

Вопросы экономики и права

**№ 2
2014**

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, 2014

Подписано в печать 31.01.2014 г. Формат 60x84/8. Печать офсетная.
Тираж 1000 экз. Усл. печ. л. 14,41 (15,5). Уч.-изд. л. 17,22. Заказ №

Отпечатано в издательстве ООО "24-Принт"

Научно-информационный журнал**В НОМЕРЕ:****ГОСУДАРСТВО И ПРАВО. ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ****ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРАВО**

- Ашмарина Е.М., Терехова Е.В.** Обзор материалов I Всероссийской межвузовской научно-практической конференции “Экономическое право: теоретические и прикладные аспекты” 7
- Глинка В.И.** Международное и внутреннее право в сфере правительственных закупок в контексте защиты российского товаропроизводителя 13

ЮРИДИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС

- Александров А.А.** Формирование правового режима культурных ценностей и потребности мировой экономики: теория и правоприменительная практика 16
- Бут Н.Д.** Реализация права на свободу информации: теоретические и практические аспекты 24

ЭКОНОМИКА. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ**ЭКОНОМИКА И ПОЛИТИКА**

- Горетов И.Н.** Формирование финансовой политики управления источниками финансирования инновационной деятельности организации 33
- Беспалько В.А.** Конкурентная стратегия и тактика управления промышленными предприятиями в условиях дифференцированной конкуренции 39
- Низова Л.М.** Инновационная модель анализа конкурентоспособности кадров сельскохозяйственного предприятия 44
- Какорина М.В.** Рекреационные потребности работников как фактор мотивации трудовой деятельности 48

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ

- Зубрилин Е.В.** “Частное” и “государственное” в современной экономической теории и практике 52
- Царегордцев Е.И.** Государственное регулирование инновационных процессов 56

ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

| | |
|---|----|
| Фасхутдинов А.Р. Сущность и экономическое содержание инновационного кластера в территориально локализованной системе предпринимательства | 61 |
| Суворова А.П. Обеспечение сбалансированного развития инновационной деятельности экономических систем в строительной сфере | 65 |
| Полухина А.Н. Инновационные подходы к организации управления туристическим бизнесом | 70 |
| Мионов Г.И. Анализ конкурентоспособности персонала предприятия: показатели и методики | 74 |
| Назаралиев И.З. Привлечение инвестиций в туристско-рекреационный кластер: налоговый аспект | 77 |

ФИНАНСЫ, ДЕНЕЖНОЕ ОБРАЩЕНИЕ И КРЕДИТ

| | |
|---|----|
| Рязанов И.Е. Синтез системного и процессного подходов в оценке эффективности управления финансовыми ресурсами коммерческих организаций в рискованной среде | 81 |
| Швецов М.Н. Реализация инвестиционной политики в сфере портфельных инвестиций | 85 |
| Бакуменко Л.П. Анализ в системе управления кредитным портфелем коммерческого банка | 91 |
| Рыжак Е.Д. Финансовое обеспечение развития кластеров региона | 97 |

БУХГАЛТЕРСКИЙ УЧЕТ, СТАТИСТИКА

| | |
|--|-----|
| Зимакова Л.А., Прилуцкий Д.А. Количественные оценки предпочтительности альтернатив развития учетно-экономической подсистемы организации | 102 |
|--|-----|

МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ

| | |
|---|-----|
| Акопов С.Э. Изменение модели внешнеэкономической деятельности региона в условиях участия в ЕврАзЭС | 107 |
|---|-----|

| | |
|--|-----|
| <i>Annotations to the Articles</i> | 113 |
|--|-----|

ГОСУДАРСТВО И ПРАВО. ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

- Экономическое право

- Юридический процесс

**ОБЗОР МАТЕРИАЛОВ I ВСЕРОССИЙСКОЙ
МЕЖВУЗОВСКОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ
“ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРАВО:
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРИКЛАДНЫЕ АСПЕКТЫ”**

© 2014 Ашмарина Елена Михайловна

доктор юридических наук, профессор

© 2014 Терехова Елена Владиславовна

кандидат юридических наук

Российская академия правосудия

117418, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69, корп. А

E-mail: Elena-Mikhaylovna@yandex.ru

Проходила 24-25 января 2014 г. в Российской академии правосудия. Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор, академик РАЕН, заведующий кафедрой правового обеспечения экономической деятельности РАП Ашмарина Елена Михайловна.

Впервые в истории отечественной правовой науки Российская академия правосудия (г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69а) в целях обсуждения концепции развития экономического права и научного обеспечения преподавания соответствующих дисциплин 24, 25 января 2014 г. провела I Всероссийскую, межвузовскую научно-практическую конференцию “Экономическое право: теоретические и прикладные аспекты”.

В ходе конференции были поставлены вопросы актуальности, целесообразности и необходимости введения в официальную правовую доктрину России экономического права Российской Федерации в качестве отрасли российского права, учебной дисциплины, отрасли российской правовой науки.

Активное участие в научно-практической конференции приняли гости из Российской академии естественных наук (РАЕН), представители УМО юридических вузов России, федеральных органов государственной власти Российской Федерации и образовательных организаций высшего образования, банков, практикующие адвокаты, аспиранты, магистранты и студенты РАП. В ходе пленарного и секционных заседаний конференции были заслушаны доклады и выступления (более 40). Всего сделали заявки на участие и присутствовали более 70 чел. Мероприятие носило научно-практический характер (научные положения нашли выход в плоскость образовательного процесса и практического правоприменения).

Открыл пленарное заседание конференции (24 января) ректор Российской академии пра-

восудия доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации, академик РАЕН **В.В. Ершов**. В своем выступлении он определил стратегию и основные этапы развития вуза, сделав акцент на том, что на современном этапе миссия академии видится в постепенном преобразовании ее в мощный образовательный и научно-исследовательский центр, основной задачей которого является обеспечение деятельности судебной системы страны.

Ректор РАП профессор В.В. Ершов остановился затем на роли академии в ходе судебной реформы, проводимой в настоящее время в Российской Федерации, и сделал акцент на значении экономического права для разрешения экономических споров.

Далее по ходу пленарного заседания конференции выступили почетные гости. Так, от имени Российской академии естественных наук выступила с приветственным словом первый вице-президент РАЕН, главный ученый секретарь РАЕН **Л.В. Иваницкая**, которая обратила внимание на перспективы сотрудничества РАЕН и Российской академии правосудия.

Научная дискуссия была открыта научным руководителем конференции - заведующим кафедрой правового обеспечения экономической деятельности доктором юридических наук, профессором, академиком РАЕН **Е.М. Ашариной**, которая представила основной доклад “**Экономическое право: проблемы и перспективы**”,

где обозначила основные положения об актуальности, целесообразности и необходимости введения в официально признанную систему российского права новой отрасли - экономического права Российской Федерации, привела основные положения о предмете, методе, структуре и системе рассматриваемой отрасли.

В заключение было подчеркнуто, что основной проблемой экономического права России является отсутствие его официального доктринального признания, а перспективой - признание этой отрасли и ее развитие.

В процессе научной дискуссии выступил профессор, доктор юридических наук, заместитель заведующего кафедрой теории права, государства и судебной власти **В.Н. Корнев**, который обратил внимание на то, что состоявшаяся в стенах Российской академии правосудия I Всероссийская научно-практическая конференция посвящена актуальным и дискуссионным теоретическим и прикладным вопросам, которые находятся на стыке теории государства и права и отраслевых юридических наук, имеющих, условно говоря, экономическое содержание. Организаторы конференции выступили с идеей выделения в российской системе права новой отрасли "экономическое право".

В настоящее время интересен опыт некоторых европейских стран, в частности Германии, где применяется термин "экономическое право", которое до 2000-х гг. отождествлялось с хозяйственным правом. По своему содержанию хозяйственное право не является однородным, но включает предпринимательское, антимонопольное, торговое и иное право. Таким образом, как отдельная отрасль "экономическое право" существует собирательно. Это своего рода мегаотрасль, выражающаяся в системе отраслей права, которые регулируют отношения, возникающие в процессе экономической деятельности. Исходя из существующих в нашей юридической науке критериев, выстроить отдельную отрасль права под названием "экономическое право" представляется пока проблематичным. Однако уже сегодня речь может идти об отрасли законодательства, которая свяжет нормативные правовые акты на основе единого предмета регулирования - отношений, которые возникают в процессе экономической деятельности и могут носить как публично-правовой, так и частноправовой характер. В связи с этим актуальной представляется *выра-*

ботка научного понятия "экономическая деятельность" и формулирование критериев ее идентификации. Теоретическая и практическая потребность в таком понятии состоит также и в том, что в соответствии с действующим законодательством суды будут рассматривать экономические споры, а понимание их природы невозможно без уяснения сути экономической деятельности, в результате которой они и возникают. Кроме того, без достижения четкости в этой сфере невозможно будет отграничить экономические споры от смежных споров, а также законодательно определить подсудность по такого рода делам.

