинстве случаев увеличивает таможенную стоимость и, соответственно, размер таможенных платежей.

Интересно, что, по сути, в основе таких споров лежит недоверие таможенных органов к участникам внешнеэкономической деятельности, которые, по мнению таможенной администрации, представили недостоверные документы и сведения, обосновывающие таможенную стоимость<sup>4</sup>. В процессе судопроизводства, как правило, выносится решение о том, что информация, представляемая декларантами, является достоверной и документально подтвержденной, что влечет отмену решения таможенного органа о корректировке таможенной стоимости.

Помимо двух указанных разновидностей споров, в порядке арбитражного судопроизводства в течение 2011-2012 гг. рассматривались дела о необоснованности проведения таможенным органом дополнительной проверки, о взыскании убытков ввиду незаконности проведения таможенного досмотра, о бездействии таможенного органа, выразившемся в отказе рассмотрения жалобы.

Административные правонарушения в области таможенного дела (нарушение таможенных правил) урегулированы гл. 16 КоАП РФ. Из 24 составов правонарушений примерно по половине со-

ставов в качестве административного наказания предусмотрена конфискация, что предполагает рассмотрение таких дел в судебном порядке.

Несмотря на некоторую либерализацию таможенного законодательства, нарушений таможенного законодательства меньше не становится: ежедневно таможенными органами возбуждается порядка 200 дел об административных правонарушениях<sup>5</sup>. Наибольшее количество дел об административных правонарушениях в 2012 г. было возбуждено по фактам недекларирования либо недостоверного декларирования товаров (27 % от общего количества возбужденных) в связи с нарушением валютного законодательства РФ и актов органов валютного регулирования (13 %), несоблюдения запретов или ограничений (11 %), а также недекларирования либо недостоверного декларирования физическими лицами иностранной валюты (8 %)<sup>6</sup>. Рассмотрение дел такого рода требует специализации судей в связи со специфичностью и объемом таможенного законодательства.

В ряде случаев судебному контролю в области таможенного дела предшествует административно-юрисдикционная деятельность таможенных органов, выражающаяся в реализации таможенными органами полномочий по рассмотрению споров и применению мер государственного принуждения. При неудовлетворении интересов одной из сторон такая деятельность впоследствии может перейти в процесс, называемый административной юстицией и предполагающий судопроизводство.

В целом, следует отметить, что большинство предпринимателей считают обращение в суд наиболее эффективным способом защиты своих прав. По данным Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ), таковых насчитывается 66 %. Значительно меньше тех, кто признает результативным обращение в федеральные и региональные органы публичной власти, а также в органы местного самоуправления (26 и 32 %, соответственно), в СМИ (29 %) или же самостоятельные действия (26 %). В меньшинстве те, кто указывает на обращение в общественные организации предпринимателей (12 %), к другим предпринимателям или же в криминальные структуры (по 11 %)<sup>7</sup>.

Весомым основанием, отнесенным в пользу судебного разбирательства, следует признать множественные ошибки в правоприменительной

деятельности таможенных органов. Так, по данным официального сайта ФТС России, в течение последних пяти лет доля вынесенных судебными органами решений по таможенно-правовым спорам в пользу таможенных органов составляет лишь половину от общего числа дел (в 2010 г. - 46 %, в 2011 г. - 54 %). Основная доля отрицательных для таможенных органов судебных решений связана с обжалованием решений, действий (бездействия) в таможенной сфере (84 % от общего числа проигранных таможенными органами дел)<sup>8</sup>. Как видно из приведенных данных, примерно в половине случаев должностные лица неверно применяют действующие в области таможенного дела нормативные положения в силу недопонимания, низкого уровня профессионализма, небрежного отношения к исполнению своих должностных обязанностей и даже правового нигилизма. Полагаем, что каждое проигранное таможенными органами дело должно быть тщательно проанализировано. При обнаружении в действиях (бездействии) должностного лица, вынесшего решение, признаков вины, такое лицо должно быть привлечено, как минимум, к дисциплинарной ответственности. В ряде случаев, возможно, следует ставить вопрос о его служебном соответствии.

Следует отметить, что активное участие России в интеграционном процессе (членство в Таможенном союзе и ВТО) осложняет юрисдикционную деятельность таможенных органов, выявляет проблемы, обусловленные различием законодательных норм. Анализируя такие недостатки, А.Б. Новиков, например, предлагает обратить внимание на меры по совершенствованию деликтно-юрисдикционного производства в условиях Таможенного союза ЕврАзЭС. К ним автор, в частности, относит унификацию законодательств государств - членов Таможенного союза об административной ответственности, установление системы административных регламентов правоохранительной деятельности, закрепление в КоАП РФ нормотворческих функций федеральных органов исполнительной власти, введение административных регламентов взаимодействия правоохранительных органов в масштабах ЕврАзЭС<sup>9</sup>.

Отличительной особенностью судебного контроля в области таможенного дела является возможность обращения участников таможенных правоотношений в наднациональные органы, в том числе в Суд ЕврАзЭС, начавший свою дея-



тельность 1 января 2012 г.<sup>10</sup> Он наделен широким спектром полномочий по урегулированию межгосударственных споров: рассматривает споры экономического характера, возникающие между государствами-участниками по вопросам реализации решений органов ЕврАзЭС и положений договоров, действующих в рамках ЕврАзЭС, а также осуществляет толкование положений международных договоров, действующих в рамках ЕврАзЭС, и решений органов ЕврАзЭС. Кроме того, Суд рассматривает следующие категории дел в рамках Таможенного союза по заявлению хозяйствующих субъектов и запросам высших органов судебной власти государств-участников Таможенного союза и Единого экономического пространства:

- об оспаривании актов Евразийской экономической комиссии (ранее - Комиссии Таможенного союза) или их отдельных положений;

- об оспаривании действий (бездействия) указанной комиссии;

- о вынесении заключения по вопросам применения международных договоров, заключенных в рамках Таможенного союза, и актов Комиссии Таможенного союза, затрагивающих права и законные интересы хозяйствующих субъектов (иными словами, по так называемым "преюдициальным запросам").

В 2012 г. Судом ЕврАзЭС было рассмотрено первое дело по заявлению ОАО "Угольная компания "Южный Кузбасс" об оспаривании п. 1 Решения Комиссии Таможенного союза от 17 авг. 2010 г. № 335 "О проблемных вопросах, связанных с функционированием единой таможенной территории, и практике реализации механизмов Таможенного союза"<sup>11</sup>. Спор касался введенной указанным Решением дополнительной обязанности по таможенному декларированию и был разрешен в пользу хозяйствующего субъекта. Оспариваемое Решение Комиссии Таможенного союза было признано не соответствующим международным договорам, действующим в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства. В январе 2013 г. состоялось исполнение данного решения Евразийской экономической комиссией: оспоренная норма исключена.

Таким образом, судебный контроль доступен участникам таможенных правоотношений и на межгосударственном уровне. При этом нужно признать, что разрешение споров наднациональным органом в большей степени отвечает прин-

ципу эффективности отправления правосудия, поскольку учитывает специфичность конфликтов, возникающих в области таможенного дела, и соответствующую специализацию судейского корпуса.

К сожалению, до настоящего времени в России не решен вопрос создания административных судов<sup>12</sup>. Именно административные суды, осуществляя судебный контроль, могут стать действенным механизмом защиты прав и законных интересов граждан и их объединений, в том числе и участников таможенных правоотношений. Сосредоточение их деятельности на сфере административных правоотношений позволит добиться более высококвалифицированного отправления правосудия при рассмотрении дел, входящих в сферу административно-правового регулирования.

Внимание к вопросу административного судопроизводства наблюдается и со стороны Президента РФ<sup>13</sup>. Пленум Верховного суда России в начале 2013 г. одобрил законопроект, в котором предлагается создать в региональных судах специальные коллегии по рассмотрению административных дел. Несмотря на то, что по сути Верховный суд подтверждает необходимость развития административного судопроизводства, однако признает его существование лишь в рамках судов общей юрисдикции. Коллегия по административным делам настоящее время функционирует в системе Верховного суда РФ; в случае принятия законопроекта такие коллегии появятся и в регионах; а затем, видимо, специализация коснется и районных судов.

Представляется, что в системе административного судопроизводства должны быть выделены суды, занимающиеся рассмотрением финансовых споров, предполагающих разрешение дел по уплате налогов, таможенных пошлин и иных обязательных платежей. Финансовые суды созданы, например, в Германии<sup>14</sup>, где и функционируют с середины прошлого века. Они рассматривают дела, связанные с налогами и сборами, а также таможенно-правовые споры. На постсоветском пространстве опыт образования финансовых судов имеется у Казахстана. Кстати, нормы ВТО предполагают образование в государствах - членах этой организации особых судов по таможенно-тарифным вопросам.

В целом же, Всемирная торговая организация вопросам разрешения конфликтов уделяет пристальное внимание. Система урегулирования

споров ВТО является центральным элементом, обеспечивающим безопасность и предсказуемость многосторонней торговой системы. Участники ВТО признают, что система урегулирования споров имеет целью охранять права и обязательства членов по охваченным соглашениям и вносить ясность в отношении действующих положений этих соглашений в соответствии с обычными правилами толкования международного публичного права<sup>15</sup>.

Учитывая утопичность идеи о создании таможенных судов в обозримом будущем, представляется целесообразным включение в структуру административных судов подразделений, занимающихся рассмотрением финансовых, в том числе таможенно-правовых, проблем. Такое введение позволит оптимизировать деятельность таможенных органов и будет способствовать высококвалифицированной, гарантированной защите прав и интересов участников внешней торговли.

<sup>1</sup> Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27 нояб. 2009 г. № 17, в ред. Протокола от 16 апр. 2010 г.) Ратифицирован Федеральным законом от 2 июня 2010 г. № 113-ФЗ "О ратификации Протокола о внесении изменений и дополнений в Договор о таможенном кодексе таможенного союза от 27 ноября 2009 г." // Собр. законодательства (СЗ РФ). 2010. № 50. Ст. 6615; 2010. № 23. Ст. 2795.

<sup>2</sup> См.: "О таможенном регулировании в Российской Федерации" (в ред. от 30 дек. 2012 г.): федер. закон от 27 нояб. 2010 г. № 311-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 48. Ст. 6252; 2012. № 53 (ч.1). Ст. 7608.

<sup>3</sup> См., например: Постановление ФАС Дальневосточного округа от 24 янв. 2012 г. № Ф03-6477/2011 по делу № А51-4046/2011; Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 6 нояб. 2012 г. по делу № А45-9496/2012; Постановление ФАС Поволжского округа от 18 сент. 2012 г. по делу № А49-1916/2011; Постановление ФАС Северо-Западного округа от 13 нояб. 2012 г. по делу № А56-72619/2011. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

<sup>4</sup> См., например: Постановление ФАС Поволжского округа от 7 дек. 2012 г. по делу № А12-4754/2012;

Постановление ФАС Северо-Западного округа от 1 июля 2011 г. по делу № А52-4080/2010; Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 3 дек. 2012 г. по делу № А32-49180/2011. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

<sup>5</sup> Зыкова Т. Цвет коридора. Интервью с руководителем Федеральной таможенной службы А. Бельяниновым // Рос. газ. 2013. 25 янв.

<sup>6</sup> См.: Итоги правоохранительной деятельности таможенных органов за 2012 год. URL: [http://www.customs.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=16960:2012-&catid=55:2011-01-24-16-40-26](http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=16960:2012-&catid=55:2011-01-24-16-40-26).

<sup>7</sup> URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=13624>.

<sup>8</sup> См.: Реализация Федерального закона "О таможенном регулировании в Российской Федерации": анализ актуальных вопросов в правоприменительной практике: интернет-интервью начальника Правового управления Федеральной таможенной службы А. Струкова "КонсультантПлюс" от 19 марта 2012 г. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

<sup>9</sup> Новиков А.Б. Административный процесс в механизме таможенного регулирования Российской Федерации и Таможенного союза Евразийского экономического сообщества : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2011. С. 33.

<sup>10</sup> Решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 19 дек. 2011 г. № 583 "О формировании и организации деятельности Суда Евразийского экономического сообщества". Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

<sup>11</sup> Решение дела опубликовано на официальном сайте Суда ЕврАзЭС. URL: <http://sudevrazes.org/main.aspx?guid=6121>.

<sup>12</sup> Дискуссию об этом см., например: Всероссийская научно-практическая конференция "Административная юрисдикция" [обзор М.А. Лапиной] // Вопросы экономики и права. 2012. № 6. С. 79-89.

<sup>13</sup> Выступление В. Путина на Всероссийском съезде судей 18 дек. 2012 г. URL: <http://президент.рф/news/17158>.

<sup>14</sup> Административное право зарубежных стран: учебник / под ред. А.Н. Козырина, М.А. Штатиной. М., 2003. С. 312 (автор главы - К. Райтемайер).

<sup>15</sup> Договоренность о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров. Подписана в г. Марракеше 15 апр. 1994 г. Вступила в силу для России 22 авг. 2012 г. П. 2, ст. 3. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

*Поступила в редакцию 15.01.2013 г.*

## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕР ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

© 2013 О.В. Моргун

Сибирский федеральный университет, г. Красноярск

E-mail: raubtier@list.ru

Рассматриваются закрепленные в Конституции РФ принципы, положенные в основу правовых ограничений в сфере финансовой безопасности государства. Исследование проводится на примере действующего ограничения наличных денежных расчетов между хозяйствующими субъектами, рассматриваемого в качестве меры безопасности.

*Ключевые слова:* меры безопасности, финансовая безопасность, ограничение наличных расчетов, теневая экономика, финансовая преступность.

Экономическая защищенность и независимость страны в современных условиях, которые рядом авторов определяются как постиндустриальное общество, невозможны без формирования и использования специфического комплекса мер, направленных на обеспечение финансовой безопасности государства. К такому комплексу мер относится специальная группа правовых норм и институтов, или меры финансовой безопасности.

Под мерами безопасности в данной статье будем понимать меры некарательного ограничения поведения индивидуальных или коллективных субъектов, применяемые специально для предотвращения вредоносного воздействия определенного источника повышенной опасности либо ограждения объекта усиленной охраны от вредного влияния любых источников опасности<sup>1</sup>. Возрастающий уровень криминализации финансовых правоотношений предполагает выделение мер финансовой безопасности в самостоятельный блок. В соответствии с исходным определением обозначим их как *меры правоограничительно-го характера, направленные на регулирование отношений субъектов экономической деятельности (в том числе иных лиц) в части формирования, распределения и использования финансовых ресурсов*.

В качестве правовой основы обеспечения финансовой безопасности Российской Федерации выступают различные по юридической силе правовые акты, включающие нормы финансового, налогового, бюджетного права, а также правила, установленные иными государственными органами и институтами, осуществляющими регулирование данных отношений (например, приказы Центрального банка РФ).