Профессор, доктор юридических наук, заведующий кафедрой "Предпринимательское право", заместитель проректора по науке Финансового университета при Правительстве РФ, академик РАЕН **Г.Ф. Ручкина** выступила с докладом на тему "**К вопросу о некоторых проблемах правового регулирования деятельности субъектов крупного предпринимательства и экономическое право**", в котором отметила, что для учета выявленной особенности правового регулирования рассмотренной деятельности, заключающейся в сочетании частноправового и публично-правового регулирования в целях удовлетворения общественно значимых потребностей (с усилением роли публично-правовой составляющей), представляется обоснованным отношения, реализуемые в ходе этой деятельности, рассматривать в пределах макромодели предпринимательского права, а именно в качестве предмета экономического права Российской Федерации.

Следующий доклад был представлен доктором юридических наук, профессором, заместителем заведующего кафедрой финансового права по научной работе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), академиком РАЕН **Н.М. Артемовым**. Профессор **Н.М. Артемов** подробно остановился на межотраслевом характере правового регулирования отношений в области валютной деятельности (доклад "**Соотношение предметов валютного и экономического права**"), а также осветил характерные особенности правового обеспечения обязательного страхования, подчеркивая комплексность правового регулирования этих отношений. Докладчик сделал вывод о том, что современная система правового регулирования валютной и страховой деятельности является сложной по своему составу и включает в себя разные по содержанию и

правовой природе отношения, что позволяет ставить вопрос о целесообразности рассмотрения основ этих отношений в качестве предмета экономического права Российской Федерации.

Доклад на тему **“Соотношение предпринимательского и экономического права”** был озвучен доктором юридических наук, профессором, заслуженным деятелем науки Российской Федерации, заведующим кафедрой гражданского права РАП, академиком РАЕН В.К. Андреевым. Профессор В.К. Андреев отметил, что постановка вопроса о выделении экономического права среди отраслей российского права и законодательства представляется заслуживающей внимания и поддержки. При обосновании самостоятельности экономического права как отрасли следует использовать опыт становления и развития хозяйственного (предпринимательского) права в юридической науке. Было отмечено, что проведение данной конференции - первый шаг на пути формирования означенной отрасли права. Следующий шаг должен быть сделан в направлении изучения состава экономического законодательства. Вместе с тем взятие за основу четырех специальностей экономической науки в качестве структуры экономического права, на взгляд профессора В.К. Андреева, является неудачным, учитывая разноплановый характер экономических специальностей и правового регулирования экономических отношений. К тому же названные финансовые отношения и учетные отношения в той или иной степени отражены в отраслях финансового права, предпринимательского и иных. Однако как учебная дисциплина экономическое право должно быть включено в учебную программу Академии, избегая дублирования с другими учебными дисциплинами.

Следующий доклад на тему **“Государственный финансовый контроль в период смешанной экономики”** представил доктор юридических наук, профессор кафедры “Финансовое право” Финансового университета при Правительстве РФ, заслуженный юрист Российской Федерации, академик РАЕН С.О. Шохин. Профессор С.О. Шохин делает вывод о том, что новые экономические, в частности финансовые, реалии вынуждают и нас, ученых-юристов, пересмотреть некоторые привычные, устоявшиеся представления, в частности о структуре российского права. Структурирование правовых норм по отраслям диктуется удобством их использования. Эконо-

мика все больше приобретает смешанный характер, публичные и частные интересы все больше переплетаются. Возникающие проблемы не решаются в рамках традиционных отраслей права. Поэтому инициатива проведения конференции, где предоставляется возможность обсудить насущные вопросы отраслей российского права, регулирующих экономические отношения, представляется весьма своевременной.

В завершении серии докладов доктор философских наук, профессор, председатель отделения проблем методологии науки и глобализации РАЕН, академик РАЕН В.Н. Савельев озвучил тему **“Теоретические проблемы мировой экономики с позиций современной глобалистики”**. Профессор В.Н. Савельев обратил внимание на то, что в современной России возрастает роль государства в управлении национальной экономики. Данную объективную закономерность правовая наука должна обеспечить соответствующими правилами и нормами. Таким образом, экономика и право должны учитывать эти тенденции, для того чтобы более эффективно организовывать национальное экономическое пространство.

В обсуждении последнего научного доклада приняли участие гости из Российской академии естественных наук. Так, В.Р. Веснин, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой менеджмента Московского государственного индустриального университета, академик РАЕН, подчеркнул значение категории “собственность”, а Л.А. Кротов, кандидат экономических наук, профессор, ученый секретарь отделения проблем методологии науки и глобализации РАЕН, член-корреспондент РАЕН, обратил внимание на современную модель участия государства в экономическом развитии страны на примере механизма государственно-частного партнерства в Сибири и на Дальнем Востоке России.

В ходе второй половины пленарного заседания были заслушаны выступления гостей из различных российских вузов.

В ходе второго дня конференции 25 января были проведены секционные мероприятия по двум глобальным научным экономико-правовым направлениям: **“Правовое обеспечение финансово-экономической деятельности”** и **“Правовое обеспечение предпринимательской экономической деятельности”**.

Были заслушаны сообщения молодых ученых, представляющих различные вузы. Обрати-

ли на себя особое внимание следующие выступления.

А.В. Добровинская, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права РПА Минюста России, рассмотрела вопрос о новых организационно-правовых формах юридических лиц в российском праве. Так, отметила А.В. Добровинская, законодатель впервые практически отказался от нормативного регулирования правового положения некоммерческой организации, поскольку в каждом конкретном случае создание и деятельность корпорации определяются специальным законом. При подобном подходе нормативно-правовое регулирование как бы вынужденно подменяется индивидуально-правовым. Более того, для создания и деятельности государственных корпораций даже не требуется никаких учредительных документов - все вопросы решает тот самый специальный закон. В данном случае термин “корпорация” использован не в традиционном смысле (когда корпорация противопоставляется учреждению), а просто как синоним понятия “организация”.

Далее в выступлении были проанализированы основные формы и виды корпораций в зависимости от сферы их деятельности и целей создания. Обращается внимание на то, что имущество, переданное Российской Федерацией государственной корпорации на основании п. 1 ст. 7.1 Закона о некоммерческих организациях, признается собственностью последней.

С.Г. Страхова, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права РПА Минюста России, в своем сообщении о категории “предпринимательский риск” в экономическом праве отметила, что категория “риск” неоднократно являлась объектом правового исследования. Интерес к категории именно “предпринимательского (делового) риска” сегодня “подогревается” последними судебными актами Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. Основная цель данных актов состоит в защите прав субъектов предпринимательской деятельности, действующих в условиях предпринимательского риска.

А.Н. Ващекин, кандидат экономических наук, доцент, профессор кафедры информационного права, информатики и математики РАП, представил сообщение о математической модели взаимодействия оптового предприятия с контрагентами в рамках договора консигнации. В

своем выступлении А.Н. Ващекин отметил, что определяющее значение при создании нового оптового предприятия имеет качество маркетинговой информации, которой обладает его менеджмент. Будучи комплексно обработанной и систематизированной, эта информация позволяет создать систему управления, обеспечивающую оптимальное развитие предприятия уже с начального этапа его коммерческой деятельности.

В завершение доклада была отмечена роль связи различных наук (не только права и экономики, но и математики) в обеспечении практической деятельности хозяйствующих субъектов.

Ф.К. Гизатуллин, кандидат юридических наук, начальник правового обеспечения ОАО “НКБ - Банк”, в сообщении о соотношении предмета банковского и экономического права отметил следующее. Экономика и происходящие в ней процессы сами по себе могут существовать и вне правового поля. Поскольку и государство не может существовать без экономики, оно вынуждено подчинять экономику своим целям и подвергать ее регулированию. Государственное регулирование любого явления производится посредством выстраивания системы правовых норм. Соответственно, государственное регулирование экономики осуществляется посредством издания совокупности правовых норм, регулирующих различные экономические процессы. Так возникает объективная необходимость существования отрасли права, основой и предметом которой выступает государственное регулирование экономики, т.е. экономического права.

Одновременно не вызывает сомнения, что одной из самостоятельных отраслей экономики в настоящее время является оборот финансов как один из способов производства и распределения материальных и нематериальных благ. Непосредственно денежный оборот воплощается в банковской деятельности, поскольку в современных условиях иные способы денежного обращения легитимно практически не существуют. Как и всякая отрасль экономики, банковская деятельность регулируется отдельной совокупностью правовых норм, которая, в свою очередь, может рассматриваться как подотрасль, входящая в особенную часть экономического права, а именно банковское право.

Таким образом, отношения в области банковской деятельности как самостоятельный специфический вид экономических общественных

отношений, нуждающийся в государственном регулировании, заслуживают того, чтобы стать предметом банковского права как подотрасли экономического права. Предметом банковского права является регулирование банковских правоотношений - урегулированных нормами права общественных отношений, возникающих в процессе взаимодействия кредитных организаций с иными лицами.

А.А. Ситник, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), говорил о межотраслевом характере правового регулирования денежного обращения в соотношении с правовым обеспечением экономической деятельности.

В.Е. Понаморенко, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры “Денежно-кредитные отношения и монетарная политика” Финансового университета при Правительстве РФ, выступил с докладом “Правовые проблемы интеграции банковских систем государств-участников Таможенного союза и Единого экономического пространства”. В докладе был дан краткий обзор заключенных в рамках ЕврАзЭС, ТС/ЕЭП договоров и соглашений в банковской сфере; при этом особое внимание было обращено на утвержденное Коллегией ЕЭК 16 января 2014 г. Соглашение о требованиях к осуществлению деятельности на финансовых рынках государств-участников Единого экономического пространства. Вслед за этим был дан краткий сравнительно-правовой анализ банковского законодательства России, Белоруссии и Казахстана с акцентом на различия, затрудняющие гармонизацию законодательства трех стран. В заключение были даны предложения по интенсификации правового обеспечения интеграции банковских систем государств-участников ТС/ЕЭП.

Я.А. Ключникова, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры “Предпринимательское право” Финансового университета при Правительстве РФ, говоря о межотраслевом правовом регулировании предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства, указала на то, что предпринимательская деятельность в сфере жилищно-коммунального хозяйства регулируется как частно-правовыми нормами, так и публично-правовыми. В системе законодательства, регулирующего пред-

принимательскую деятельность в сфере жилищно-коммунального хозяйства, выделены два уровня: федеральный и региональный. В докладе выявлены недостатки ряда федеральных законов, регулирующих данную сферу, в частности федеральных законов от 30 декабря 2004 г. № 210-ФЗ “Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса”, от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ “Об электроэнергетике”, от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ “О теплоснабжении”, от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ “Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”, от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ “О газоснабжении в Российской Федерации”, от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ “О естественных монополиях”, от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ “О концессионных соглашениях” и др. Были сделаны предложения по совершенствованию правового регулирования предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Е.С. Иванова, кандидат юридических наук, ведущий юрисконсульт компании “МКПЦН - Консультант” доложила об экономико-правовых аспектах налогового контроля в странах ЕврАзЭС.

Н.Г. Чиякина, кандидат юридических наук, инспектор по исполнению административного законодательства ОМВД России по Егорьевскому району, указала на общие признаки в содержании понятия “налоговая система” с точки зрения юридической и экономической науки.

В завершение конференции был сделан заключительный доклад доктором юридических наук, профессором, профессором кафедры “Предпринимательское право” Финансового университета при Правительстве РФ В.П. Павловым на тему “**Иные формы собственности в предпринимательской деятельности**”, в котором он обратил внимание на необходимость разведения содержания категорий “собственность” и “право собственности”, а также на экономическую обусловленность существования функционально распределенных форм собственности. Основной практической проблемой, по его мнению, является то, что правовой вакуум в отношении деятельности транснациональных компаний приводит к дисбалансу соотношения национальных интересов и интересов мировых монополий. В этом проявляется связь экономики и права на общемировом уровне.

Подводя итоги конференции, ее научный руководитель, заведующий кафедрой правового обеспечения экономической деятельности, доктор юридических наук, профессор **Е.М. Ашмарина** отметила актуальность рассмотренной темы, обобщила итоги научных выступлений, а также их творческий характер. Были сделаны следующие выводы.

- обсуждение различных научных подходов к межотраслевому правовому регулированию отношений в таких областях, как валютная деятельность, страховая деятельность, инвестиционная деятельность, банковская деятельность, внешнеторговая деятельность, таможенная деятельность и иные виды экономической деятельности, позволило сделать вывод о том, что правового поля ни одной отрасли российского права недостаточно, чтобы целостно урегулировать рассмотренные сегменты экономических отношений в совокупности. Рассматривались также актуальные особенности правового обеспечения современной бюджетной деятельности (государственно-частное партнерство, сфера государственных закупок), предпринимательской и налоговой деятельности. В этой связи целесообразным представляется поиск новой правовой конструкции, в пределах которой было бы возможно целостное правовое урегулирование основ рассмотренных отношений. В качестве такой правовой конструкции было признано экономическое право Российской Федерации;

- особое внимание в настоящее время следует уделять модернизации высшего образования, главной целью которой является повышение качества обучения. Поэтому обсуждались основные подходы к переходу на инновационную систему обучения, который предполагает применение научных технологий, используемых в учебном процессе. Одной из таких научных техноло-

гий является предоставление комплексных знаний в сфере двух или более научных областей (в нашем случае это право и экономика). В качестве такой дисциплины была рассмотрена дисциплина “Экономическое право Российской Федерации”.

Был обсужден проект резолюции и **вынесена резолюция:**

- На современном этапе требуется системный подход к регулированию экономической деятельности, который предполагает достижение баланса системы “экономика - экономическое право”. Таким образом, целесообразной мерой представляется введение экономического права в качестве отрасли российского права.

- Правовые акты должны быть экономически обоснованны и направлены на стимулирование позитивных экономических процессов.

- Требуются систематизация экономического законодательства и формирование с учетом этой систематизации Общей и Особенной частей экономического права.

- Существует необходимость совершенствования юридической техники экономико-правовых норм.

- Преподавание правовых дисциплин в современных условиях требует актуализации и приведения в соответствие с современными тенденциями развития правового регулирования экономики.

- Экономическое право должно рассматриваться сегодня в качестве отрасли российского права, учебной дисциплины и отрасли российской правовой науки. Такой подход отвечает вызовам настоящего времени.

С заключительным словом выступил проректор по научной работе РАП доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации **С.П. Ломтев**.

Поступила в редакцию 26.01.2014 г.

МЕЖДУНАРОДНОЕ И ВНУТРЕННЕЕ ПРАВО В СФЕРЕ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В КОНТЕКСТЕ ЗАЩИТЫ РОССИЙСКОГО ТОВАРОПРОИЗВОДИТЕЛЯ

© 2014 Глинка Владлен Игоревич

кандидат юридических наук, доцент, адвокат

Московская гуманитарно-техническая академия

115201, г. Москва, 2-й Котляковский пер., д. 1, стр. 10

E-mail: Glinka05@mail.ru

Рассматривается системное взаимодействие международного и внутригосударственного права в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Делается вывод о наступлении негативных последствий для российского предпринимателя в случае присоединения России к Соглашению ВТО по правительственным закупкам.

Ключевые слова: российская экономика, контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг, государственные и муниципальные нужды.

Вопросы размещения государственных и муниципальных заказов с 1 января 2014 г. регулируются новым Федеральным законом “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд”¹ (далее - Закон о контрактной системе), вступление в силу которого ознаменовало начало очередного этапа борьбы государства с коррупцией в этой сфере, опустошающей казну и разъедающей государственное устройство. В России “война” государства с системой “откатов” в сфере государственных и муниципальных поставок идет давно и поэтапно, однако каждый раз она приобретает затяжной, оборонительный характер, что существенно отличает нас от многих развитых экономик. Так, правовое регулирование прокьюремент (англ. - *procurement*) - система организации закупок на средства бюджетов разных уровней, кредиты мирового банка, применяемая в развитых странах и основанная на принципах гласности, справедливости, экономичности, эффективности и подотчетности), базирующееся на таких принципах, как гласность, открытость, состязательность, экономичность и подотчетность, эффективно решает поставленные задачи, приводя к оптимизации расходов при государственных закупках продукции и удовлетворении государственных нужд в работах и услугах.

Несмотря на довольно незначительный период развития института прокьюремент в новой России, в целом, вопросами регулирования дан-

ных отношений российское право занимается достаточно давно. Последним нормативным актом в этой области до 1917 г. было Положение о казенных подрядах и поставках, согласно которому процесс заключения договоров с государством (казной) осуществлялся тремя способами: посредством заключения торгов, посредством запечатанных объявлений, посредством торгов и запечатанных объявлений. Торги проводились путем записи предложений относительно стоимости подрядных работ или цены товаров, поступающих от желающих заключить договор с казной. Наиболее выгодное предложение принималось. Заключение договоров посредством запечатанных объявлений состояло в публикации казенным учреждением объявления с указанием предмета, условий договора и приглашения желающим поставщикам и подрядчикам делать свои предложения в запечатанных пакетах, которые вскрывались одновременно. Потенциальные контрагенты, опасаясь поступлений более привлекательной для казны оферты от конкурентов, старались предложить наиболее выгодные для государства условия.