Необходимо учитывать, что при условии соблюдения иерархичности системы правовых актов выбор источника закрепления каждой конкретной меры безопасности должен определяться таким образом, чтобы сформулированное в нем правило обеспечивало возможность незамедлительно и эффективно воздействовать на возникающие угрозы безопасности финансовой системы и при необходимости быстро корректироваться с учетом экономической ситуации в стране. И здесь подзаконные нормативные акты представляются наиболее эффективными в решении задач обеспечения финансовой безопасности государства в условиях постоянно меняющихся отношений, связанных с осуществлением финансовых операций. С учетом уровня ликвидности и непредсказуемости современных финансовых рынков, меры финансовой безопасности также должны в равной степени отвечать требованиям подвижности и возможности быстрой адаптации к изменившимся условиям. Между тем правовое регулирование обеспечения финансовой безопасности в современной России не в полном объеме отвечает таким задачам.

Анализ правовой основы системы мер финансовой безопасности в Российской Федерации необходимо начать с Конституции, устанавливающей основы обеспечения финансовой безопасности страны. Конституция определяет систему государственных органов, деятельность которых должна быть направлена, в числе прочего, на поддержание финансовой защищенности государства и их полномочия. Основной закон также закрепляет ряд принципов, ограничивающих действие государственного регулирования в целом и в сфере финансово-экономических отношений в частности.

В основу мер финансовой безопасности положен конституционный принцип свободного перемещения финансовых средств, закрепленный в ст. 74 Основного закона. Он сформулирован следующим образом: “На территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств”. Реализация данного принципа гарантируется ст. 8 Конституции.

Частью второй ст. 74 Основного закона в то же время предусмотрено, что “ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей”. Таким образом, исходя из буквального толкования Конституции, ограничение принципа свободного перемещения финансовых средств недопустимо в контексте данной статьи.

Вместе с тем российское законодательство содержит множество положений, которые затрагивают права граждан и иных лиц, связанные с оборотом денежных ресурсов, и непосредственно соприкасаются с конституционным принципом свободы перемещения финансовых средств. Данные правоограничения в зависимости от вида финансовых отношений, в которых они реализуются, можно классифицировать следующим образом:

1) ограничения, применяемые в сфере денежных расчетов (запрет валютных операций между резидентами, ограничение предельного размера наличных расчетов между юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями);

2) ограничения, связанные с оборотом ценных бумаг (ограничения на выпуск облигаций акционерным обществом, ограничения на выпуск государственных ценных бумаг, ограничения по выплате дивидендов);

3) меры, предусматривающие обязательное резервирование финансовых средств (резервирование финансовых средств кредитных организаций; формирование страховых резервов страховщиков, пенсионных и страховых резервов негосударственных пенсионных фондов);

4) прочие ограничения, связанные с использованием финансовых ресурсов (приостановление операций по счетам организаций и индивидуальных предпринимателей; ограничения при разме-

щении средств пенсионных накоплений; ограничения на размер, порядок формирования и расходования избирательных фондов; запрет на совершение операций, отнесенных к манипулированию рынком).

Данный перечень не является исчерпывающим и охватывает наиболее существенные ограничения прав в сфере обращения финансовых ресурсов. Кроме того, в связи с тем что действие вышеназванного конституционного принципа распространяется, исходя из буквального толкования, исключительно на территорию Российской Федерации, ограничения, связанные с перемещением финансовых средств через государственную границу, в данной классификации не приведены.

Закрепление в российском законодательстве различных по своему содержанию ограничений в сфере финансовых отношений вызывает потребность в их соотношении с принципом свободного перемещения финансовых средств в целях оценки степени их влияния на свободу реализации этого конституционного положения.

В отличие от теоретических исследований проблем ограничения свободного перемещения финансовых средств<sup>2</sup>, практика Конституционного суда России предлагает лишь один яркий пример проверки конституционности таких ограничений, получивший оформление в определении от 13 апреля 2000 г. № 164-О “Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Н.Г. Лобанова на нарушение его конституционных прав и свобод положениями пункта 2 статьи 861 ГК РФ и пункта 4 статьи 4 Федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”. Напомним, что данные нормы устанавливают общие правила проведения безналичных расчетов между юридическими лицами, а также с участием индивидуальных предпринимателей.

Согласно определенному Судом смыслу п. 2 ст. 861 ГК РФ, “обязанность осуществлять расчеты в одинаковом для всех юридических лиц и на всей территории государства безналичном порядке... не может рассматриваться как ограничение свободы перемещения финансовых средств... Установление предельного размера расчетов наличными деньгами между юридическими лицами, **будучи одним из механизмов организации наличного денежного обращения**, само по себе не является препятствием для свободного перемещения финансовых средств, поскольку не лишает юридические лица возмож-

ности производить расчеты между собой в безналичном порядке без ограничения сумм и в любой из форм, предусмотренных законом”<sup>3</sup>.

Свобода перемещения финансовых средств, с точки зрения Конституции России, - это, прежде всего, правовой принцип, а не особое право человека или гражданина<sup>4</sup>. Такое понимание, с одной стороны, выделяет особый статус, верховенство свободы перемещения финансовых средств по отношению к иным правовым нормам, с другой - затрудняет ее непосредственное применение к правоотношениям, ограничивает ее конституционно-правовым смыслом. В связи с этим меры финансовой безопасности, являясь лишь специальными правовыми нормами, вроде бы не могут напрямую противопоставляться принципу свободного перемещения финансовых средств как декларативной норме или правовой идее, но должны формулироваться в соответствии с ней. Не вызывает сомнения, что отсутствие конкретно определенного содержания анализируемого принципа позволяет вводить правоограничения в рамках финансовых отношений практически в любых формах. При этом границы гарантированной Конституцией свободы будут неизбежно сужаться, придавая ей все более относительный характер.

В вышеприведенном определении Конституционного суда обозначена и цель введения ограничения по наличным денежным расчетам. На наш взгляд, такой подход не полон. Нет оснований сомневаться, что, помимо участия проверяемой нормы в механизме организации денежного обращения, упомянутого в определении суда, первоначально законодателем преследовалась и иная цель введения вышеуказанного требования, а именно достижение целей обеспечения финансовой безопасности государства.

Как известно, введение такого рода ограничений в России в начале 1990-х гг. было связано с высоким уровнем экономической преступности, ростом инфляции и сопровождалось формированием обновленной банковской системы страны. Впоследствии политика Центрального банка оправдывалась борьбой с обналичивающими компаниями. Актуальность такого подхода нашла свое подтверждение и в исследованиях современных финансистов. Так, Е.Н. Анищенко определяет движение наличных денег как условие функционирования теневой экономики<sup>5</sup>.

С.Н. Мартынов отмечает, что первоначально введение ограничений по наличным расчетам осуществлялось в совокупности с другими регуляторами в целях обеспечения стабильности самих расчетов, ограничения теневого и криминального оборота, а также в целях обеспечения мер налогового контроля<sup>6</sup>.

В настоящее время так и вовсе предпринимаются попытки по расширению круга лиц, финансовая деятельность которых подпадает под соответствующие ограничения со стороны государства, при этом причины такой инициативы находят все новые экономические обоснования. Так, в 2011 г. Минэкономразвития вышло с предложением установить лимит расчетов наличностью не только между юридическими лицами, но и между гражданами, а также обязать все крупные предприятия торговли и услуг принимать банковские карты. Напомним, что в 2009 г. МВД выступало с подобной инициативой по введению ограничений на оборот наличных денег, полагая, что это поможет эффективнее бороться с коррупцией. В любом случае, в современных российских реалиях такие кардинальные предложения вызывают больше вопросов, чем положительных отзывов, поскольку зачастую игнорируют причинно-следственные связи между вводимыми ограничениями и желаемым результатом. По данным опроса ИА “Клерк.Ру”, в поддержку ограничения расчетов наличными для физических лиц высказалось только 5 % респондентов<sup>7</sup>.

Хочется отметить, что установление ограничений на использование наличных денег действительно стимулируют хозяйствующих субъектов на проведение расчетов в безналичной форме, которые, в свою очередь, подвергаются жесткому контролю посредством ряда других инструментов. В связи с этим данную норму необходимо рассматривать именно как меру финансовой безопасности, обеспечивающую контроль деятельности субъектов экономических отношений. Между тем ее применение должно быть не только экономически взвешенным, но и иметь соответствующее правовое обоснование, а также материально-техническую базу. Более того, при эффективном государственном управлении финансовые свободы лучше способствуют развитию производства и достижению задач экономической политики государства.

Иные финансовые ограничения, закрепленные на уровне федеральных законов, также нуждаются в тщательном правовом анализе, в том числе на предмет их соответствия вышеобозначенному конституционному принципу.

Отдельные исследователи видят решение проблемы соотношения финансовых ограничений с принципом свободного перемещения финансовых средств в определении содержания понятий “использования” денежных средств и их “перемещения”. При этом использование связывается с реализацией права потребления вещи в зависимости от ее назначения, в то время как перемещение денежных средств - переводение в другое место - не является использованием денежных средств по назначению<sup>8</sup>.

Вместе с тем, по нашему мнению, данная точка зрения не соответствует позиции Конституционного суда, изложенной в вышеуказанном определении. Напомним, что, по мнению судебного органа конституционного контроля, “перемещение финансовых средств происходит в рамках денежного оборота, который подчиняется закону денежного обращения. Двум сферам денежного обращения - наличной и безналичной - соответствуют две формы перемещения денежных средств - наличные и безналичные расчеты”<sup>9</sup>.

Таким образом, перемещение денежных средств выступает в данном случае как форма расчетов, т.е. включает в себя и их использование.

С нашей точки зрения, чтобы подойти к пониманию конституционности ограничений в финансовой сфере, необходимо исследовать вопрос с учетом системного толкования соответствующих положений Основного закона.

Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Действие данного принципа в равной степени распространяется и на меры финансовой безопасности, содержанием которых являются различные правовые ограничения. Следовательно, цели и источники установления таких мер должны прямо соответствовать данному принципу. Определение Конституционного суда по вопросу ограничений наличных расчетов обошло стороной положения ст. 55 Основного закона, оставив

лишь ссылку на нее во вводной части судебного акта.

В то же время, чтобы установить конституционно-правовой смысл вводимых законодателем ограничений, необходимо, прежде всего, определиться с теми правами, на которые непосредственно направлено действие мер финансовой безопасности.

В правовой науке нет самостоятельной категории таких прав человека, как финансовые права. По сути, возможность их существования напрямую зависит от экономических прав и свобод человека, а правовое закрепление происходит в источниках права других отраслей. Например, ограничения по расчетам связаны с существованием права на экономическую деятельность, права частной собственности, т.е. в первую очередь прав человека в социально-экономической сфере. Между тем ограничения в финансовых правоотношениях затрагивают и права граждан в иных сферах жизнедеятельности, реализация которых связана с осуществлением финансовых операций. Например, чтобы реализовать отдельные избирательные права, необходимо создание специального фонда кандидата.

Следовательно, меры финансовой безопасности есть *ограничения экономических и иных прав в финансовых правоотношениях*. Введение таких мер по смыслу ч. 3 ст. 55 Конституции допустимо только федеральным законом в целях обеспечения безопасности государства (в данном случае финансовой безопасности), а также защиты прав и законных интересов других лиц.

Таким образом, для оценки конституционности законодательно установленных финансовых ограничений необходимо учитывать направленность правового регулирования, присущую каждому отдельно взятому источнику их закрепления.

Содержание ряда федеральных законов, закрепляющих различные правоограничения в финансовой сфере, указывает на то, что направленность введения мер финансовой безопасности формально соответствует условиям, предусмотренным ч. 3 ст. 55 Основного закона. Вместе с тем, обоснованность применения каждой такой меры к конкретным общественным отношениям с учетом раскрытия их содержания в иных источниках - подзаконных актах - нуждается в отдельной оценке, в том числе и на предмет соответствия Основному закону.

С учетом вышесказанного можно сформулировать следующие основные требования по

формированию эффективной системы мер финансовой безопасности.

Во-первых, введение соответствующих правоограничений должно осуществляться с учетом конституционных положений, а также гарантированных прав и интересов всех субъектов финансовых отношений; при этом правовые основы мер безопасности закрепляются исключительно в федеральном законодательстве.

Положения подзаконных нормативных актов, определяющие полномочия субъектов применения мер безопасности (Центрального банка России, налоговых и правоохранительных органов), хотя и укладываются в рамки их компетенции, но противоречащие общим нормам, регламентирующим соответствующие правоограничения, подлежат исключению из правовых источников.

Обоснованность нормативного регулирования финансовой сферы базовыми конституционными правилами и, в первую очередь, принципом свободного перемещения финансовых средств, а также гарантиями прав человека должно обеспечивать не только формирование упорядоченной и единонаправленной системы правовых актов, но и соблюдение оптимального баланса между интересами государства и субъектов экономических отношений, что в конечном итоге способствует достижению целей и задач государственной политики и безопасности.

Во-вторых, при наличии законодательно зафиксированных требований к конкретной мере безопасности в целях наиболее эффективного правового регулирования допустима конкретизация таких мер в подзаконных актах.

В то же время отсутствие тех или иных условий, определяющих содержание правоограничений, не позволяет иным государственным органам или институтам трактовать их по собственному усмотрению. Всякие сомнения в этом случае должны трактоваться в пользу ущемленных в правах субъектов.

В-третьих, государство обеспечивает постоянный мониторинг финансово-экономической ситуации в стране, чтобы с учетом изменяющихся реалий иметь возможность быстрого изменения

мер безопасности для адаптации к новым экономическим условиям. При этом “мертвые”, неэффективные меры безопасности должны в максимально короткие сроки ограничиваться в применении или отменяться.

При таких условиях меры финансовой безопасности станут эффективным инструментом, направленным на решение задач обеспечения различных аспектов безопасности государства в условиях соблюдения интересов и поддержания экономической активности хозяйствующих субъектов.

<sup>1</sup> Концептуально-теоретические основы правового регулирования и применения мер безопасности: монография / под науч. ред. Н.В. Щедрина; Сиб. федер. ун-т. Красноярск, 2010. С. 48.

<sup>2</sup> *Ефремов А.А.* Конституционно-правовые основы регулирования финансового рынка в России // Модернизация экономики и государство : материалы VII Междунар. науч. конф. 4-6 апр. 2006 г. URL: <http://www.smb.ru/analitics.html>.

<sup>3</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 13 апр. 2000 г. № 164-О. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы “Гарант”.