Как можно видеть, условия и механизм заключения государственных контрактов меняются, однако цель данной процедуры не изменилась и была достаточно точно озвучена К.П. Победоносцевым: “Во всем этом законодательстве выражается, с одной стороны, заботливость об ограждении казенного интереса от убытков и злоупотреблений - правилами и формальностями, с

другой стороны, обеспечением казенных потребностей привлечением частной предприимчивости к подрядному делу, облегчением способов его пособиями и льготами и допущением мелких промыслов к состязанию с крупными капиталистами в подрядном деле²².

Сформировавшаяся еще в царской России научная доктрина воспринимается и современными учеными, что позволяет надеяться на появление в будущем эффективных механизмов, которые сделают систему государственных закупок в России действительно транспарентной и антикоррупционной.

На что хотелось бы обратить внимание. Помимо обеспечения государственных и муниципальных нужд, предотвращения неконтролируемого нарастания затрат, сокращения расходов бюджетов всех уровней, система государственных закупок оказывает мощное влияние на всю экономику государства, в том числе за счет эффективной поддержки предпринимательства, особенно в условиях кризиса, когда государство, субъекты РФ, муниципальные образования гарантированно выполняют обязательства по контрактам. На сегодня это значительно облегчает работу многим российским коммерческим организациям, занимающимся полезным для общества делом, наполняющим государственную казну, дающим работу тысячам россиян.

В данной связи настораживает излишняя либерализация условий допуска иностранных товаров, работ и услуг, выполняемых, оказываемых иностранными лицами. Статья 14 Закона о контрактной системе вводит национальный режим для иностранных коммерсантов из стран, с кем Россия заключила международный договор в этой сфере. Вполне понятно, что членство в ВТО и позиционирование России как сильного государства требуют интегрирования ее экономики в мировое экономическое пространство. Это, в свою очередь, влияет на содержание национального права, которое становится зависимым от публичного экономического права Европейского союза. Так, внутреннее законодательство о контрактной системе должно быть адаптировано к правилам ВТО, поэтому основные положения и принципы, закрепленные в Законе о контрактной системе, полностью соответствуют основным положениям и принципам Типового закона ЮНСИТРАЛ о публичных закупках 2011 г., принятого, в первую очередь, для стран Восточной

Европы и для развивающихся стран, что говорит об острой заинтересованности в расширении рынка в восточном направлении для стран Центральной Европы, исчерпавших внутренний потенциал. В преамбуле Типового закона о публичных закупках обозначены цели регламентирования закупок товаров (работ и услуг), одна из которых ориентирована на расширение и стимулирование участия в закупках поставщиков (подрядчиков) независимо от государственной принадлежности.

Хотелось бы обратить внимание на тот факт, что Россия еще в 2011 г. подтвердила намерение присоединиться к Соглашению ВТО по правительственным закупкам (Agreement on Government Procurement)³, направленному на упрощение допуска иностранных коммерсантов к государственным и муниципальным поставкам (работам, услугам). Соответственно, в перспективе, уже через четыре года, Российская Федерация может подписать указанное Соглашение, после чего защищать внутренний рынок и поддерживать российских товаропроизводителей будет крайне затруднительно. В этом случае приоритет перед иностранными коммерсантами останется только у тех российских предпринимателей, деятельность которых распространяется на сферу обороны и безопасности государства⁴.

Если российский товаропроизводитель еще как-то может конкурировать с предпринимателями из Республики Беларусь и Республики Казахстан (Республика Беларусь, Республика Казахстан и Российская Федерация, подтверждая намерение развивать экономическое сотрудничество и расширять торгово-экономические связи, в том числе проводить согласованную политику в области государственных и (или) муниципальных закупок, заключили 9 декабря 2010 г. Соглашение о государственных (муниципальных) закупках, (Собрание законодательства РФ. 2012. № 5. Ст. 540), ратифицированное Федеральным законом от 11 июля 2011 № 176-ФЗ)⁵, то сдержат натиск западных коммерсантов ему не под силу. Вряд ли российского предпринимателя, оттесненного западными бизнесменами, удовлетворит лозунг “пусть победит сильнейший”.

Учитывая изложенное, можно утверждать, что для развития российской экономики крайне важно, чтобы именно российские товары, работы и услуги, выполняемые, оказываемые российскими предприятиями и индивидуальными предпринимателями, обеспечивали систему госзаку-

пок всем необходимым. Жесткий протекционизм в данной области жизненно требуется для поддержки внутреннего рынка, его развития. Для этого необходимо законодательство, обеспечивающее абсолютный приоритет для внутреннего производителя по отношению к его иностранному конкуренту. Вполне понятно, что это не касается случаев, когда производство необходимых товаров, выполнение работ, оказание услуг на территории России отсутствуют или не соответствуют установленным требованиям. Что же касается мировых интеграционных процессов, то российский рынок и без системы государственных и муниципальных закупок объемов и привлекателен для западного бизнеса, поэтому будет вполне достаточным для свободной конкуренции предпринимателей из стран, входящих в ВТО.

¹ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 5 апр. 2013 г. № 44-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14. Ст. 1652.

² *Победоносцев К.П.* Курс гражданского права. Т. 3. М., 2003. С. 405.

³ Доклад Рабочей группы по присоединению Российской Федерации к Всемирной торговой организа-

ции. (Вместе с “Законами, правилами и другой информацией...”, “Формой уведомления о товарах, содержащих шифровальные средства”, “Техническими барьерами в торговле”, “Перечнем двухсторонних и многосторонних соглашений в сфере СФС, участником которых является Российская Федерация” (с последними изменениями от 4 авг. 2011 г.)”, “Документами, распространенными... в неформальном режиме под символами серии “JOB”, начиная с последнего формального заседания Рабочей группы 23 марта 2006 г.”): [принят 16 нояб. 2011 г. - 17 нояб. 2011 г.]. URL: http://static.consultant.ru/obj/file/doc/docladrg_rf_vto.pdf.

⁴ Об установлении запретов и ограничений на допуск товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, в рамках размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд обороны страны и безопасности государства: постановление Правительства РФ от 7 февр. 2011 г. № 56 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 987.

⁵ См.: Соглашение о государственных (муниципальных) закупках 9 дек. 2010 г. // Собр. законодательства Российской Федерации. 2012. № 5. Ст. 540; О ратификации Соглашения о государственных (муниципальных) закупках: федер. закон от 11 июля 2011 г. № 176-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 29. Ст. 4267.

Поступила в редакцию 03.01.2014 г.

ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕЖИМА КУЛЬТУРНЫХ ЦЕННОСТЕЙ И ПОТРЕБНОСТИ МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ: ТЕОРИЯ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА

© 2014 Александров Алексей Анатольевич

кандидат исторических наук, доцент

Московский государственный институт международных отношений (университет)

Министерства иностранных дел России

119454, г. Москва, пр. Вернадского, д. 76

E-mail: Elena-Mikhaylovna@yandex.ru

Культурное наследие - распространенный "объект" международных инвестиций, мирового рыночного оборота. Формирование юридического режима культурных ценностей отражает закономерности, сложности правового регулирования современной экономики. Следует прогнозировать увеличение числа экономических споров о культурных ценностях, которые будут разрешать российские суды.

Ключевые слова: культурные ценности, система права, право собственности, гражданское законодательство, налоговое законодательство.

Дискуссия о совершенствовании правового механизма экономической деятельности и его научного анализа актуальна именно потому, что позволяет на современном этапе развития юриспруденции сопоставить подходы представителей различных отраслей юридической науки. Прикладные вопросы, которые ставит опыт практикующих юристов, судебная практика, служат основанием для совершенствования нормативного регулирования, развития теории. Только в споре рождается истина, монополией на которую, конечно же, не обладает ни одна академическая школа.

Научные споры в иностранной и российской литературе о сущности и системе права, которое регулирует экономические отношения, активно ведутся на протяжении последних ста лет. С изменением экономики, политики государства, общественных настроений, развитием юридической науки менялись вопросы, выносившиеся на обсуждение. В 1958 г. О.С. Иоффе был дан комплексный анализ полемики о теории хозяйственного права¹. Современные и зачастую противоположные концепции представлены в ряде современных монографий², статей цивилистов³, специалистов в сфере предпринимательского права⁴, учебников по гражданскому праву⁵.