<sup>4</sup> *Хабибуллина Г.Р., Мазо М.А.* Принцип свободного перемещения финансовых средств как основа конституционного строя Российской Федерации // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки. 2008. Т. 150, кн. 5. С. 80.

<sup>5</sup> *Анищенко Е.В.* Противодействие теневым процессам в сфере денежного обращения. Доступ из справ.-правовой системы “Гарант”.

<sup>6</sup> *Мартынов С.Н.* Использование механизмов регулирования налично-денежного обращения для обеспечения экономической безопасности // Web-страница Мартынова Сергея Николаевича. URL: <http://smartpage.narod.ru/Russian/Economy.htm>.

<sup>7</sup> Введение лимита на расчеты наличными для физлиц только увеличит доходы банкиров // Отдел новостей ИА “Клерк.Ру”. 2011. 12 сент. URL: <http://www.klerk.ru/buh/news/242737>.

<sup>8</sup> *Мазо М.А.* Конституционный принцип свободного перемещения финансовых средств в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Мытищи, 2009. С. 11.

<sup>9</sup> Определение Конституционного суда РФ от 13 апр. 2000 г. № 164-О. Доступ из справ.-правовой системы “Гарант”.

*Поступила в редакцию 01.12.2012 г.*

## ПУБЛИЧНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ИНТЕРЕСЫ: ПОНЯТИЕ, СИСТЕМА, МЕХАНИЗМ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ

© 2013 Н.А. Никитина

Самарский государственный экономический университет

E-mail: nikitinanina@bk.ru

Рассматривается проблема исследования категории интереса в юридической науке, происхождение понятия “публичный интерес” в праве, роль публичных интересов в экономической сфере, их классификация.

*Ключевые слова:* интерес, публичный интерес, публичное право, публичный экономический интерес.

Для юридической науки социальная природа интереса является базовой, открывающей перспективы общесоциологической и инструментальной разработки традиционного видения взаимосвязи права и интереса.

Категория интереса исследуется представителями различных наук, в том числе и юридической науки. При этом многие авторы обоснованно исходят из того, что юридические науки должны пользоваться общенаучным пониманием сущности категории интереса, но в специфическом для соответствующей области научных знаний аспекте с учетом основных начал (принципов) нормативно-правового регулирования рассматриваемой сферы.

Интерес - это объективная категория, представляющая собой общественное отношение, содержанием которого является потребность, имеющая социальный характер (значение) и проявляющаяся в осознании и реализации целей.

Наиболее точное определение рассматриваемой категории с позиций экономики принадлежит А.С. Генкину: “Интерес мы определяем как реальный, обусловленный отношениями собственности, принципом экономической выгоды, мотив и стимул социальных действий по удовлетворению динамичных систем индивидуальных потребностей”<sup>1</sup>.

В юридической науке роль интереса впервые была отмечена немецким ученым XIX в. Р. Иерингом. Им была разработана юридическая теория интересов, где приоритет оставался за жизненными ценностями и реальными интересами людей. Именно Р. Иеринг высказывал идею, что интерес есть материальное основание права, а основным его предназначением считал уравнивание интересов в обществе и нахождение баланса между ними<sup>2</sup>.

Рассуждая о роли интересов в законодательстве, Т.Я. Хабриева и Ю.А. Тихомиров не только отмечают недостаточность их научного исследования, но и подчеркивают, что они оживляют и одухотворяют правовые процессы и нормы и их гармонизация в контексте обеспечения национальных интересов весьма актуальна<sup>3</sup>.

Важно подчеркнуть, что осознанный общественный интерес становится целью деятельности государства. Порождаемые им юридические мотивы, правовые требования, предложения получают правовое выражение посредством государственной воли, получающей отражение в законотворческой деятельности. Объективированный правом интерес предопределяет содержание правовых норм и присущий им общеобязательный характер.

Проблема интересов в праве всегда остро воспринималась юристами широко исследовалась в их трудах, чаще всего понятие и роль интересов рассматриваются учеными в каких-то определенных сферах<sup>4</sup>, отраслях права либо других структурных единицах системы права, будь то финансовое право<sup>5</sup>, авторское право<sup>6</sup>.

Правовое регулирование не способно коренным образом менять потребности субъектов общественных отношений. Однако эти потребности напрямую зависят от тех условий деятельности субъектов, которые определяются с помощью правового регулирования. Тем самым право оказывает воздействие на формирование потребностей и соответствующих интересов не прямыми предписаниями об их возникновении, а опосредствованно - через воздействие на материальные условия существования и деятельности. Путем формирования определенных условий деятельности субъектов общественных отношений можно также способствовать возникновению и



закреплению у них таких интересов, которые соответствуют интересам всего общества.

По носителям (субъектам) интересы можно разделить: на индивидуальные (частные), присущие конкретным лицам; групповые (коллективные), присущие социальным группам и выражающие общие потребности лиц, их составляющих; общественные, представляющие собой некую усредненность индивидуальных и групповых интересов, присущих данному обществу. По направленности выделяют интересы политические, экономические, культурные и др.; по характеру субъекта - классовые, национальные и др.; по степени осознанности - действующие стихийно и на основе разработанной программы; по возможности их осуществления - реальные и мнимые; по отношению к объективным процессам - прогрессивные или консервативные.

Помимо общественных, выделяются государственные интересы, которые представляют собой общественные интересы, преломленные через деятельность государства. Существуют различные точки зрения относительно возможности существования государственных интересов, многие ученые склоняются к тому, что данное понятие не имеет самостоятельного значения, поскольку у государства нет собственных потребностей и интересов.

Однако можно справедливо заметить и то, что выделение государственных интересов оправданно. Полное соответствие общественных и государственных интересов - это недостижимая цель, некий идеал, поскольку отношения "государство - общество" всегда включают в себе определенные противоречия. Связано это, прежде всего, с тем, что на формирование государственных интересов оказывают влияние интересы определенных групп или отдельных лиц (партии, имеющей большинство в парламенте, государственных чиновников, представителей крупного бизнеса, международных институтов и т.д.). Смысл правового демократического государства - ограничить эти влияния разумным пределом. Различные теории возникновения государства, по сути, сводятся именно к различиям в механизме формирования государственных интересов.

*Публичные интересы* часто кратко определяют как охраняемые правом общественные и государственные интересы. Их носителями являются общество и государство в целом, субъекты Федерации, муниципальные образования, а выразителями либо лицами, их охраняющими, - компетентные государственные и иные органы.

Категория "публичный интерес", активно используемая сейчас в юриспруденции, имеет уже выраженное государственно-правовое значение. Впервые в отечественной правовой литературе оно было глубоко исследовано Ю.А. Тихомировым. Он определяет публичные интересы как общественные интересы, без удовлетворения которых невозможно, с одной стороны, реализовать интересы частные, с другой - обеспечить целостность, устойчивость и нормальное развитие организаций, государств, наций, социальных слоев, наконец, общества в целом. "Это - официально признанные интересы, имеющие поддержку государства и правовую защиту"<sup>7</sup>. Следовательно, публичный интерес есть признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией ее существования и развития.

Поскольку в основе публичного интереса лежит объективно существующий интерес общества, постольку публичный интерес объективен. Вместе с тем, его выражение в праве зависит от своевременного и правильного осознания действительных общественных интересов. В идеале, внутренние механизмы демократического правового государства должны переносить интересы общества на правовую почву, тем самым превращая их в публичные интересы.

Публичные интересы всегда выражаются в правовых нормах. Результатом осознания государством объективно существующих общественных интересов является их закрепление в праве. Тем самым они становятся охраняемыми посредством государственного принуждения. Следовательно, публичные интересы можно определить как общественные интересы, признанные государством и урегулированные (регламентированные) правом.

Важно отметить, что для публичного права самой главной целью, согласно ст. 2 Конституции Российской Федерации<sup>8</sup>, является человек, его интересы, права и свободы. Основной задачей как частного, так и публичного права выступает создание условий для наиболее полной реализации интересов общества, отдельных индивидов и удовлетворения их государством. Дополнительные цели формируются и реализуются на практике посредством функций, которые представляют собой необходимые однородные, целесообразные направления публичного права, вызванные необходимостью удовлетворения государством объективных потребностей общества.

Следует заметить, что при возникновении каких-либо противоречий между интересами различ-

ных субъектов во многих случаях речь идет не о проявлениях выраженных незаконных интересов, а о ложном понимании объективных интересов одним из субъектов в силу объективных либо субъективных причин. Публичные интересы включают в себя лишь те потребности, от которых зависит существование и развитие общества. Государство должно ограничивать свое вмешательство сферой публичных интересов. Необходимо, чтобы, с одной стороны, признавалось и защищалось право каждого и в то же время признавались и защищались права всех, всего общества. Наиболее эффективным инструментом для этого является право, прежде всего, благодаря обеспечению надлежащего соотношения институтов публичного и частного права.

Необходимость учета частного и публичного интереса характеризует современное взаимодействие личности, общества и государства. Их оптимальное соотношение возможно при уважении прав и свобод личности, при взаимной ответственности государства и его граждан и только в государстве с высокоразвитыми демократическими институтами, стабильной экономикой, эффективно функционирующими экономическими институтами.

Публичное право должно служить интересам гражданина и общества. Именно с его помощью государство реализует и охраняет те общие устои, без которых невозможно развитие экономики, целостность и устойчивость самого государства. Переплетение начал публичного и частного в праве становится в нашей жизни более сложным и тонким, что заметно проявляется и в сфере экономической деятельности.

Нормы постольку являются нормами публичного права, поскольку они обеспечивают практическое осуществление конституционных норм и норм иного конституционного законодательства, а также правовых и культурных традиций, обычаев и ценностей населения, народа, граждан и т.д.

Экономическая сфера представляет собой область межотраслевого правового регулирования. Данное регулирование осуществляется при помощи разноотраслевых правовых средств<sup>9</sup>. В целом же, указанная сфера одновременно регламентируется как частным, так и публичным правом. То есть экономическая деятельность подвержена, с одной стороны, гражданско-правовому регулированию, в рамках которого происходит регламентация непосредственного осуществления указанной деятельности.

С другой стороны, деятельность в экономической сфере существенно подвержена влиянию и пуб-

личного права. Оно оказывает нормативное (регулирующее) воздействие на экономическую деятельность. Подобное нормативное воздействие следует, в целом, охарактеризовать как сдерживающе-стимулирующее. С помощью публичного права можно как ограничивать осуществление предпринимательской или иной экономической деятельности, так и поощрять ее развитие.

В самом общем виде межотраслевое правовое регулирование в экономической сфере можно определить как процесс упорядочения экономических отношений разноотраслевыми правовыми средствами. Однако осуществление такого правового регулирования является не только способом упорядочения соответствующих общественных отношений, но и одновременно средством удовлетворения публичных и частных интересов в экономической сфере.

Правовое регулирование экономики, как справедливо отмечают В.Ф. Яковлев и Э.В. Талапина<sup>10</sup>, в современных условиях требует взаимодействия публичного и частного права в нескольких сферах:

- организация отношений собственности, в особенности владения землей и иными природными ресурсами. Признание Конституцией РФ земли и других природных ресурсов основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 9), накладывает на собственников публично-правовые обязательства;

- обеспечение свободной конкуренции как основы рынка - одно из главных направлений государства в экономике. Закон о защите конкуренции<sup>11</sup>, принятый в 2006 г., позволил создать единое поле для антимонопольного регулирования;

- организация публичного сектора экономики в широком смысле, включая деятельность созданных государством субъектов и правовой режим бюджетных средств применительно к гражданскому обороту. Деятельность специфических субъектов (к примеру, унитарных предприятий) напрямую связана с выполнением публично-правовых задач;

- государственное вмешательство в договорные отношения (защита прав потребителей, государственное регулирование цен, государственные требования к качеству товаров).

Понятие публичных экономических интересов в научной литературе пока не выработано, отсутствует данное понятие и в нормативных правовых актах. Однако некоторые авторы в своих публикациях обращались к проблемам обеспечения публичных интересов в предпринимательской и иной экономической деятельности<sup>12</sup>.

Необходимость рассмотрения категории публичных экономических интересов неоспорима. Среди основных ее признаков можно выделить следующие: во-первых, носителем этих интересов является государство в роли представителя общества, а во-вторых, их содержание составляют общественные потребности в указанной сфере. Удовлетворение последних является целью публичных интересов, достижение которой осуществляется с помощью приведения в действие определенных правовых механизмов.

Исходя из публикации М.Ю. Челышева<sup>13</sup>, разделим публичные экономические интересы на две основные группы.

Первую группу составляют непосредственные интересы публично-правовых образований в экономической сфере. Сюда относят, например, интересы указанных образований как собственников соответствующего имущества, как лиц, удовлетворяющих свои имущественные потребности в различных имущественных формах (создание публичных организаций и др.). По существу, это экономические интересы публично-правовых образований как частных лиц. Конечно, данные интересы являются специфическими “частными” интересами, поскольку они фактически связаны с удовлетворением потребностей неопределенного круга лиц, подпадающих под юрисдикцию того или иного правового образования. Именно в таком понимании указанные интересы публично-правовых образований становятся типичными публичными интересами.

Вторая группа охватывает опосредованные публичные, в том числе государственные, интересы в экономической сфере. Они проявляются, в частности, в обеспечении правопорядка в экономической сфере, в обеспечении стабильного экономического оборота, в недопущении монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции. Реализация подобных публичных интересов направлена не только собственно на поддержание нормального существования публично-правового образования, но и в то же время на обеспечение реализации частных интересов в области экономики.

Обе рассмотренные группы публичных интересов объединяет то, что все эти интересы связаны с удовлетворением имущественных нужд публично-правового образования. В свою очередь, удовлетворение названных нужд обеспечивает организацию нормальной жизнедеятельности соответствующего публично-правового образования.

В.А. Мамонтовым выделяется три основные группы правоотношений, образующих в своей совокупности сферу предпринимательской и иной экономической деятельности. Отношения, входящие в каждую из этих групп, регулируются соответствующим блоком законодательных и иных правовых актов.

Основную группу, определяющую саму суть предпринимательства, составляют так называемые горизонтальные отношения участников, т.е. носящие частный характер отношения предпринимателей со своими контрагентами по экономической деятельности, в результате вступления в которые и достигается изначальная цель предпринимательства - получение прибыли. Основным источником регулирования этих отношений служит гражданское законодательство, которое в первую очередь направлено на обеспечение частных интересов участников гражданского оборота. Проявление публичных интересов здесь не так очевидно. Однако это не значит, что сами по себе они вовсе законодателем игнорируются. Так, в ст. 451 ГК применена формулировка “общественные интересы”, а в ст. 969 ГК - “социальные интересы граждан” и “государственные интересы”. А в большинстве случаев категория “интерес” вообще не употребляется, хотя в само содержание нормы законодатель вкладывает смысл обеспечения именно публичных интересов. Примером тому могут служить нормы о поставке товаров для государственных нужд или о заключении публичного договора.

Далее необходимо выделить группу отношений, формирующихся внутри конкретного субъекта экономической деятельности. Это корпоративные отношения, связанные с порядком его учреждения, структуризации, управления, организации труда и др. В основном, такие отношения регулируются внутренними документами организации, осуществляющей предпринимательскую деятельность. Но, например, локальные акты, регулирующие трудовые отношения, должны соответствовать положениям Трудового кодекса Российской Федерации, в котором обеспечиваются интересы не только работника и работодателя, но и “интересы государства” (ст. 1) и “жизненно важные интересы общества” (ст. 412).

И наконец, особое внимание занимают публичные “вертикальные” отношения, возникающие между субъектами предпринимательской деятельности и государством в лице его различных властных органов. Сам по себе характер подобных отношений определяет приоритет защиты публичных интересов, прослеживаемый в законодательных актах, регулирующих данную группу отношений. Поэтому кате-

гории “публичный интерес”, “интерес государства”, “общественный интерес” встречаются в них достаточно редко, поскольку само их содержание и так нацелено на обеспечение публичных интересов. Императивный характер норм законодательства, направленных на ограничение свободы предпринимательства (в частности, законы о государственном контроле за его осуществлением, регистрации, лицензировании, антимонопольное законодательство), законодательство в сфере размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд и нужд бюджетных учреждений, является прямым либо косвенным выражением публичного экономического интереса. И лишнее упоминание в них вышеперечисленных категорий не имеет смысла ввиду презумпции обоснованности вмешательства государства в частные интересы с целью обеспечения интересов публичных.

Публичные экономические интересы проявляют себя следующим образом: во-первых, это предоставление прав на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, а во-вторых, препятствование злоупотреблению этой свободой в ущерб интересам общества, недопущение осуществления экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию. По сути, речь идет не о чем ином, как об упорядочении общественных отношений и справедливом удовлетворении интересов субъектов этих отношений в сфере предпринимательской деятельности и иной экономической деятельности.

Достижение указанной цели невозможно без применения целой системы правовых средств, которые обеспечивают реализацию публичных интересов в сфере экономической деятельности по двум указанным направлениям.

В качестве наиболее яркого примера такого средства выступают правовые нормы, с помощью которых государство, с одной стороны, реагируя на созревшую общественную потребность, закрепило исходные начала осуществления экономической деятельности, основанные на свободе действий субъекта и минимальном своем участии, а с другой - применяет ограничение экономической деятельности в угоду интересам общества.

Представляется вполне очевидным, что юридические нормы являются наиболее мощным средством достижения любого интереса в правовой сфе-

ре. Более того, интерес, нашедший отражение в правовой норме, имеет самый короткий путь к своей реализации, тем более, когда речь идет о публичных интересах, где в лице государства совпадают и их носитель, и создатель правовых норм. Таким образом, с помощью законодательного закрепления получают свою реализацию практически все базовые публичные экономические интересы, в том числе и те, обеспечение которых относится к компетенции частного права.

Так, ст. 34 Конституции Российской Федерации закрепила принцип гарантированности свободы экономической деятельности, предоставив частному лицу возможность по своему усмотрению использовать способности и имущество для осуществления предпринимательской деятельности и иной экономической деятельности. Свое развитие этот принцип получил также в Гражданском кодексе Российской Федерации<sup>14</sup> и других законодательных актах. Посредством приобретения нормативной правовой формы достигаются и другие публичные экономические интересы: формирование единого экономического пространства, выраженного в свободном перемещении товаров, работ, услуг на всей территории Российской Федерации, обеспечение многообразия форм собственности, поддержание справедливой конкуренции и другие.

Также необходимо добавить, что антимонопольное, налоговое, бюджетное законодательство, правовые акты, регулирующие процедуры проведения проверок, регистрации субъектов предпринимательства, лицензирования отдельных видов деятельности, - все эти источники содержат в себе правовые нормы, несущие преимущественно императивную направленность, и призваны служить средствами защиты публичных экономических интересов от злоупотреблений субъекта экономической деятельности предоставленной ему свободой.

Таким образом, юридические нормы, объединенные в законодательство, регулирующие отношения, возникающие в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, имеют ключевое значение в формировании механизма правового обеспечения публичных экономических интересов. Законодательство представляет собой базовую почву, на основе которой создается общественная атмосфера, способствующая эффективному функционированию рыночной экономики при необходимом участии государства.

В настоящее время проблема защиты публичных экономических интересов носит сложный комп-

лексный характер и значима как в теоретическом, так и в практическом плане. Экономические интересы также обращают на себя внимание ученых, например, в контексте образования и развития экономической деятельности в стране<sup>15</sup>, но экономические интересы, по нашему мнению, невозможно рассматривать вне их правового закрепления. В первую очередь, эта проблема связана с такими вопросами, как понятие права, соотношение права и интереса, юридическая ответственность, меры защиты, правоотношения, реализация права. Многоаспектность проблемы изначально предопределяет необходимость ее исследования именно на уровне общей теории права.

Определить содержание и пределы действия публичного экономического интереса довольно трудно. Во-первых, само по себе сложно обеспечить исчерпывающую полноту и точность его выражения с точки зрения чисто познавательной. Во-вторых, противоречивость и динамика развития экономической деятельности в Российской Федерации на данном этапе, многофакторность влияния, подвижность общественного поведения также затрудняют выявление параметров публичного экономического интереса.

Установление приоритетных направлений в экономике страны, путей развития позволяет понять цели и задачи, средства удовлетворения публичных экономических интересов.

Известная подвижность границ между публичными и частными экономическими интересами выражается в том, что некоторые явления перестают иметь общественный или государственный интерес и сохраняют значение интересов частного характера. Возможно и иное, когда некоторые частные интересы ввиду их общей значимости признаются правом в качестве публичных интересов.

В юридической литературе всегда отмечалась значительная роль права в регулировании экономических отношений, особое внимание уделялось и проблеме взаимодействия интересов и права. Несмотря на это, проблему определения собственно публичных экономических интересов пока нельзя отнести к числу разработанных.

Следует подытожить, что публичные экономические интересы не предопределяют содержание права, а взаимодействуют с ним. При этом взаимодействие носит взаимный характер. С одной сторо-

ны, право фиксирует сложившиеся экономические интересы, предоставляя тем самым определенные средства защиты от препятствий в их реализации, а, с другой стороны, его содержание влияет на формирование новых экономических интересов и изменение содержания уже существующих.

<sup>1</sup> Генкин А.С. Система экономических интересов и социальная гармония // Вопросы экономики. 1993. № 6. С. 148.

<sup>2</sup> Иеринг Р. Борьба за право. М., 1991.

<sup>3</sup> Хабриева Т.Я., Тихомиров Ю.А. Право и интересы // Журнал российского права. 2005. № 12. С. 17.

<sup>4</sup> Например: Лесняковская А.С. Публично-правовые аспекты регулирования отношения в сфере недвижимости // Вопросы экономики и права. 2012. № 6.

<sup>5</sup> Например: Крохина Ю.А. Принцип сочетания частных и публичных интересов в финансовом праве // Финансовое право. 2012. № 5.

<sup>6</sup> Например: Ситдикова Р.И. Частный, публичный и общественный интерес в авторском праве // Гражданское право. 2012. № 2.

<sup>7</sup> Тихомиров Ю.А. Публичное право СНГ. М., 1995. С. 54.

<sup>8</sup> Конституция РФ, принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. // Российская газета. 2009. № 7.

<sup>9</sup> Бруско Б.С. Пределы антимонопольного регулирования предпринимательских правоотношений // Право и экономика. 2012. № 8.

<sup>10</sup> Яковлев В.Ф., Талапина Э.В. Роль публичного и частного права в регулировании экономики // Журнал российского права. 2012. № 2. С. 6.

<sup>11</sup> О защите конкуренции : федер. закон [26 июля 2006 г. № 135-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации (СЗ РФ). 2006. № 31. Ст. 3434.

<sup>12</sup> См.: Курбатов А.Я. Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности. М., 2001; Борисенкова Т.В. Соотношение частных и публичных интересов при правовом регулировании банкротства юридических лиц: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

<sup>13</sup> Чельшев М.Ю. Межотраслевое правовое регулирование как средство обеспечения публичных интересов в экономической сфере // Журнал российского права. 2005. № 12. С. 3.

<sup>14</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : [30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ] // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

<sup>15</sup> Щербаков И.В. Экономический интерес в мотивационном образовании экономической деятельности // Вопросы экономики и права. 2012. № 10.

Поступила в редакцию 02.12.2012 г.

## ВЕЩНОЕ ПРАВО В ПРОЕКТЕ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ В ГРАЖДАНСКИЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ИНТЕРЕСЫ ОБЩЕСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ

© 2013 В.П. Павлов

доктор юридических наук, профессор

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва

E-mail: Vp\_pavlov@mail.ru

На основе анализа эволюции института вещного права от рабовладельческого общества до наших дней показаны проблемы правового регулирования названных отношений и сформулированы предложения по их решению.

*Ключевые слова:* вещные права, господство над вещью, имущественное неравенство, права собственности, соотношение власти и собственности, экономическая эффективность отношений собственности.

### **1. Противоречия в существующей доктрине института права собственности**

Проводимая в настоящее время законотворческая деятельность по совершенствованию норм вещного права в рамках Проекта изменений и дополнений в Гражданский кодекс Российской Федерации (далее Проект) свидетельствует о назревшей потребности устранить те противоречия, которые накопились в этом правовом институте за более чем двухсотлетнюю историю его существования в российском законодательстве.

Известно, что институт права собственности является центральным в гражданском праве любой страны. От того, какая парадигма заложена при реализации этого института в нормативных актах, зависит успешность экономического развития общества.

Среди неоднозначностей и противоречий, присущих отечественному институту права собственности, можно выделить следующие:

1. Несмотря на то, что разд. II Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) озаглавлен «Право собственности и другие «вещные права»», в гл. 13 ГК РФ «Общие положения» отсутствует определение понятия права собственности, вместо этого законодатель в п. 1 ст. 209 ГК РФ пытается сразу же раскрыть содержание права собственности. При этом он отошел от правила формулировки обозначенного содержания через ближайший род и видовые отличия. Законодатель применил прием, заменяющий определение, - дал описание не определяемого, а собственника путем перечисления перечня прав на

действия с имуществом, принадлежащим собственнику. Однако такой прием допустим только в том случае, если возможно наиболее точно и полно указать признаки определяемого<sup>1</sup>.

Отсутствие нормативного определения понятия «собственник» и неоднозначность категории «имущество»<sup>2</sup> послужили основой для многочисленных домыслов и предположений в юридической литературе:

- по умолчанию нормы п. 1 ст. 209 ГК РФ отождествляют собственника и лицо, наделенное правом собственности;

- большинство цивилистов сходятся во мнении, что совокупность названных в п. 1 ст. 209 ГК РФ трех правомочий не исчерпывает содержания права собственности<sup>3</sup>.

В качестве подтверждения такого умозаключения приводится ссылка на п. 2 ст. 209 ГК РФ, согласно которой собственник может передавать другим лицам права владения, пользования и распоряжения имуществом, оставаясь при этом собственником. Иными словами, лицо, у которого на основе его волеизъявления осталось меньше трех правомочий, определяющих статус собственника, все равно признается собственником.

Такой подход является прямым нарушением правила соразмерности в определении понятия: объем определяемого понятия (в нашем случае собственник) должен быть равен объему определяющего (совокупность трех правомочий)<sup>4</sup>. Вместо этого предлагается считать оставшуюся часть за целое. Известно, что определение понятий должно быть ясным. Нарушение данного правила ведет к ошибочным умозаключениям<sup>5</sup>.

Неоднозначность понятийного аппарата института вещных прав частично снята в Проекте путем замены в ряде статей, касающихся вещных прав, термина “имущество” на “вещь”. Однако в целом это не улучшило ситуацию. Так, в юридической литературе довольно распространено мнение, что существо вещного права заключается не в правовой связи управомоченного с “прочими лицами”, а в непосредственной правовой связи его с самой “вещью”. Не только в юридической литературе, но и в законопроектной деятельности встречаются формулировки, позволяющие сделать такой вывод. Например, в ст. 233 Проекта, озаглавленной “Содержание права собственности”, указано: “Собственник обладает наиболее полным господством над вещью и вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащей ему вещи любые действия, если это не противоречит закону и не нарушает права и охраняемые законом интересы других лиц, а также устранять любое незаконное воздействие третьих лиц на эту вещь”.

Такой подход игнорирует социальный характер права, в силу коего всякое правоотношение, и в частности “вещное”, есть отношение между людьми, а не между людьми и вещами.

В результате возникает известная дилемма: Робинзон, с позиций сторонников теории господства над вещью, осуществляет господство над находящимися на острове жизненными благами, владеет, пользуется и распоряжается ими в своем интересе, но не является их собственником. Согласно общепринятой точке зрения, господство как юридическая категория требует существования второй воли, подчиненной господствующей. Поэтому Робинзон стал собственником только после того, как на острове появился Пятница и Робинзону удалось внушить ему, кто из них двоих господин на острове, а кто его раб. Если бы Пятница оказался смысленнее и физически сильнее Робинзона, то не исключено, что соответствующее внушение имело бы обратную направленность и собственником острова оказался бы Пятница, подобно тому, как это сделал Ромул на Палатинском холме.

Анализируя природу межличностных отношений, образующих подлинное существо вещного права, В.К. Райхер приходит к следующему выводу: “Наивно-реалистическая” теория “непосредственного господства”, будучи изболечена в своей “проекторности” и, в соответствии с сим,

будучи “вывернута на изнанку”, сама собою обращается в “научно-реалистическую” теорию вещного права, как отношения к людям, универсального и обезличенного на правообязанной его стороне и в этом смысле абсолютного”<sup>6</sup>.

Учитывая данные возражения, сторонники теории “непосредственного господства” вводят двойственность в понятие собственности. Они предлагают рассматривать отношение лица к вещи в качестве экономической категории, а отношения между собственником и всеми третьими лицами - как юридические отношения. При этом они раскрывают экономическое отношение собственности так же, как волевые отношения между людьми<sup>7</sup>. Такой подход противоречит самой сути экономических отношений, как объективно существующих закономерностей экономической деятельности, которые не зависят от воли субъектов и по этой причине должны приниматься во внимание для достижения поставленной цели в любом начинании. В политэкономии, как в учении о воспроизводстве общественного продукта, под отношением понимают необходимые для этого функциональные и количественные соотношения между классами и социальными группами, соотношения в продукции потребительских товаров и средств производства, пропорции накопления и потребления, взаимосвязи отраслей производства.