На разных этапах научной полемики менялись предметы обсуждения. В прошлом речь шла о соотношении так называемого хозяйственного и гражданского права. В последние десятилетия споры касались взаимосвязи цивилистики и предпри-

нимательского, торгового права. Бурное обсуждение вызывали вопросы о необходимости торгового кодекса, кодификации коммерческого права.

За последние десятилетия разительно менялась и стилистика обсуждения. Сегодня горько читать на страницах журналов и монографий 1930-х гг. погромные обвинения в приверженности враждебной СССР идеологической доктрине, если не в умышленном вредительстве. В современных публикациях среди глубоких теоретических доводов встречаются намеки на неэтичность оппонентов, которых упрекают в преследовании личных околонаучных целей. Уважение к науке, закону, собственности определяет уважение к ученому, законодателю или практику, мнения которых отличаются от принятых в той или иной академической традиции.

Ключевым вопросом, определявшим суть академических дебатов, является выбор места и роли государства в экономике страны. От выбора варианта ответа зависит, как представляется, разрешение всех остальных доктринальных, законодательных и правоприменительных трудностей. Важно подчеркнуть, что сегодня данная проблема неминуемо имеет международный характер потому, что экономические отношения стремительно преодолевают государственные границы. Очевидно, что правовое регулирование национальной экономики должно учитывать глобальный характер основных хозяйственных процессов, зарубежный опыт.

Принципиальное значение имеет гармонизация гражданско-правовых норм с правилами, регламентирующими вопросы налогообложения, финансовой деятельности, процессуальные и административные правоотношения.

При проведении дискуссии необходимо четко определять используемую терминологию, учитывая наличие различных интерпретаций таких понятий, как “отрасль права” или “отрасль законодательства”⁶. Ведь под гражданским или уголовным правом понимают три различных социальных явления: отрасль права, отрасль юридической науки, учебную дисциплину. Соответствующее уточнение важно для плодотворности обсуждения и предлагаемой Е.М. Ашмаринной и Г.Ф. Ручкиной концепции экономического права⁷.

Формирование юридического режима культурных ценностей отражает сложности правового регулирования современной экономики. Это частный, но характерный пример общих закономерностей современного права как социального явления. И именно поэтому к нему хотелось бы привлечь внимание научной общественности.

Правовой режим культурных ценностей в советском праве даже в самом начале своего формирования включал экономико-правовую составляющую. Произведения искусства воспринимались как значимый материальный ресурс, богатство страны. Например, в 1921 г. был запрещен вывоз за границу без соответствующей санкции предметов, имеющих художественное и антикварное значение. Причем разрешение давал Народный Комиссариат Внешней Торговли, а не Наркомпрос⁸. Беспшлинный ввоз “вещей для музеев, коллекций или кабинетов, служащих для общественного пользования и культурно-просветительных целей”, научных и учебных изданий был установлен таможенным тарифом 1924 г.⁹

Сегодня культурное наследие - распространенный “объект” международных инвестиций, мирового рыночного оборота. На это обращается внимание в классических трудах цивилистов¹⁰, в последних по времени публикациях российских исследователей¹¹, работах ученых СНГ¹², других стран¹³. Растет не только духовное, но и материальное значение произведений искусства, артефактов. Увеличивается число видов экономических отношений, связанных с культурными ценностями: традиционный антикварный рынок, инвестиционные проекты, обеспечение исполнения обязательств, банкротство и др.

Приведем некоторые наглядные цифры и факты. Экспертами стоимость проданных в мире произведений искусства в 2012 г. оценивалась в 60 млрд долл.¹⁴ Согласно официальным пресс-релизам годовые продажи Christie’s в 2013 г. составили 7,13 млрд долл., Sotheby’s - 5,2 млрд долл. Бизнес-пресса свидетельствует, что, например, международный рынок только филателии оценивается в 4-5 млрд евро¹⁵. Вот иллюстрация отечественного оборота культурных ценностей: по сообщению газеты “The Art Newspaper Russia”, на аукционе дома “Антиквариум” 16 ноября 2013 г. было продано антикварных книг на общую сумму около 80 млн руб. Цифры говорят сами за себя. В мировой финансовой практике используется даже специальный индекс, характеризующий состояние арт-рынка (Mei Moses All Art index). Важно отметить, что “обычные” произведения искусства и исторические артефакты могут позволить себе не только представители элиты, но и люди со средним достатком.

Культурные ценности - не только движимые вещи. Недаром крупнейшие аукционные дома имеют полноправные департаменты недвижимого имущества. В России передаются в аренду на длительный срок, приватизируются памятники истории и культуры. Инвестиции активно привлекаются в недвижимые объекты¹⁶.

Осуществление вещных прав на культурные ценности, совершение сделок затрагивают интересы не только собственников, продавцов, покупателей, но и сотен тысяч квалифицированных специалистов, страховщиков, перевозчиков, предпринимателей, некоммерческих организаций во всем мире. Интерес к капиталовложениям в искусство и антиквариат растет. В этих условиях следует прогнозировать увеличение числа экономических споров о культурных ценностях, которые будут разрешать российские суды. Будет расти и стоимость исков.

Какие проблемы культурных ценностей требуют внимания законодателя, правоведов, экспертов да и всего общества?

Прежде всего, следует продолжить работу по изучению, а возможно, и унификации самого понятия “культурная ценность” в отраслевом законодательстве¹⁷. Причем важнейшим является вопрос о том, на какие объекты не распространяется особый режим защиты, таможенных льгот и т.д. Вторая проблема - правовые последствия квалификации культурных ценностей по различ-

ным основаниям. Например, отнесение объекта к музейным предметам означает необходимость государственной регистрации сделок с ним. Особо ценные объекты культурного наследия не могут приватизироваться в силу п. 1 ст. 50 Федерального закона № 73-ФЗ от 25 июня 2002 г. «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры)...»¹⁸. Существует запрет по изменению вида разрешенного использования земельного участка, расположенного в черте охранной зоны территории особо ценного объекта культурного наследия¹⁹. Данные вопросы являются повседневными в практике российских судов.

Территории Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации составляют единую таможенную территорию²⁰. Поэтому необходима гармонизация норм государств Евразийского экономического сообщества, Таможенного союза в сфере культуры. Значимость особого статуса культурного наследия в рамках глобальной экономики наглядно показывают и многочисленные нормы Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации²¹.

Первостепенное внимание при регулировании имущественных прав на культурные ценности следует уделить оптимальному соотношению частных и общественных интересов. Как неоднократно указывалось в литературе, это общая проблема современного законодательства в экономической сфере. В зарубежной периодике о культурных ценностях данная тема также активно обсуждается²².

На современном рынке культурные ценности - товар, но такой, который представляет для всего общества не меньший интерес, чем для собственника. Думается, что решать проблему следует на новом уровне, обусловленном происходящими экономическими изменениями.

Наличие в собственности физических и юридических лиц все большей части памятников истории и культуры заставляет задуматься над реализацией конституционного правила о доступе к культурным ценностям (ч. 2 ст. 44 Конституции России). Собственность одного может быть доступна всем? Не менее остро стоит проблема выполнения конституционной обязанности сохранения исторического и культурного наследия, его сбережения (ч. 3 ст. 44 Конституции России) в условиях их хозяйственного использования.

Необходимо разработать систему правил и процедур, позволяющих реализовывать имущественные права в соответствии с их гражданско-правовой природой, но с учетом общественных потребностей, рекомендаций ЮНЕСКО и иных российских и международных организаций, включая объединения коллекционеров. Речь идет не только и даже не столько об ограничении имущественных прав в традиционном понимании (установлении запретов). Показательно, что основные упоминания в Гражданском кодексе данных объектов связаны именно с защитой интересов всего общества, содержат императивные нормы об ограничении «свободы собственника» (ч. 2 п. 5 ст. 1, ч. 2 ст. 233, ст. 240 ГК РФ). Сегодня следует предусмотреть и систему поощрения тех коллекционеров, которые открывают частные музеи, представляют коллекции для экспонирования в государственных или муниципальных музеях, делают свои собрания доступными для исследователей. Возможно, необходимо освобождение от обязанности по уплате отдельных налогов и сборов тех, кто делает доступными корпоративные особняки, усадьбы, памятники архитектуры не только в Международный день музеев и Дни исторического и культурного наследия. Необходимо искать и другие рычаги, чтобы собственнику было выгодно выполнять возлагаемые на него обязанности в сфере культуры.

Следует обсудить обоснованность распространения общего размера государственной пошлины за выдачу свидетельства о праве на наследство по закону и по завещанию на наследуемые культурные ценности без каких-либо исключений. В настоящий период пошлина составляет для лица, которое не входит в круг ближайших родственников наследодателя, 0,6 % стоимости наследуемого имущества, но не более 1 млн руб. (ст. 333.24 Налогового кодекса Российской Федерации). Может быть, имеет смысл снизить пошлину для тех собственников, которые выставляют культурные ценности в общедоступных музеях или откроют для посетителей памятники истории и архитектуры.

Ни одна отрасль права не способна регулировать всю полноту отношений, связанных с культурными ценностями как имуществом (вещами). Нормы гражданского права лежат в основе экономического регулирования рынка. В качестве примера можно указать на запрет автономным учреждениям вносить ряд культурных ценностей

в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или иную их передачу юридическим лицам в качестве учредителя или участника²³. Подобное конкретное ограничение, которое осложняет незаконную приватизацию государственных ценностей, возможно только в рамках гражданского законодательства.

Наиболее болезненной проблемой защиты права собственности следует назвать согласование международным сообществом срока исковой давности по спорам, связанным с культурными ценностями. Один из вариантов решения предложен в ст. 3 Конвенции УНИДРУА по похищенным или незаконно вывезенным культурным ценностям.

Многочисленные сделки на арт-рынке регулируются нормами финансового, валютного, банковского права. Большое значение имеют таможенные ограничения²⁴.

Системность, при всей очевидности данного пожелания, остается крайне необходимой для регулирования различными отраслями права отношений, связанных с культурными ценностями. Например, следует изучить судебную практику по принятию решения об уничтожении культурных ценностей - вещественных доказательств по уголовным делам на основании ст. 81 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации²⁵. Следует внести изменение в процессуальный закон и установить правило о передаче подобных вещественных доказательств в государственную или муниципальную собственность.

Особое внимание необходимо уделить регулированию формы сделок с культурными ценностями, их государственной регистрации. По мысли В.Ф. Яковлева, государственная регистрация является одним из значимых элементов публичного правового регулирования в современном гражданском праве. Она используется для обозначения, обеспечения и защиты публичных интересов в сфере действия гражданского права²⁶. В нашей стране в настоящий момент обязательна письменная форма сделок с объектами, попадающими под действие Закона Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. № 4804-1 "О вывозе и ввозе культурных ценностей" (ст. 45). Нарушение формы названных сделок влечет их недействительность, а не оспоримость. В этом заключено первое следствие ст. 45. Во-вторых, требование Закона "О вывозе и ввозе..." исключает устную форму сделки, даже если стороны не до-

говорились об устной форме сделки, исполняемой при самом их совершении (ст. 159 и 161 Гражданского кодекса Российской Федерации, далее - ГК РФ). Указанные две особенности объясняют значение ст. 45 рассматриваемого закона. Ведь по общему правилу ст. 161 ГК РФ должны совершаться в простой письменной форме любые сделки юридических лиц между собой и с гражданами и сделки граждан между собой на сумму, превышающую 10 тыс. руб. Ясно, что абсолютное число правоотношений, связанных с культурными ценностями, подразумевают письменную форму на основании ст. 161 ГК РФ. В литературе уже указывалось на то, что главная цель закона - регламентация ввоза и вывоза объектов культурного наследия. Стоит ли сохранять требования о письменной форме сделок именно в данном законе, учитывая, что нарушения права на культурные ценности происходят и внутри Российской Федерации?

Государственная регистрация прав обязательна по отношению к памятникам истории и культуры (недвижимость по ст. 131 ГК РФ)²⁷. Кроме того, государственная регистрация требуется только для сделок с предметами и коллекциями, входящими в Музейный фонд России²⁸. Для произведений искусства, артефактов, библиотечных фондов, архивных документов и коллекций, не включенных в Музейный фонд России или не признанных составной частью памятников истории и культуры, подобных правил нет. В литературе уже высказывалось убеждение о том, что "система реестрового учета гражданских прав на культурные ценности и сделок с ними должна носить универсальный характер и распространяться на все без исключения культурные ценности"²⁹. Думается, что подобное предложение по сути своей верно, но его невозможно реализовать. Вспомним бесконечно широкий круг вещей, охваченных режимом культурных ценностей.

Еще одна практическая проблема. В.Ф. Яковлев отмечал, что одной из "форм публично-правового воздействия в целях обеспечения публичных интересов... является определение правоспособности юридического лица в качестве специальной правоспособности"³⁰. Правовед подчеркивал, что юридическое лицо, имеющее специальную правоспособность, не может выходить за рамки своей уставной деятельности, не может заниматься любыми видами деятельности, а следовательно, совершать любые гражданско-пра-

новые сделки. Сказанное важно, учитывая, что в ст. 26 Федерального закона от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ “О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации” установлено, что музеи в Российской Федерации создаются в организационно-правовой форме учреждений. Означает ли это, что иные виды юридических лиц не могут осуществлять музейную деятельность? Судебная практика по данному вопросу еще не сложилась. Имеющиеся акты позволяют сделать вывод о том, что суды используют данную норму для того, чтобы подчеркнуть некоммерческий характер деятельности существующих музеев³¹. Известно как минимум одно решение арбитражного суда, в котором была признана возможность осуществления ООО музейной деятельности наряду с коммерческой³². Данная позиция была поддержана апелляционной инстанцией³³. Кассационная инстанция указанные акты отменила по ряду оснований, а дело направила на новое рассмотрение в арбитражный суд области, указав, в частности, что “считает необходимым отметить” законодательное ограничение: музеи - учреждения³⁴. В постановлении по другому делу суд указал на законность деятельности поселкового органа общественной самодеятельности по экспонированию, хранению музейных предметов, возникновению права собственности на музейные экспонаты, не включенные в Музейный фонд Российской Федерации. Суд признал факт создания общественного музея как структурного подразделения органа общественной самодеятельности³⁵. Думается, что правоспособность учреждения наилучшим образом соответствует целям общества и государства при регулировании деятельности музеев.

На конференции неоднократно поднимался вопрос о важности правового обеспечения управленческой функции государства в современной экономике, что невозможно только средствами гражданского права. Но именно сегодня данные нормы способны особенно эффективно выполнять именно те функции, которые необходимы с точки зрения общих целей и задач государства. Иллюстрацией может служить спор о расторжении договора аренды нежилых помещений в здании - памятнике культурного наследия федерального значения, находящемся в собственности Российской Федерации. Договор был заключен уполномоченными государственными организациями с обществом с ограниченной ответственностью на срок 25 лет. Документ вклю-

чал, в частности, положение о соответствующей инвестиционной программе³⁶. Суды установили нарушение ряда положений договора (не был заключен договор по страхованию спорных помещений, не предоставлен отчет о выполнении инвестиционной программы, заключены договоры субаренды спорных нежилых помещений с третьими лицами, что было запрещено договором аренды). Поэтому законным было признано решение государственных органов о расторжении договора в одностороннем порядке и истребовании нежилых помещений. Дело рассматривалось и в апелляционной³⁷, и в кассационной инстанции. Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа, принимая решение о законности одностороннего отказа арендодателя от договора аренды помещения, учитывал, в частности, не только нормы гражданского права, но и особые правила охраны памятников. Это положения ч. 3 ст. 44 Конституции и Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации”. В частности, суд подчеркнул приоритетность задач органов власти в государственной охране объектов культурного наследия³⁸.

Самостоятельной проблемой является банкротство коммерческих юридических лиц, которые были собственниками художественных коллекций, собраний произведений, промышленного дизайна. Как правило, речь идет о двух типичных случаях.

Первый: имущество дореволюционных и советских предприятий, в которое входили собрания продукции, производившейся за столетие. Речь идет о ценных собраниях предметов декоративно-прикладного искусства (фарфор, хрусталь, ювелирные украшения, кружева, ткани), имеющих не только научное, но художественное значение. Нередкими являются и музеи заводов, в которых хранятся архивные документы по истории не только промышленности, но и городов, местного сообщества в советский период. Говорим о коллекциях музейного уровня, представляющих интерес для истории регионов, производств, моды. В некоторых случаях сотрудники региональных музеев буквально спасают подобные коллекции. Судьба некоторых коллекций неизвестна. Учитывая сложные тенденции, с которыми сталкиваются многие традиционные производства в нашей стране, следует уделить большее внимание данной проблеме как на уровне закона, так и в правоприменительной практике.