Именно в силу того обстоятельства, что экономические отношения имеют характер количественных пропорций, а потому возможны лишь как результат обобщения большого числа однородных индивидуальных актов волевого взаимодействия лиц, названные отношения, как результирующие, не зависят от индивидуальной воли каждого из взаимодействующих лиц, а представляют собой суммарный результат, который выявляется методами хозяйственной статистики<sup>8</sup>.

Определяя собственность как возможность осуществлять триаду действий с имуществом, законодатель имел в виду только объективную возможность, т.е. правовое дозволение собственнику.

Действительно, из содержания ст. 209 ГК РФ следует, что собственник может реализовать принадлежащие ему правомочия как собственными действиями, так и путем привлечения других лиц, которые будут реализовывать эти правомочия в интересах собственника. При этом, наличие субъективных возможностей (к которым

относятся навыки действий с вещью, зрелость воли, состояние здоровья) законодатель признает несущественным признаком собственника (см. п. 1 ст. 28, ст. 37, ст. 38, ст. 41, ст. 43, п. 3 ст. 214, п. 2 ст. 215 ГК РФ и др.). Например, незрячий вправе приобрести в собственность автомобиль. Однако использовать его по прямому назначению собственными действиями он не в состоянии. Это не исключает для него возможности господствовать над другими лицами, нуждающимися в автомобиле, но не имеющими материальных возможностей для его приобретения в собственность. Господство собственника может проявляться, в частности, через условия, на которых он готов сдать свой автомобиль в аренду.

Тем самым на функциональном уровне заложена двойственность концепции собственности как в доктринальном толковании, так и в законодательстве.

Согласно концепции Гегеля и его последователей в лице П.Ж. Прудона, М. Штирнера, школы русских философов права, собственность - это совокупность навыков действий лица с вещами, определенными родовыми признаками. Отчуждение конкретной вещи, ее уничтожение не влекут за собой автоматического прекращения собственности. Навыки лица сохраняются и после исчезновения вещи. Тем самым собственность определяется не как экономическая или юридическая категория, а как неотъемлемый признак конкретного участника общественных отношений, позволяющий идентифицировать его по индивидуальным навыкам действий с вещью<sup>9</sup>.

Действия по владению, пользованию и распоряжению вещью содержат в себе большое количество разновидностей. Среди этих разновидностей можно выделить как отчуждаемые, так и неотчуждаемые действия<sup>10</sup>. Если к неотчуждаемым отнесены действия по контролю (самоконтролю) за использованием вещи в соответствии с интересами собственника, то возможно снятие противоречия в формулировке п. 2 ст. 209 ГК РФ: собственник передает права владения, пользования и распоряжения вещью другим лицам не в полном объеме, а только в части, касающейся фактических действий с вещью. До тех пор пока контроль за действиями держателя вещи в рамках прав владения, пользования и распоряжения сохраняется за лицом, передавшим вещь, он остается собственником. Правовая защита собственности (п. 2 ст. 8 Конституции РФ) в этом понимании направлена на сохранение у

лица приобретенных навыков и реализуется путем предоставления собственнику однородной вещи взамен изъятой для государственных нужд<sup>11</sup>.

Вторая концепция, включает в содержание термина "собственность" "господство над вещью" (ст. 233 Проекта). По мнению большинства цивилистов, она создает правовое оформление господства одного лица, присвоившего вещь, над другими лицами, которые лишены этой вещи, жизненно нуждаются в ней и поэтому вступают во владение этой вещью на условиях, продиктованных господином. Е.А. Суханов следующим образом комментирует эту концепцию: "Стать собственником товара, не будучи его производителем, можно только с помощью права, так же, как и охранять, поддерживать стабильность таких отношений, вызывающих к жизни имущественное неравенство, можно лишь с помощью принудительной силы государства, применение которой оформляется правом"<sup>12</sup>.

Аналогичную оценку существующей модели отношений собственности дал Е.Б. Пашуканис: "Если морфологически эти два института - частное присвоение как условие беспрепятственного личного пользования и частное присвоение как условие последующего отчуждения в актах обмена - имеют между собой непосредственную связь, то логически - это две различные категории и слово "собственность", которое их обоих покрывает, вносит больше путаницы, чем ясности"<sup>13</sup>.

Последняя концепция противоположна по содержанию первой.

Таким образом, в существующей доктрине и в законодательстве оказались объединены в одном институте права собственности две взаимоисключающие концепции.

## **2. Соотношение власти и собственности**

Наличие фактора господства собственника над другими людьми посредством присвоенной вещи обязывает выявить соотношение власти и собственности.

Для выявления истоков подобного правового регулирования в рамках института вещных прав обратимся вслед за отечественными правововедами (И.Б. Новицкий, Ф.М. Дыдынский, А.В. Венедиктов, Л.Д. Кофанов, А.В. Савельев и др.) к римским первоисточникам.

Примечательно, что если у первых трех названных исследователей не было сомнений в



трактовке терминов “*Dominium*” и “*proprietas*” как собственности, то наш современник А.В. Савельев выразил сомнение в адекватности указанной трактовки, однако своего варианта перевода не предложил и оставил перевод словосочетания *dominus proprietatis* на усмотрение читателя в тех местах римских источников, традиционный перевод которых приводит к тавтологии<sup>14</sup>.

Ряд цивилистов, в том числе специалисты по римскому праву, полагают, что в эпоху Древнего Рима не существовало дифференциации понятий собственности и господства, а существовал неразрывный симбиоз этих понятий. При таком подходе к решению проблемы необходимо ответить на вопрос: актуально ли для правящего класса государства Рима и последующих форм эксплуататорских государств выделение отношений собственности в самостоятельный правовой институт? Более того, к каким экономическим и политическим последствиям для правящего класса привело бы внедрение этого правового института?

Известно, что структура института вещного права тесно связана с формой государственного правления. Ранний Рим характеризовался республиканской формой правления. Если для сравнения мы обратимся к комментарию к ст. 1 Конституции РФ, где также провозглашена республиканская форма правления, то увидим, что современная трактовка термина “республика” претерпела дрейф в сторону “демократии”, но нормативного определения этих ключевых понятий в Основном Законе нет<sup>15</sup>. В Конституции РФ отсутствует также и отсылка к необходимым материальным предпосылкам реализации демократии.

В отличие от указанного, республика Рима представляла собой союз независимых граждан, которые изначально жили в прилегающих к Риму областях и регулярно собирались в Риме для решения общих вопросов. Фундамент экономической независимости гражданина Рима от общины, помимо обширных земельных владений, составляло главное богатство - рабы, которые были основной производительной силой общества и которые были отнесены римским правом к вещам - говорящим орудиям труда. Раб, согласно квинитскому праву, упоминался и в разделе “лица”, и в разделе “вещи”.

Отсюда и адекватное восприятие юридического термина тех времен: “господство над вещью”, т. е. рабом. Но господство гражданина - отца семейства распространялось не только на рабов, но

и на всех домочадцев, включая детей, клиентов и пр., над которыми стоял домовладыка.

Из изложенного следует, что в римском праве наблюдается корректное применение термина “господство”, поскольку на другой стороне правоотношения всегда стоит подчиненная воля лица, даже в том случае, если это лицо не признается гражданином.

Эволюция понятия “господство” от ничем не ограниченного, включающего элементы публичного права “*dominium*” к частноправовому “*proprietas*” завершилась в III в. н. э., когда исчезло различие в правовом режиме “*dominium ex iure Quiritium*” римских граждан и “*in bonis suis (in bonis habere)*” провинциальных держателей земель. Аврелианом упраздняется необлагаемость италийских земель фискальными взносами и закладываются основы такого права, которое также и в терминологическом отношении описывается теперь словом “*proprietas*”, характеризующим главным образом принадлежность (присвоенность) имущества<sup>16</sup>.

В феодальный и в буржуазный периоды истории понятие “*proprietas*” приобретает опосредованный характер. Господство над крепостными крестьянами, а затем рабочими на предприятиях осуществляется путем предварительного лишения их средств существования (средств производства) и последующего допуска к этим средствам, сосредоточенным в руках эксплуататоров, на условиях, продиктованных обладателями этих средств. В этом смысле уместно высказывание Гегеля: “Отчуждение посредством работы всего моего конкретного времени и тотальности моей продукции я сделал бы собственностью другого их субстанциональность, мою всеобщую деятельность и действительность, мою личность”<sup>17</sup>.

На различие между правовым оформлением господства на Востоке и Западе указывает В.В. Ильин: “...на Востоке, в противоположность Западу, нет экономических классов, есть правовые слои и бесправные”<sup>18</sup>. Примечательно, что в украинском и белорусском языках, правовая культура которых складывалась под преобладающим влиянием Запада, эквивалентом русского термина “право собственности” в нормативных актах являются “право власності” и “права ўласнасці”, соответственно<sup>19</sup>.

Д.Ф. Терин дает следующую оценку такому подходу к процессу обособления Запада от Востока: “Из этого как будто можно сделать вывод,

что появление Запада следует датировать только моментом уничтожения сословий как слоев с юридически закрепленным разным объемом прав или даже временем распространения всеобщего избирательного права на женщин и т. п. Легко заметить, что и во многих других случаях черты, абстрактно представляемые как атрибуты Запада, имеют совсем недавнее происхождение. Все это может привести к мысли о том, что Запад возник очень поздно, очень близко к современности, или даже к совершенно крамольной идее, что он, может быть, еще не возник. На наш взгляд, Запад - именно такой абсолютный Запад - и в институциональном подходе имеет вид проекта или, может быть, метафоры современности<sup>20</sup>.

Изложенное является дополнительным подтверждением того обстоятельства, что реальные отношения собственности в том понимании, как их изложил Гегель, до сих пор остаются цивилизационным проектом будущего, а термин "собственность" некорректно используется для обозначения опосредованного частного господства имущих лиц над неимущими.

Как уже отмечалось, в Конституции РФ отсутствует формальное определение республиканского принципа, поэтому то содержание, которое в него вкладывается, отличается от изначального смысла - обязанности публичной власти служить общему благу и приближается к понятию демократического государства. В свою очередь, термин "демократия" употреблен в Конституции РФ лишь дважды - в преамбуле и в ст. 1. И несмотря на то, что этот принцип занимает доминирующее положение во всей системе принципов конституционного строя РФ, понятие "демократия" "столь мало определено, что позволяет прибегать к различным интерпретациям"<sup>21</sup>. Учитывая то обстоятельство, что республиканская форма правления предполагает имущественное равенство граждан, как необходимую предпосылку самостоятельного (т.е. не подверженного внешним влияниям) участия в управлении государством, нетрудно сделать вывод о том, что закрепленная в Конституции РФ республиканская форма правления для большинства населения является лишь перспективным цивилизационным проектом.

### **3. Перспективы разделения институтов вещной власти и собственности**

Известны попытки отождествления категорий "власть" и "собственность". Так, по мнению

В.В. Радаева, "отношения собственности раскрывают, кто принимает решение о том, где, что и как производить, как распределять произведенное; кого и как награждать, стимулировать за труд, творчество и организационно-управленческую деятельность. Другими словами, собственность реально раскрывается как процесс распоряжения, владения и присвоения. Это означает, что собственность суть властные отношения, форма экономической власти. Это власть владельца предмета над теми, кто им не владеет, но в то же время в нем нуждается. Отношения собственности делят людей на хозяев средств производства (собственников, владельцев), как использующих наемный труд, так и не использующих его, и на людей, не имеющих средств производства"<sup>22</sup>.

Такой подход нельзя признать конструктивным. Разделение институтов права собственности и права вещного господства позволяет иначе взглянуть на существо спора между сторонниками и противниками существования иных форм собственности, помимо государственной, муниципальной и частной. Следует согласиться с мнением Е.А. Суханова, что с позиций института права вещного господства бессмысленно говорить об иных формах господства, кроме господства в публичном и частном интересах. Трудовой коллектив не может быть признан субъектом права господства (субъектом права собственности согласно существующей нормативной терминологии), поскольку он непосредственно своим трудом создает материальные блага на вверенных ему средствах производства<sup>23</sup>. Однако необходимо учитывать, что, помимо статутной характеристики института вещного права, который закрепляет статическую принадлежность вещи лицу и тем самым создает возможность господства над другими лицами, существует еще и функциональная характеристика. Формы участия в производственном процессе каждого из работников определяются используемой на предприятии технологией и соответствующими ей индивидуальными навыками работника, т.е. его формой частичной собственности, применяемой в производственном процессе. Таким образом, не являясь субъектом права господства, трудовой коллектив является субъектом правоотношений собственности с администрацией предприятия. Без обособленного имущества каждого работника - его профессиональных навыков, сведенных в единый

технологический цикл совместными усилиями всего трудового коллектива, создание нового продукта, т.е. реализация правомочия по использованию оборудования юридического лица, будет невозможно. В.Н. Парамонов, рассматривая факторы, направления и основные формы управления человеческим капиталом на советских предприятиях в 1960-х гг., приходит к выводу, что технократический подход к решению проблемы существенного повышения эффективности производства без правового оформления участия трудового коллектива в прибыли предприятия не дал результатов в СССР в 1960-х гг. и не приводит к успеху в современной России<sup>24</sup>. По мнению Р.И. Ширяевой, “сложившаяся в соответствии с законодательными и нормативными актами конфигурация отношений собственности в сегменте функционирования федеральных государственных предприятий представляет собой сочетание чрезмерной концентрации прав собственности на активы унитарных предприятий у органов власти, наделенных полномочиями собственника, со столь же чрезмерным дефицитом их ответственности за качество принимаемых решений. В результате мы имеем колоссальные потери государственных средств, как правило, никем и ничем не наказуемые, практически легализованные пробелами в юридическом оформлении отношений государственной собственности”<sup>25</sup>.

Признание функциональной формы собственности работника влечет за собой переход от существующего сегодня права господства, сутью которого является присвоение и распределение по своему усмотрению так называемого “собственником”, а на самом деле “господином предприятия” продукта, произведенного трудовым коллективом, к праву функциональной собственности, в соответствии с которым каждый участник процесса производства получает долю дохода в соответствии с объемом его трудозатрат. При этом “господин предприятия” превращается в участника производственного процесса на правах инвестора. Его доля в произведенном продукте определяется стоимостью амортизации средств производства.

Таким образом, иные формы собственности, закрепленные в п. 2 ст. 8 Конституции РФ и не нашедшие воплощения в ГК РФ, определяются путем классификации не только одного из элементов правоотношений собственности - субъекта по видам, как это предусмотрел законодатель в

ст. 212 ГК РФ, но и по остальным элементам правоотношения - по объекту и предмету.