Вторая проблема - в новейших корпоративных коллекциях, которые собираются именно как объекты инвестиций, "капиталовложений" банков, кредитных организаций, коммерческих фирм. Многие помнят значительную коллекцию советской живописи, экспонировавшуюся в магазинах несуществующей сегодня торговой марки "Арбат-Престиж". Яркими примерами служат печальные судьбы собраний произведений искусства банков, прекративших существование после кризиса 1998 г.³⁹ При банкротстве возникает определенная коллизия общественных интересов (сохранение коллекции) и законных интересов кредиторов (максимальная цена продажи). Сегодня корпоративная коллекция может быть официально признана музейной, входящей в негосударственную часть Музейного фонда нашей страны, и с данного момента стать неделимой.

Приведем конкретный пример, показывающий трудности защиты культурных ценностей при несостоятельности юридического лица. В рамках дела о банкротстве муниципального унитарного предприятия конкурсный управляющий просил архивный отдел городской администрации до завершения процедуры конкурсного производства принять на хранение документы по личному составу предприятия за период с 1979 по 2005 г. Архивный отдел администрации счел, что вправе принять на хранение в упорядоченном состоянии документы только по личному составу с момента, когда предприятие зарегистрировано как муниципальное унитарное предприятие (период с 1992 по 2005 г.). Принять на хранение документы за период с 1979 по 1991 г. администрация отказалась, считая, что это функция архива субъекта Федерации. Как видно, речь шла о соотношении муниципальной и государственной собственности на архивные фонды. Суд пришел к правомерному выводу о том, что документы по личному составу предприятия подлежат передаче в архивный отдел администрации города в полном объеме. Суд ссылаясь на положение архивного законодательства и, в частности, на принцип единства архивного фонда учреждения⁴⁰.

Еще один показательный пример. При ликвидации только государственных музеев музейные предметы и музейные коллекции, закрепленные за этими музеями, закрепляются за иными государственными музеями⁴¹. Вопрос о судьбе ликвидированных муниципальных или частных музеев на уровне закона не имеет какого-либо

нормативного решения. А вот архивное законодательство защищает архивные фонды ликвидируемых юридических лиц⁴².

Итак, формирование правового режима культурных ценностей должно выйти на новый этап. Необходимо продолжение теоретических исследований, объединение усилий ученых различных стран в поиске наиболее гармоничной системы норм. Изучение конституционных вопросов, таких как право на доступ к культурному наследию, должно сочетаться с анализом проблем государственного управления и правовой основы экономики культуры. При этом следует учитывать два ключевых момента. Во-первых, в современном мире именно государство и муниципалитеты являются собственниками значительной части объектов культурного наследия, однако без активной поддержки предпринимателей они не могут выполнять свою социально-культурную миссию. Во-вторых, все более заметной в России и, возможно, в других государствах СНГ будет тенденция приватизации культурных ценностей, приобретения их на мировом рынке или создания по заказу физических и юридических лиц. Важно коррелирование имущественных прав физических и юридических лиц с законными интересами общества и государства.

Публично-правовые проблемы обязательно должны рассматриваться во взаимосвязи с гражданско-правовыми, финансовыми, процессуальными аспектами. Анализ международного и зарубежного опыта следует соотносить с многолетними исследованиями, которые проводятся в рамках УНИДРУА, ЮНЕСКО. Особого внимания требует изучение зарубежного опыта правовой поддержки социальных проектов бизнеса, о котором говорится в публикациях Г.Ф. Ручкиной⁴³.

Гражданско-правовое регулирование культурных ценностей является частью общеправового обеспечения процесса создания, сохранения, использования, развития культурного наследия в условиях современной глобальной экономики. Значительную роль будут играть нормы финансового, валютного, налогового, таможенного, административного права, процессуальных отраслей.

Правовая регламентация объектов культурного наследия будет определяться двумя разноплановыми факторами. Первый из них - гармонизация норм различных государств, в том числе, но не исключительно благодаря принятию международных договоров. Второй - деятельность меж-

дународных и национальных судов, которые вынуждены принимать решения по тем спорам, которые вызывает сегодняшняя экономика культуры, арт-рынок. Разрешая гражданско-правовые споры, суды будут формулировать решения, фактически содержащие нормы права. Многие из них затем будут обобщены в нормативно-правовых актах и международных договорах.

¹ *Иоффе О.С.* Правовое регулирование хозяйственной деятельности в СССР // Избранные труды по гражданскому праву: Из истории цивилистической мысли. М., 2000.

² *Лантев В.В.* Предпринимательское (хозяйственное) право и реальный сектор экономики. М., 2010.

³ *Суханов Е.А.* О частных и публичных интересах в развитии корпоративного права // Журнал российского права. 2013. № 1. С. 5-9.

⁴ *Белых В.С.* О понятийном аппарате науки предпринимательского (хозяйственного) права // Предпринимательское право. 2012. № 3. С. 5-12.

⁵ Российское гражданское право: учебник: в 2 т. / В.С. Ем, И.А. Зенин, Н.В. Козлова и др.; отв. ред. Е.А. Суханов. М., 2010. Т. 1. С.62-63. (Автор параграфа - Е.А. Суханов)

⁶ *Андреев В.К.* О роли науки предпринимательского права в развитии инноваций // Предпринимательское право. 2012. № 3. С. 2-5.

⁷ *Ашмарина Е.М., Ручкина Г.Ф.* Экономическое право как инновационная технология российской правовой науки // Вопросы экономики и права. 2011. № 37. С. 27 - 54.

⁸ Декрет СНК РСФСР от 3 янв. 1921 г. О реквизициях и конфискациях: П. 11. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс", "Документы СССР".

⁹ Таможенный тариф по европейской торговле: [утв. Постановлением СНК СССР от 8 янв. 1924 г. "Об утверждении таможенного тарифа по европейской торговле"]. Ст. 178, 217. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс", "Документы СССР".

¹⁰ *Богуславский М.М.* Культурные ценности в международном обороте: правовые аспекты: монография. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2012.

¹¹ *Нешатаева В.О.* Культурные ценности: цена и право. М., 2013.

¹² *Мартыненко И.Э.* Правовая охрана историко-культурного наследия в государствах Таможенного союза в рамках Евразийского экономического сообщества: монография. М., 2014.

¹³ *Francioni F.* Public and Private in the International Protection of Global Cultural Goods // The European J. of International Law. 2012. V. 23. № 3. P. 722.

¹⁴ *Cooke B.* Worldwide sales of art... // ICEFAT News: News and Commentary for the Art Logistics Industry. 2013. № 2. P.3.

¹⁵ The Art Newspaper Russia. 2013. № 10. 2014. № 1. С.44.

¹⁶ Положение об установлении льготной арендной платы и ее размеров юридическим и физическим лицам, владеющим на праве аренды находящимися в федеральной собственности объектами культурного наследия (памятниками истории и культуры) народов Российской Федерации, вложившим свои средства в работы по их сохранению и обеспечившим выполнение этих работ: [утв. Постановлением Правительства Рос. Федерации от 4 окт. 2012 г. № 1005].

¹⁷ *Панфилов А.Н.* Культурные ценности и объекты культурного наследия: проблема унификации понятий // Право и политика. 2011. № 2. С. 293-305; № 3. С. 441-447.

¹⁸ Определение Санкт-Петербургского городского суда от 22 окт. 2013 г. № 33-16021/2013. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс", "Судебная практика: суды общей юрисдикции".

¹⁹ Апелляционное определение Псковского областного суда от 9 окт. 2012 г. по делу № 33-1593/12. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс", "Судебная практика: суды общей юрисдикции".

²⁰ Таможенный кодекс Таможенного союза. Прил. к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27 нояб. 2009 г. № 17: [ред. от 16 апр. 2010 г.]. Ст. 2.

²¹ Протокол о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г. Подписан в г. Женеве 16 дек. 2011.

²² *Francioni F.* Public and Private in the International Protection of Global Cultural Goods // The European Journal of International Law. 2012. V. 23. № 3. P. 719-730.

²³ Об автономных учреждениях: федер. закон от 3 нояб. 2006 г. № 174-ФЗ: [ред. от 28 дек. 2013 г.]. П. 6 ст. 3.

²⁴ Обзор судебной практики Челябинского областного суда за второй квартал 2011 года: [утв. Постановлением президиума Челябинского областного суда от 5 окт. 2011 г.]. Определение по делу № 33-4709/2011. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс", "Судебная практика: суды общей юрисдикции".

²⁵ Кассационное определение Московского городского суда от 14 янв. 2013 г. по делу № 22-12/13. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс", "Судебная практика: суды общей юрисдикции".

²⁶ *Яковлев В.Ф.* Соотношение гражданского права с публичным правом // Избр. труды. Т. 2: Гражданское право: история и современность. Кн. 1. М., 2012.

²⁷ Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации: федер. закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ. Ст. 21, 48.

²⁸ О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации: федер. закон от 26 июня 1996 № 54-ФЗ. Ст. 10.