### **Выводы**

Анализ эволюции института вещных прав, правовых понятий “Dominium” и “proprietas” от древнего Рима до наших дней позволяет сделать следующие выводы:

1. Термин “собственность” во всех языках имеет этимологию - особь - особенность, отличительные признаки, индивидуализирующие лицо.

2. Источники законодательства, начиная с римского права, использовали для индивидуализации лиц лишь внешний отличительный признак - наличие богатства, обеспечивающего господство над неимуществами. Тем самым термины Dominium и proprietas использовались для характеристики классовой принадлежности лиц. Персонификация лиц по внутренним качествам - навыкам действий с вещами - в праве игнорировалась в интересах господствующего класса.

3. Собственность, как подлинный индивидуализирующий признак лица, обусловленный внутренними, а потому неотъемлемыми свойствами - навыками, была признана лишь в капиталистическом обществе, но при этом некорректно объединена в одном институте с древним институтом права господства Dominium и proprietas.

4. Контроль за действиями с вещью, принадлежащей собственнику, сам по себе не является основанием для господства над третьими лицами, которым передана вещь. Юридическим основанием для господства становятся договорные условия неэквивалентного распределения благ, полученных в результате пользования вещью.

5. Концепция вещного права - опосредованного господства над людьми, которая является экономической основой проекта Запад, обнаружила пределы своих возможностей перманентным кризисом экономики начиная с 80-х гг. прошлого столетия. Диалектика существования этого проекта состоит в том, что сегодня Запад, как и в начале своей истории, вынужден вернуться к непосредственному господству над другими народами. Поэтому дальнейшее существование этого тупикового цивилизационного проекта обеспечивается самыми мощными в мире вооруженными силами США и насильственным разрушением Западом самостоятельных экономик Востока.

6. Развитие производительных сил в современной России невозможно без разделения су-

ществующего института вещного права на два обособленных, но скоординированных института: института права вещного господства государства (в публичных интересах) и института права собственности в частных интересах.

Действующий в рамках института вещного права институт частного вещного господства является источником эксплуатации трудящихся по найму, усугубляет имущественное неравенство и относится к факторам дестабилизации общества<sup>26</sup>.

<sup>1</sup> Известно, что если в качестве ответа приведены не связанные с вопросом суждения, то их расценивают как ответы не по существу вопроса. По мнению А.А. Старченко, «появление таких ответов... либо результат заблуждения, когда отвечающий не уловил смысла вопроса, но все же пытается как-то отвечать на него, либо сознательное стремление уйти от невыгодного ответа» (Кириллов В.И., Старченко А.А. *Логика: учеб. для юрид. вузов.* Изд. 5-е, перераб. и доп. М., 1999. С. 53, 113).

<sup>2</sup> Согласно ст. 128, 214 ГК РФ к имуществу отнесены и вещи, и имущественные права, и собственность.

<sup>3</sup> Например, Е.А. Суханов полагает, что сама по себе «триада» правомочий еще недостаточна для характеристики прав собственника (см.: Российское гражданское право: учебник. В 2 т. Т. 1: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права / под ред. Е.А. Суханова. М., 2010. С. 511).

<sup>4</sup> Кириллов В.И., Старченко А.А. *Указ. соч.* С. 50.

<sup>5</sup> Там же. С. 51-52.

<sup>6</sup> Райхер В.К. Абсолютные и относительные права. (К проблеме деления хозяйственных прав). URL: [http://www.pravo.vuzlib.net/book\\_z1141\\_page\\_6.html](http://www.pravo.vuzlib.net/book_z1141_page_6.html).

<sup>7</sup> Например, Ю.К. Толстой полагает, что собственность как особая экономическая категория должна служить своеобразной заставкой для раскрытия юридического содержания собственности (Гражданское право: учебник. Т. 1. Изд. 4-е, перераб. и доп. / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М., 2005. С. 406).

<sup>8</sup> См., например: Аникин А.В. *Юность науки. Жизнь и идеи мыслителей-экономистов до Маркса.* М., 1971. С. 4.

<sup>9</sup> См.: Гегель Г.В.Ф. *Философия права:* пер. с нем. / под ред. Д.А. Керимова, В.С. Нерсисянца. М., 1990. С. 110-111, §53; Proudhon P.-J. *Théorie de la propriété* (1862). Édition complétée le 24 Juin 2002 a Chicoutimi, Québec; URL: [http://www.uqac.quebec.ca/zone30/Classiques\\_des\\_sciences\\_sociales/index.html](http://www.uqac.quebec.ca/zone30/Classiques_des_sciences_sociales/index.html); *Русская философия собственности (XVII - XX вв.): сб. / авт.-сост.: К. Исупов, И. Савкин.* СПб., 1993.

<sup>10</sup> Например, в соответствии с п. 2 § 854 ГГУ неотчуждаемым признаком держателя вещи является его

способность осуществлять контроль над принадлежащей ему вещью (URL: <http://dejure.org/gesetze/BGB/854.html>). По мнению М.К. Голубева: "...право контроля за характером управления, распоряжения и пользования объектами собственности остается неотъемлемым правом собственника. В силу этого оно приобретает функцию признака фактического собственника" (URL: <http://vkpb-zapad.narod.ru/GOLUBEV.htm>).

<sup>11</sup> См. например, ст. 63 Земельного кодекса Российской Федерации от 25 ноября 2001 г. № 136 ФЗ.

<sup>12</sup> Маттеи У., Суханов Е.А. *Основные положения права собственности.* М., 1999. С. 300.

<sup>13</sup> Паукунис Е.Б. *Избранные произведения по общей теории права и государства.* М., 1980. С. 118.

<sup>14</sup> Гай. *Институции / пер. Ф. Дыдынского; под ред. Л.Д. Кофанова, В.А. Савельева.* М., 1997. С. 90-93.

<sup>15</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М., 2010.

<sup>16</sup> Чезаре С. *Курс римского частного права: учебник / под ред. Д.В. Дождева.* М., 2002. С. 162.

<sup>17</sup> Гегель Г.В.Ф. *Философия права.* М., 1990. С. 123.

<sup>18</sup> Ильин В.В., Ахиезер А.С. *Российская цивилизация: Содержание, границы, возможности.* М., 2000. С. 31-33.

<sup>19</sup> См., например: URL: <http://forum.lingvo.ru/actualthread.aspx?tid=129790>; [http://ru.howtosay.org/ru\\_be/%D0%91%D0%B5%D0%B7%D1%83%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B5+%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE+%D1%81%D0%BE%D0%B1%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8](http://ru.howtosay.org/ru_be/%D0%91%D0%B5%D0%B7%D1%83%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B5+%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE+%D1%81%D0%BE%D0%B1%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8).

<sup>20</sup> Терин Д.Ф. "Запад" и "Восток" в институциональном подходе к цивилизации. URL: <http://www.nir.ru/Socio/scipubl/sj/sj4-01ter.html>.

<sup>21</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации.

<sup>22</sup> Радаев В.В., Шкартан О.И. *Социальная стратификация: учеб. пособие для высших учебных заведений.* М., 1995. С. 26.

<sup>23</sup> См.: Суханов Е.А. *Комментарий части первой Гражданского кодекса Российской Федерации для предпринимателей.* М., 1995. С. 232.

<sup>24</sup> Парамонов В.Н. *Управление человеческим капиталом на советских предприятиях в 1960-1970 гг. // Вопросы экономики и права. 2012. № 5. С. 33.*

<sup>25</sup> Ширяева Р.И. *Управление отношениями собственности в предпринимательском сегменте государственного сектора // Вопросы экономики и права. 2012. № 3. С. 168.*

<sup>26</sup> Работа выполнена с применением справочно-информационной правовой системы "Консультант Плюс".

Поступила в редакцию 05.12.2012 г.

## ОСОБЕННОСТИ ВОСПИТАТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ В СИСТЕМЕ ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ СОТРУДНИКОВ МВД РОССИИ

© 2013 М.Х. Шхагапсоева

Адыгейский государственный университет, г. Майкоп

E-mail: marianash@yandex.ru

Рассматриваются вопросы воспитательной работы в системе повышения квалификации сотрудников МВД России. Обосновывается необходимость модернизации воспитательной работы в образовательных учреждениях МВД России.

*Ключевые слова:* МВД России, система повышения квалификации сотрудников, воспитательная работа, модернизация.

Система повышения квалификации является структурным подразделением Министерства внутренних дел Российской Федерации. Ее образовательные учреждения осуществляют свою деятельность в рамках системы дополнительного профессионального образования для сотрудников внутренних дел.

Повышение квалификации сотрудниками проходит с отрывом от основной работы. Сроки подготовки различных должностных категорий определяются ежегодным планом проведения специального профессионального обучения, утвержденным приказом министра внутренних дел России на календарный год по заявке территориальных органов внутренних дел.

Образовательный процесс осуществляется профессорско-преподавательским составом вуза с привлечением руководителей и практических работников МВД России и других правоохранительных структур.

Сотрудники, направляемые на курсы, испытывают потребность не только в углублении своих теоретических знаний по избранной специальности, но и в приобретении новых необходимых профессионально значимых навыков. Курсы реализуют образовательные программы на основе блочно-модульных технологий (в соответствии с Методическими рекомендациями по разработке образовательных программ в системе повышения квалификации от 8 октября 2007 г. № 21.14.9088) по правовым, оперативно-техническим, криминалистическим, психологическим и другим проблемам, возникающим на уровне регионов, органов (подразделений, учреждений) внутренних дел.

Главной целью воспитательной работы в органах внутренних дел в настоящее время определено формирование всесторонне развитой профессионально подготовленной, морально и психологически устойчивой личности сотрудника. При этом персональная ответственность за организацию и проведение воспитательной работы возлагается на начальника органов внутренних дел, их заместителей по кадровой и воспитательной работе.

Координацию и методическое руководство воспитательной работой с личным составом органов внутренних дел осуществляет Управление воспитательной работы Главного управления кадров и кадровой политики МВД России<sup>1</sup>. В методическом руководстве определены учебные и воспитательные задачи.

Учебные задачи:

- закрепление и углубление теоретических знаний;
- осуществление сбора и обобщения информации о работе органов внутренних дел для дальнейшего использования в учебной деятельности;
- приобретение и совершенствование профессиональных навыков и умений;
- привитие курсантом навыков и умений правильного и оперативного ориентирования в действующем законодательстве в реальной профессиональной обстановке;
- формирование у курсантов устойчивых умений и навыков разрешения практических ситуаций, толкования и применения норм действующего законодательства в деятельности органов внутренних дел.

Воспитательные задачи:

- формирование всесторонне развитой личности специалистов для осуществления профессиональной деятельности в органах внутренних дел;

- воспитание достаточного уровня общей правовой культуры сотрудника органов внутренних дел;

- привитие убеждений в необходимости точного и неуклонного соблюдения нормативных предписаний в различных жизненных ситуациях и в процессе осуществления профессиональной деятельности в органах внутренних дел;

- расширение объема представлений об общечеловеческих нравственных ценностях, присущих сфере правового регулирования и профессиональной деятельности органов внутренних дел.

В докладе «Приоритетные направления психолого-педагогических исследований в условиях значимых изменений ребенка и ситуация его развития» на заседании Президиума РАО в апреле 2010 г. Д.И. Фельдштейн, характеризуя новую социальную, культурную, экономическую, политическую ситуацию в стране, обосновал последствия этих изменений в виде противоречий, изменивших среду жизни как культурно-историческую среду его развития: с одной стороны, «мобилизацию роста самостоятельности» личности, с другой - «неустойчивость социальной, экономической, идеологической обстановки, дискредитацию многих нравственных ориентиров, вызывающих массовый психологический стресс, который сказывается на общем духовном и физическом здоровье, обуславливая, в частности, пассивность, безразличие людей»<sup>22</sup>.

Перед руководством органов, подразделений, учреждений системы МВД России поставлена задача модернизации системы воспитательной работы с личным составом органов и подразделений внутренних дел, для чего в ее характер, содержание и организацию вносятся существенные изменения.

Воспитательная работа в условиях повышения квалификации сотрудников МВД направлена:

- на формирование у сотрудников комплекса гражданских, нравственных, духовных и иных профессионально значимых качеств, обусловленных потребностями оперативно-служебной деятельности;

- подготовку сотрудников, способных реализовать задачи охраны правопорядка в условиях демократического общества, готовых соблюдать

конституционные права человека и гражданина и на практике осуществлять их эффективную защиту;

- обеспечение высокой антикоррупционной устойчивости сотрудников и надежного иммунитета к профессиональной нравственной деформации личности.

Среди важных задач реформирования системы воспитательной работы с личным составом назовем:

- восстановление роли и значения воспитательной работы как важнейшего направления управленческой деятельности, обеспечивающего повышение эффективности выполнения оперативно-служебных задач органов внутренних дел;

- определение места воспитательной работы в системе обеспечения оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел;

- разработку научно-теоретических основ развития системы воспитательной работы применительно к современным условиям;

- создание нормативно-правовой и методической базы функционирования воспитательной работы как в масштабах министерства, так и непосредственно в территориальных органах внутренних дел в подразделениях;

- приведение организационно-штатной структуры подразделений по организации воспитательной работы органов внутренних дел в соответствие с изменившимися условиями, их кадровое укрепление;

- повышение уровня профессионализма сотрудников подразделений по организации подготовки и переподготовки специалистов-воспитателей для органов внутренних дел;

- организацию обучения руководителей всех уровней основам теории и практики воспитания подчиненных, повышение их психолого-педагогической и управленческой компетентности.

Кроме того, при проведении государственной аккредитации образовательного учреждения одним из основных показателей является наличие в рабочих учебных программах нравственных и психолого-педагогических аспектов профессиональной деятельности будущих специалистов, преподавание специализированных курсов, наличие культурологического и регионального компонентов.

Одна из важных задач, стоящих перед системой повышения квалификации сотрудников МВД, - разработка нормативно-методических

основ и формирование организационного ядра воспитательной работы с личным составом образовательных учреждений системы МВД России. Для ее реализации требуется:

- осуществить на необходимом уровне теоретико-методологическую проработку проблем воспитания курсантов и слушателей образовательных учреждений МВД России;

- создать такие правовые и организационно-методические основы воспитательной работы, которые позволили бы успешно развивать эту деятельность;

- обеспечить комплексный и согласованный характер деятельности всех субъектов воспитания в ходе поэтапного формирования профессионально значимых качеств личности с прицелом на дальнейшую службу в органах внутренних дел.

Концепция воспитательной работы<sup>3</sup> в вузах МВД реализует следующие цели и задачи:

- обоснование требований к профессионально-личностным качествам слушателей курсов повышения квалификации;

- разработку научных основ развития системы воспитательной работы в вузе и др.

Очевидно, необходимо в ближайшее время принять единые концептуальные подходы к организации воспитательной работы с личным составом образовательных учреждений МВД России на основе идеи перехода на программно-модульные способы ее планирования и проведения - от профессиональной ориентации до формирования профессионально важных качеств и непосредственной подготовки сотрудников МВД к самостоятельной деятельности в органах внутренних дел.

Задача может быть сформулирована также следующим образом: одновременно с программой обучения в образовательном учреждении должна реализовываться научно обоснованная, четко и понятно сформулированная, организационно и методически обеспеченная программа воспитания курсантов и слушателей.

Составленная на весь период обучения, тесно увязанная с учебной программой, скоординировавшая усилия всех субъектов воспитательного процесса, она должна, этап за этапом, вести слушателей к высшей степени нравственной готовности к осуществлению профессиональных функций.

Под программой воспитательной работы мы понимаем следующее: это главный плано-организационный стратегический документ, первооснова планирования воспитательной работы в вузе.

Переход на программно-модульные методы организации и планирования воспитательной работы в образовательном учреждении предусматривает систематизацию и унификацию подходов к организации учебно-воспитательного процесса. Единые программные формы и методы воспитательного воздействия предполагают творческий подход при определении содержания воспитательных мероприятий.

Приоритетной задачей воспитательных аппаратов органов внутренних дел на сегодня является формирование в личности сотрудника активной гражданской позиции, патриотического отношения к своей Родине и, что очень важно, к избранной профессии защитника правопорядка, осознания ее значимости для государства, чувства высокой ответственности за исполнение служебных обязанностей. При этом необходимо решительно уходить от формализованности в работе, отмечая старые, закостенелые ее формы и методы, смелее внедрять инновационные подходы к подготовке высококвалифицированных специалистов с глубокими профессиональными знаниями, умением мыслить масштабно, по-государственному, верных гражданскому и служебному долгу, преданных своему народу.

Считаем важным осуществлять данную работу в тесном взаимодействии с местными органами государственной власти и управления, в широком сотрудничестве с общественными объединениями, прежде всего первичными организациями ветеранов органов внутренних дел.

Исходными методологическими принципами анализа сущности и структуры механизма гражданско-правовой деятельности на основе контекстного взаимодействия сотрудников МВД служат социальные условия, общественные отношения, идеалы, взгляды, воспитание, уровень правовой культуры и т. п.

Успешная реализация задач контекстного взаимодействия в процессе гражданско-правовой деятельности невозможна без глубокого анализа причинно-следственных связей, характеризующих юридически значимые отношения в сфере служебной деятельности органов внутренних дел и персонифицирующих место и роль в системе этих отношений конкретных подразделений, служб, должностных лиц.

Основные требования к личности сотрудника МВД отражены в «Кодексе профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Россий-

ской Федерации”, который является профессионально-нравственным руководством, обращенным к сознанию и совести сотрудника ОВД (ст. 1 Кодекса). Указанный Кодекс, как свод профессионально-этических норм, определяет для сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации нравственные ценности, обязательства и принципы службы в органах внутренних дел, профессионально-этические требования к служебному и внеслужебному поведению, взаимоотношениям в служебном коллективе, профессионально-этический стандарт антикоррупционного поведения и служит следующим целям:

- установления нравственно-этических основ служебной деятельности и профессионального поведения сотрудника;

- формирования единства убеждений и взглядов в сфере профессиональной этики и служебного этикета, ориентированных на профессионально-этический эталон поведения;

- регулирования профессионально-этических проблем взаимоотношений сотрудников, возникающих в процессе их совместной деятельности;

- воспитания высоконравственной личности сотрудника, соответствующей нормам и принципам общечеловеческой и профессиональной морали.

Согласно ст. 4 Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, каждый гражданин Российской Федерации, вступающий в ряды сотрудников органов внутренних дел, посвящает свою жизнь исполнению долга беззаветного служения Отечеству и защиты благородных общественных идеалов: свободы, демократии, торжества законности и правопорядка. Высшим нравственным смыслом служебной деятельности сотрудника является защита человека, его жизни и здоровья, чести и личного достоинства, неотъемлемых прав и свобод.

Сотрудник органов внутренних дел, сознавая личную ответственность за историческую судьбу Отечества, считает своим долгом беречь и приумножать основополагающие нравственные ценности:

- гражданственность - как преданность Российской Федерации, осознание единства прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;

- государственность как утверждение идеи правового, демократического, сильного, неделимого Российского государства;

- патриотизм - как глубокое и возвышенное чувство любви к Родине, верность присяге сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, избранной профессии и служебному долгу.

Нравственные ценности составляют основу морального духа сотрудника, воплощающего осознание причастности к благородному делу защиты правопорядка, героической истории органов внутренних дел, победам, достижениям, успехам предыдущих поколений.

В соответствии со ст. 5 Кодекса профессиональные долг, честь и достоинство являются главными моральными ориентирами на служебном пути защитника правопорядка и наряду с совестью составляют нравственный стержень личности сотрудника органов внутренних дел. Долг сотрудника состоит в безусловном выполнении закрепленных присягой, законами и профессионально-этическими нормами обязанностей по обеспечению надежной защиты правопорядка, законности, общественной безопасности. Честь сотрудника выражается в заслуженной репутации, добром имени, личном авторитете и проявляется в верности гражданскому и служебному долгу, данному слову и принятым нравственным обязательствам. Достоинство неразрывно связано с долгом и честью, представляя собой единство морального духа и высоких нравственных качеств, а также уважение этих качеств в самом себе и других людях. Символом чести и достоинства, доблести и славы служит знамя органа внутренних дел, напоминающее сотруднику о священном долге преданности России, верности Конституции Российской Федерации и законам Российской Федерации. Профессиональный долг, честь и достоинство выступают важнейшими критериями моральной зрелости сотрудника и показателями его готовности к выполнению оперативно-служебных задач.

Сотрудник органов внутренних дел, руководствуясь требованиями присяги, служебного долга, профессиональной чести и достоинства, принимает на себя следующие нравственные обязательства:

- признавать приоритет государственных и служебных интересов над личными в своей деятельности;

- служить примером строгого и точного соблюдения требований законов и служебной дисциплины в профессиональной деятельности и ча-



стной жизни, оставаться при любых обстоятельствах честным и неподкупным, преданным интересам службы;

- относиться нетерпимо к любым действиям, оскорбляющим человеческое достоинство, причиняющим боль и страдания, представляющим собой пытки или другие жестокие, бесчеловечные либо унижающие достоинство виды обращения и наказания;

- быть мужественным и неустрашимым перед лицом опасности при пресечении правонарушений, ликвидации последствий аварий и стихийных бедствий, а также в любой обстановке, требующей спасения жизни и здоровья людей;

- проявлять твердость и непримиримость в борьбе с преступниками, применяя для достижения поставленных целей только законные и высоконравственные средства; в ситуациях морального выбора следовать этическому принципу: человек всегда является нравственной целью, но никогда средством;

- руководствоваться в профессиональной деятельности и общении “золотым правилом” нравственности: относиться к людям, своим товарищам, сослуживцам так, как хотел бы, чтобы они относились к тебе;

- хранить и приумножать служебные традиции органов внутренних дел, в их числе: мужество и готовность к самопожертвованию, корпоративную солидарность, товарищество и взаимопомощь, уважение и помощь ветеранам, семьям погибших и раненых сотрудников.

Безупречное выполнение нравственных обязательств обеспечивает моральное право сотрудника на общественное доверие, уважение, признание и поддержку граждан (ст. 7 Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации)<sup>4</sup>.

Специфика гражданско-правового воспитания сотрудников МВД определяется также и видами деятельности по выполнению поставленных задач. Основным из них является правоохранительная деятельность, состоящая в применении мер защиты для восстановления нарушенных прав и свобод граждан, в привлечении правонарушителей к юридической ответственности (административной, уголовной), во вмешательстве в поведение граждан, когда оно не соответствует закону, в применении различных мер государственного принуждения, не связанных с юридической ответственностью. Кроме того, органы внутрен-

них дел осуществляют организационную, информационную, консультативную, профилактическую, воспитательную и другие виды деятельности, которые в юридической науке принято называть “обеспечительными”.

Как уже отмечалось, в условиях построения в России правового государства первостепенное значение в правовом воспитании сотрудников органов внутренних дел приобретают задачи, связанные с усвоением конституционных основ правоохранительной деятельности, с защитой прав, свобод и законных интересов граждан, с приобретением навыков правового мышления и принятием нестандартных самостоятельных решений, основанных на законе.

Говоря об особенностях правового воспитания сотрудников органов внутренних дел, важно подчеркнуть, что в центре внимания лиц, занимающихся воспитательной работой с личным составом МВД, должны находиться вопросы взаимного влияния правосознания и эффективности правоохранительной деятельности.

Важнейшим направлением воспитательной работы в структурных подразделениях МВД, отличающим ее от деятельности компетентных государственных органов (должностных лиц), направленной на правовое воспитание обычных граждан, является привитие сотрудникам МВД глубокой внутренней убежденности в необходимости строгого соблюдения законности. При этом, в отличие от граждан, не занимающихся профессиональной правоохранительной деятельностью и реализующих принципы законности в рамках традиционной модели правомерного поведения, сотрудники МВД обязаны занимать социально-активную позицию и в силу своего статуса могут обеспечивать режим законности мерами государственного принуждения. Это обстоятельство предполагает особую значимость позитивного правосознания сотрудников, которые, требуя от окружающих законосообразного поведения, должны, в свою очередь, сами руководствоваться требованиями действующего законодательства и не отклоняться от них ни при каких обстоятельствах.

Образовательное пространство учебного заведения включает компоненты, которые связаны многочисленными взаимозависимостями (социально-культурный, материальный, психологический и другие компоненты). Именно компоненты образовательного пространства создают предпосыл-

ки для насыщения подсистем различными ресурсами (информационным, предметным, событийным, субъектным и др.), смысловое наполнение которых и обеспечивают обогащение его гражданско-правовыми ценностями, нормами, знаниями, поведенческими моделями личности обучающегося. При этом система будет работать только при наличии главного компонента эффективно-го управления, объединяющего и координирующего все указанные элементы системы - полноценного аппарата воспитательной работы образовательного учреждения.

Все указанные обстоятельства формируют осознание необходимости модернизации воспитательной работы в образовательных учреждениях МВД России. Мы вправе сегодня поставить перед собой и коллегами в образовательных учреждениях вопросы о пересмотре отношения к воспитательной работе с курсантами и слушателями как к главной составляющей образовательного процесса, о рассмотрении ее как важнейшего направления своей деятельности.

---

<sup>1</sup> Концепция кадровой политики Министерства внутренних дел Российской Федерации “О мерах по совершенствованию воспитательной работы в органах внутренних дел Российской Федерации” : приказ МВД России от 25 сент. 2000 г. № 995.

<sup>2</sup> *Фельдштейн Д.И.* Приоритетные направления психолого-педагогических исследований в условиях значимых изменений ребенка и ситуация его развития. М., 2010. С. 4.

<sup>3</sup> Об организации воспитательной работы : приказ ФМС РФ от 23 июня 2006 г. №164 : [ред. от 19 окт. 2011 г.] (вместе с “Методическими рекомендациями по организации воспитательной работы и повышения морально-психологического состояния сотрудников органов внутренних дел, прикомандированных к ФМС России, государственных гражданских служащих и работников”, “Требованиями к Методическим рекомендациям”).

<sup>4</sup> Об утверждении Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД РФ от 24 дек. 2008 г. № 1138. Доступ из справ.-правовой системы “Консультант Плюс”.

*Поступила в редакцию 04.12.2012 г.*

## ИНСТИТУТ НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ (БАНКРОТСТВА) - САМОСТОЯТЕЛЬНАЯ ПРОЦЕДУРА ЮРИДИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

© 2013 П.П. Ланг  
советник юстиции 3 класса  
Арбитражный суд Самарской области  
E-mail: lvls@mail.ru

Рассматриваются понятие “юридический процесс” в узком и широком смысле, соотношение понятий “юридический процесс” и “юридическая процедура”, характерные особенности института несостоятельности (банкротства) как самостоятельной процедуры юридического процесса.

*Ключевые слова:* юридический процесс, юридическая процедура, юрисдикционный процесс, несостоятельность (банкротство).

Юридический процесс представляет собой многогранное явление, относящееся ко всем отраслям права.

Данный правовой институт состоит из последовательных действий, определенных этапов и стадий, например, изучения и установления фактических обстоятельств дела, выбора оптимальной нормы, ее толкования, принятия решения<sup>1</sup>.

В науке рассматривают понятие юридического процесса в узком и широком смыслах. Сторонники узкого понимания юридического процесса (процессуального права) ставят знак равенства между данным понятием и судебным правом<sup>2</sup>.

Основным доводом отраслевых процессуалистов и сторонников судебного права (В.А. Рязановский, Н.Н. Полянский и т.д.) является традиционное понимание термина “процесс”. При этом очевидно, данное ограниченное понимание юридического процесса не является оправданным. По нашему мнению, категория “юридический процесс” включает в себя не только совокупность правовых норм, регулирующих осуществление правосудия, но и правовые нормы, регулирующие позитивные процедуры реализации права.

Как отмечал В.М. Горшенев, формирование единого понятия юридического процесса обусловлено “синтезом как ранее существовавших и устоявшихся представлений о процессе, так и выводов, результатов научных поисков в нетрадиционных отраслевых науках (земельный процесс, административный процесс и т.д.)”<sup>3</sup>.

Д.Н. Бахрах считает, что на современном этапе нельзя узко воспринимать юридический процесс только как судебный или юрисдикционный. Он относит юридический процесс к власт-

ной деятельности уполномоченных субъектов права, осуществляемой в юридической процессуальной форме с целью принятия (изменения, отмены) или исполнения правовых актов<sup>4</sup>. Данной правовой позиции также придерживается А.В. Нестеров, при этом дополняя, что, говоря о процессе чего-либо, в частности о процессе юридического взаимодействия в рамках правовых отношений, целью которого является принятие юридически значимых решений (совершение действий), необходимо отметить, как следствие, возникновение, изменение и (или) прекращение прав и обязанностей граждан и их организаций<sup>5</sup>.

Юридический процесс в широком смысле определяется С.Я. Лиховой как комплексное и многоаспектное понятие, характеризующее совокупность всех правовых форм деятельности государственных органов (парламента, президента, правительства, судебных органов, прокуратуры) и иных уполномоченных субъектов, которая связана с совершением в определенном законом порядке юридически значимых действий и влечет правовые последствия<sup>6</sup>.

И.М. Погребной считал, что юридический процесс представляет собой совокупность действий по совершению операций с нормами права (т.е. орган государства или должностное лицо в пределах своей компетенции должны использовать нормы права для разрешения конкретных юридических дел, причем в качестве объекта служебно-производственных операций выступают одновременно и нормы материального права, определяющие характер разрешаемого юридического дела, и нормы процессуального права, предусматривающие определенный порядок достижения желаемого результата), а также сово-

купность правовых форм деятельности исключительно уполномоченных на то субъектов<sup>7</sup>.

Отнесение юридического процесса лишь к деятельности государственных органов, по нашему мнению, также не является оправданным. Юридический процесс включает не только деятельность органов государственной власти, но и деятельность субъектов частного юридического процесса.

Как справедливо отмечает А.А. Павлушина, частным юридическим процессом является “реализация права без участия властного органа”<sup>8</sup>. Примером проявления частного процесса, по ее мнению, может служить установление сторонами договора порядка уведомления о его расторжении, порядок заключения основного договора. На существование частной составляющей процессуального права указывал также В.Н. Протасов в одной из своих статей “О насущной потребности в новой учебной дисциплине”<sup>9</sup>.

Как указывалось выше, юридический процесс состоит из последовательных действий, определенных этапов и стадий - процедур.

Однако в научной литературе соотношение понятий юридического процесса и юридической (правовой) процедуры неоднозначно.

В.О. Лучин в своей работе “Процессуальные нормы в советском государственном праве” указывает, что: “Процесс практически равнозначен процедуре, между ними невозможно провести какую-нибудь разделительную грань”<sup>10</sup>.

В.Н. Протасов, считая процедуру более широким понятием по сравнению с понятием юридического процесса, скорее склонен признать процедурность всеобщим свойством права<sup>11</sup>. Также последний отмечал, что юридический процесс представляет собой разновидность юридической процедуры, направленную на выявление и реализацию материального охранительного правоотношения, что предопределяет своеобразие ее содержательных черт (обязательное наличие в составе властного субъекта; специфику опосредуемых мер; как правило, высокий уровень нормативной регламентации и др.), а главное - особый механизм связи с материально-правовой регулятивной сферой<sup>12</sup>.

О.В. Яковенко определяет правовую процедуру как особый нормативно установленный порядок осуществления юридической деятельности, направленной на реализацию норм материального права и основанных на них материальных

правоотношений, который охраняется от нарушений правовыми санкциями<sup>13</sup>.

Юридические процедуры определяют стадии юридического процесса, их цели, последовательность и временные рамки, конкретные действия на каждой стадии, основания совершения и взаимосвязь этих действий, способы их оформления и фиксации, отмечает Б.М. Лазарев<sup>14</sup>.

Т.В. Сахнова полагает, что процедуры - одна из главных составляющих современного и будущего развития цивилистического процесса. Процедурность цивилистического процесса - его сущностная характеристика и одновременно важнейшая закономерность развития<sup>15</sup>.

Данная точка зрения, на наш взгляд, является более обоснованной, так как процесс - это совокупность последовательных действий, а процедура - порядок следования указанных действий, своего рода внутренняя форма процесса.

В подтверждение данного вывода можно привести следующие примеры.

Согласно ст. 13 Федерального конституционного закона “О Конституционном суде Российской Федерации” от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ независимость судьи Конституционного суда Российской Федерации обеспечивается его несменяемостью, неприкосновенностью, равенством прав судей, установленным настоящим Федеральным конституционным законом порядком приостановления и прекращения полномочий судьи, правом на отставку, обязательностью установленной **процедуры конституционного судопроизводства**, запретом какого бы то ни было вмешательства в судебную деятельность, предоставлением судье материального и социального обеспечения, гарантий безопасности, соответствующих его высокому статусу<sup>16</sup>.

Из анализа приведенной нормы права следует, что конституционные процедуры (юридические процедуры) являются составной частью конституционного судопроизводства (юридического процесса).

Либо возьмем такой пример, как Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ “Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)”<sup>17</sup>. В рассматриваемом случае процедура медиации (юридическая процедура) является составной частью гражданского процесса (юридического процесса).

Таким образом, юридическая процедура - это определенные правовые действия, установленные

каким-либо нормативно-правовым актом внутри юридического процесса. Понятия “юридический процесс” и “юридическая процедура” следует рассматривать как общее и частное, форму и содержание. Юридическая процедура вне юридического процесса быть не может.

В практических целях считаем необходимым дать толкование термина “юридическая процедура”. Наиболее полным, на наш взгляд, является определение Т.В. Сахновой, а именно: процедура есть способ субстанционализации права, она сопутствует специализации объективного права и выступает способом реализации как объективного, так и субъективного права. Процедуре свойствен регламент, она всегда имеет законодательно определенные начала и окончание, свой предмет и объект<sup>18</sup>.

Разберем подробнее одну из процедур юридического процесса - рассмотрение дел о несостоятельности (банкротстве).

Исследование юридических процедур с использованием системного подхода было предпринято В.Н. Протасовым. По его мнению, юридическая процедура представляет собой систему, которая: а) ориентирована на достижение конкретного правового результата; б) состоит из последовательно сменяющих друг друга актов поведения и, как деятельность, внутренне структурирована правовыми отношениями; в) обладает моделью (программой) своего развития, предварительно установленной на нормативном или индивидуальном уровне; г) иерархически построена; д) постоянно находится в динамике, развитии; е) имеет служебный характер, выступает средством реализации основного, главного для нее правового отношения<sup>19</sup>.

Процесс по делам о несостоятельности (банкротстве) как вид правовой процедуры обладает указанными выше признаками. Процесс по делам о несостоятельности (банкротстве) ориентирован на достижение конкретного правового результата - установление факта неплатежеспособности должника, восстановление платежеспособности должника, соразмерное удовлетворение требований кредиторов и т.п.; состоит из последовательно сменяющих друг друга актов поведения - процессуальных действий, объединяемых в стадии, в числе прочего, процедур, применяемых в деле о несостоятельности (банкротстве), а именно наблюдения, финансового оздоровления, внешнего управления, конкурсного производства,

мирового соглашения; обладает установленной на законодательном уровне программой своего развития, постоянно находится в динамике. Так, Федеральный закон “О несостоятельности (банкротстве)” от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ<sup>20</sup> регулярно подвергается различным изменениям, например, за последнее время данный закон пополнился нормами касательно оспаривания сделок должника, банкротства застройщиков, банкротства финансовых организаций и т.д.

Особенности рассмотрения дел данного вида производства, установлены гл. 28 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и федеральными законами, регулирующими вопросы несостоятельности (банкротства). Специфика имеется в содержании заявления о несостоятельности (банкротстве) и прилагаемых документов, в субъектном составе, объеме прав и обязанностей лиц, участвующих в деле о несостоятельности (банкротстве), и лиц, участвующих в арбитражном процессе по делу о несостоятельности (банкротстве), в стадиях процесса, сроках рассмотрения дел, судебных актах, в наличии обособленных споров в деле о несостоятельности (банкротстве), а именно относительно требования кредиторов к должнику, оспаривания сделок должника, признания права собственности, оспаривания решений собрания кредиторов должника и многого другого.

Рассмотрим некоторые характерные особенности разбирательства по делам о несостоятельности (банкротстве).

Применительно к делам о несостоятельности (банкротстве) нормами Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве)” установлена исключительная подсудность арбитражному суду. Дела данной категории не могут быть переданы на рассмотрение третейского суда. Подсудность дел о несостоятельности (банкротстве) определяется по месту нахождения должника, подсудность не может быть изменена соглашением сторон. Исключением из данного правила является п. 4 ст. 201.1 Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве)”, который устанавливает, что по ходатайству лица, участвующего в деле о банкротстве, арбитражный суд вправе передать дело о банкротстве застройщика на рассмотрение арбитражного суда по месту нахождения объекта строительства или земельного участка либо по

месту жительства или месту нахождения большинства участников строительства, если арбитражным судом установлено, что такая передача будет способствовать более эффективной защите прав участников строительства.

Субъектный состав дел о несостоятельности (банкротстве) многочислен, он включает в себя лиц, участвующих в деле, и лиц, участвующих в арбитражном процессе по делу о банкротстве (ст. 34, 35 Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве)”); а также лиц, участвующих в арбитражном процессе по делу о банкротстве финансовой организации (ст. 183.18 Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве)”); лиц, участвующих в деле о банкротстве стратегических предприятий или организаций (ст. 192 Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве)”); лиц, участвующих в деле о банкротстве субъектов естественных монополий (ст. 198 Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве)”); лиц, участвующих в деле о банкротстве застройщика (ст. 201.2 Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве)”).

В соответствии с ранее действующим Федеральным законом от 8 января 1998 г. № 6-ФЗ “О несостоятельности (банкротстве)” к лицам, участвующим в деле, относился прокурор в случае рассмотрения дела о банкротстве по его заявлению. Действующее законодательство, регулирующее вопросы несостоятельности (банкротства), данных положений не содержит.

Лица, участвующие в деле о банкротстве и в арбитражном процессе по делам о банкротстве, обладают правами и обязанностями, предусмотренными как Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации, так и законодательством, регулирующим вопросы несостоятельности (банкротства).

Выделяются следующие стадии производства по делу о несостоятельности (банкротстве): возбуждение дела о банкротстве, подготовка дела о банкротстве к судебному разбирательству, судебное разбирательство дела о банкротстве, обжалование и пересмотр судебных актов по делу о банкротстве, исполнение судебных актов. Каждая из указанных стадий обладает своими характерными особенностями, отличающими процедуру рассмотрения дел о несостоятельности (банкротстве) от других видов гражданского судопроизводства.

Так, при подготовке дела о банкротстве судья должен провести судебное заседание по проверке обоснованности требований заявителя к должнику; рассмотреть заявления, жалобы и ходатайства лиц, участвующих в деле о банкротстве; установить обоснованность требований кредиторов в порядке, определенном ст. 71 Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве)”); принять меры по примирению сторон, также арбитражным судом по ходатайству лиц, участвующих в деле о банкротстве, может быть назначена экспертиза в целях выявления признаков фиктивного или преднамеренного банкротства. При этом предварительное заседание в делах о несостоятельности (банкротстве) не проводится.

Судебная деятельность по делам о несостоятельности (банкротстве) не осуществляется в рамках одного производства, для разбирательства по делам данной категории характерно наличие обособленных споров в рамках одного процесса. Данное положение нашло свое отражение в п. 14 Постановления Пленума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 22 июня 2012 г. № 35.

Такая дифференциация процесса также является одной из особенностей рассмотрения дел о несостоятельности (банкротстве).

К выводу о наличии дифференциации производства по делам о несостоятельности (банкротстве) также пришли Б.С. Бруско<sup>21</sup> и А.В. Солодилов<sup>22</sup>.

Для рассматриваемой юридической процедуры характерно сочетание судебного и внесудебного производства.

Примером внесудебного производства в деле о несостоятельности (банкротстве) можно привести порядок созыва и проведения собрания кредиторов должника, принятия данным собранием решений, определяющих последующую судебную деятельность по всему делу о несостоятельности (банкротстве), в частности, о введении финансового оздоровления, внешнего управления, об изменении срока проведения соответствующей процедуры и иных вопросов, отнесенных законодателем к исключительной компетенции собрания кредиторов должника.

Другими примерами неюрисдикционного производства по делам о несостоятельности (банкротстве) могут послужить меры по восстановлению платежеспособности должника, продажа на торгах имущества должника, замещение активов должника и многое другое.

Подводя итоги вышеизложенного, считаем необходимым сделать вывод о том, что рассмотрение дел о банкротстве является особой правовой процедурой юридического процесса, которая отвечает общим признакам данного правового института, одновременно обладая характерными только ей особенностями.

<sup>1</sup> *Лиховая С.Я.* Юридический процесс: теория и реальность (влияние европейских норм и стандартов на юридический процесс в Украине) // Российский юридический журнал. 2011. № 3.

<sup>2</sup> *Анаева Е.А.* Прокурор как субъект юридического процесса: дис... канд. юрид. наук. Казань, 2011

<sup>3</sup> *Горшенев В.М.* Природа юридического процесса как комплексной системы // Актуальные проблемы юридического процесса в общенародном государстве / под ред. В.М. Горшенева. Ярославль, 1980.

<sup>4</sup> *Бахрах Д.Н.* Юридический процесс: понятие, особенности и виды // Государство и право. 2009. № 7.

<sup>5</sup> *Нестеров А.В.* О юридическом процессе // Административное и муниципальное право. 2009. № 12.

<sup>6</sup> *Лиховая С.Я.* Указ. соч.

<sup>7</sup> *Погребной И.М.* Общетеоретические проблемы производств в юридическом процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харьков, 1982.

<sup>8</sup> *Павлушина А.А.* Теория юридического процесса: итоги, проблемы, перспективы развития. Германия, 2012.

<sup>9</sup> *Протасов В.Н.* О насущной потребности в новой учебной дисциплине // Государство и право. 2003. № 12.

<sup>10</sup> *Лучин В.О.* Процессуальные нормы в советском государственном праве. М., 1976.

<sup>11</sup> *Павлушина А.А.* Указ. соч.

<sup>12</sup> *Протасов В.Н.* Юридическая процедура. М., 1991.

<sup>13</sup> *Якимов А.Ю.* Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Государство и право. 1999. № 3.

<sup>14</sup> *Лазарев Б.М.* Понятие и виды управленческих процедур. Их роль в механизме государственного управления // Управленческие процедуры / под ред. Б.М. Лазарева. М., 1988.

<sup>15</sup> *Сахнова Т.В.* Процедурность цивилистического процесса: методология будущего // Вестник гражданского процесса. 2012. № 1.

<sup>16</sup> Российская газета. 1994. 23 июля (№ 138-139).

<sup>17</sup> Собрание законодательства Российской Федерации (СЗ РФ). 2010. № 31. Ст. 4162.

<sup>18</sup> *Сахнова Т.В.* Указ. соч.

<sup>19</sup> *Протасов В.Н.* Теоретические основы правовой процедуры: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1993.

<sup>20</sup> СЗ РФ. 2002. 28 окт. (№ 43). Ст. 4190.

<sup>21</sup> *Брусско Б.С.* Категория защиты в российском конкурсном праве. М., 2006.

<sup>22</sup> *Солодилов А.В.* Спорные вопросы арбитражного процесса по делам о несостоятельности (банкротстве) // Арбитражный и гражданский процесс. 2010. № 9.

*Поступила в редакцию 06.12.2012 г.*





# ЭКОНОМИКА. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

---

- *Экономика и политика*
- *Экономическая теория*
- *Экономика и управление*
- *Финансы, денежное обращение  
и кредит*
- *Бухгалтерский учет, налогообложение,  
статистика*
- *Математические и инструментальные  
методы экономики*
- *Мировая экономика и международные  
экономические отношения*