²⁹ Мазеин Д.В. Некоторые проблемы правового регулирования гражданского оборота движимых культурных ценностей // Журнал российского права. 2004. № 9.

³⁰ Яковлев В.Ф. Указ. соч.

³¹ Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 2 мая 2006 г. по делу № А56-30837/2005. Доступ из справ.-правовой системы “КонсультантПлюс”, “13 апелляционный суд”.

³² Решение Арбитражного суда Воронежской области от 16 дек. 2011 г. по делу № А14-6290/2011. Доступ из справ.-правовой системы “КонсультантПлюс”, “Судебная практика: суды общей юрисдикции”.

³³ Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 2 марта 2012 г. по делу № А14-6290/2011. Доступ из справ.-правовой системы “КонсультантПлюс”, “19 апелляционный суд”.

³⁴ Постановление ФАС Центрального округа от 17 июля 2012 г. по делу № А14-6290/2011. Доступ из справ.-правовой системы “КонсультантПлюс”, “ФАС Центрального округа”.

³⁵ Постановление ФАС Дальневосточного округа от 3 мая 2006 г., 25 апр. 2006 г. № Ф03-А73/06-1/881 по делу № А73-11396/2005-18. Доступ из справ.-правовой системы “КонсультантПлюс”, “ФАС Дальневосточного округа”.

³⁶ Решение Арбитражного суда Нижегородской области от 27 июля 2012 г. по делу № А43-10452/2012.

Доступ из справ.-правовой системы “КонсультантПлюс”, Архив решений арбитражных судов первой инстанции. Волго-Вятский арбитражный округ.

³⁷ Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 25 дек. 2012 г. по делу № А43-10452/2012. Доступ из справ.-правовой системы “КонсультантПлюс”, “1 апелляционный суд”.

³⁸ Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 22 марта 2013 г. по делу № А43-10452/2012. Доступ из справ.-правовой системы “КонсультантПлюс”, “ФАС Волго-Вятского округа”.

³⁹ Саркисянц А. Рембрандт на светлый день. Art Banking: инвестиции в искусство и их обслуживание // Бухгалтерия и банки. 2010. № 4. С. 53 - 64.

⁴⁰ Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 2 апр. 2009 г. по делу № А63-3308/2002-С5. Доступ из справ.-правовой системы “КонсультантПлюс”, “ФАС Северо-Кавказского округа”.

⁴¹ Ст. 32 Федерального закона от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ “О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации”.

⁴² См.: Федеральный закон от 22 окт. 2004 г. № 125-ФЗ (ред. от 11 февр. 2013 г.) “Об архивном деле в Российской Федерации”. Ст. 23, п. 10.

⁴³ Ручкина Г.Ф. К вопросу о правовом регулировании отношений по формированию и использованию фондов денежных средств субъектами крупного предпринимательства // Финансовое право. 2011. № 7. С. 2-5.

Поступила в редакцию 06.01.2014 г.

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА НА СВОБОДУ ИНФОРМАЦИИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

© 2014 Бут Надежда Дмитриевна

заведующий отделом прокурорского надзора и укрепления законности
в сфере экономики, доктор юридических наук
Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации
117638, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1
E-mail: ndbut@mail.ru

Свобода информации как конституционный принцип включает в себя такие основные составляющие, как объективность, доступность информации, гласность в деятельности государственных и муниципальных органов, недопустимость злоупотреблений свободой информации и др. В последние годы особое значение приобретает реализация права на свободу информации в деятельности государственных органов. Это можно наглядно проиллюстрировать на примере деятельности прокуратуры, которой с недавнего времени предоставлены качественно новые полномочия, повышающие эффективность обеспечения права на свободу информации, и которая активно использует новые формы и методы в работе, повышающие эффективность реализации права на свободу информации.

Ключевые слова: свобода, информация, конституционный принцип, гласность, прокуратура, полномочия.

Как институт конституционного права, свобода информации представляет собой совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих самостоятельную сферу общественных отношений¹. В институт свободы информации включаются нормы, содержащиеся в Конституции Российской Федерации, федеральных законах, декларациях, подзаконных актах, международных актах, которые обеспечивают самостоятельное регулирование группы отношений по производству, распространению, использованию, видоизменению, потреблению, хранению информации. Данные нормы имеют разную отраслевую принадлежность, поскольку свобода информация пронизывает практически все сферы жизни общества. Тем не менее их отличает общий предмет правового регулирования, нацеленный на информационные отношения, что объединяют нормы разных отраслей права, регулирующих свободу информации, в межотраслевой комплексный массив.

Представляется, что сущностную структуру понятия “свобода информации” составляют категории “свобода”, “информация” и “демократия”. Значения категорий конституционного права “свобода” и “демократия” сущностным образом отражаются на смысле понятия “свобода информации” и содержании соответствующих правовых норм. Как обоснованно отмечалось, “у

свободы слова общая судьба с демократией: когда уничтожают одну, то кончается и другая”². Конституционно-правовая природа понятия “свобода слова” обуславливает то, что соответствующая ей правовая норма “свобода слова” (свобода выражения мнения) (ч. 1 ст. 29 Конституции РФ) является системообразующим элементом системы конституционно-правовых основ свободы информации.

Категория “свобода” определяет обязанность государства обеспечивать в соответствии с Конституцией РФ правовые условия реализации прав на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации. Слово “свобода” в данном контексте означает незаконность и недействительность каких-либо ограничений этих прав сверх установленных федеральными законами. Являясь центральным в конституционном праве, институт прав и свобод играет основополагающую роль и в сфере свободы информации. Не случайно отмечалось, что “свободы – это такие основные права, которые защищают свободу человека формировать собственные убеждения, публично выражать их...”³.

Поскольку в обществе не бывает полной свободы, в правовом смысле свобода информации должна быть отмерена законами и уравновешена ответственностью за злоупотребление ею.

Субъектами ответственности выступают все, включая властные структуры. Поэтому свобода информации должна быть уравновешена ответственностью как за злоупотребление ею, так и за ее необоснованное ограничение.

Свобода выражения мнения, свобода получать и распространять информацию описываются, прежде всего, понятием *status negativus*, поскольку это свободы от государственного и частного вмешательства, а как политические свободы они описываются понятием *status activus*, поскольку используются как средство для участия человека в процессе активной реализации своих прав в разных сферах общественных отношений, в том числе при участии в формировании и осуществлении государственной власти⁴.

Право на информацию - конституционное право человека и гражданина, состоящее из ряда правомочий, каждое из которых является самостоятельным правом. При этом в “чистом” виде право на свободу информации в Конституции РФ не закрепляется. Однако, несмотря на отсутствие прямого закрепления рассматриваемого права, учеными подчеркивается самостоятельность конституционного права гражданина на информацию⁵, по обоснованному мнению которых оно состоит из ряда юридических возможностей и включает в себя, в числе прочего, следующие правомочия:

- право на беспрепятственное ознакомление с любым законом, с любым нормативно-правовым актом;
- право знать о создании и функционировании всех конкретных информационных систем, которые в какой-либо степени затрагивают сферу жизнедеятельности гражданина;
- право давать согласие на сбор личностной информации;
- право проверять достоверность такой информации;
- право на достоверную информацию о состоянии окружающей природной среды;
- право на достоверную финансовую информацию и др.

В силу актуальности добавим к приведенному выше перечню право на информацию о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, которое является частью конституционного права на информацию, охватываясь его содержанием.

Представляется возможным выделить следующие *существенные признаки свободы ин-*

формации, характеризующие гарантии ее осуществления:

- гарантия свободного, без чьего-либо вмешательства (включая граждан, частные организации и государственные органы) осуществления прав на получение, передачу, производство и распространение информации;
- наличие пределов свободы информации - ограничений, установленных законом и необходимых для защиты прав и законных интересов граждан, интересов общества и государства.

Указанные два признака составляют неразрывное диалектическое единство и отражают направленность правового регулирования в сфере свободы информации на обеспечение баланса интересов личности, общества и государства. Важность конкретизации в законодательстве гарантий свободы информации, являющихся необходимыми условиями сбалансированной реализации этой свободы, продиктовано потребностью предотвращения неизбежных негативных последствий реализации одностороннего подхода, при котором превалирующее законодательное обеспечение получает либо практически неограниченная свобода информации, либо чрезмерная регламентация реализации права на свободу информации.

Полагаем, что как *конституционный принцип* свобода информации включает в себя такие основные составляющие, как:

1) Объективность информации.

В первую очередь данный принцип затрагивает сферу СМИ. Общество и индивид должны получать объективную и достоверную информацию, т.е. сведения, адекватно отражающие процессы общественного бытия. Действие данного принципа распространяется лишь на фактологическую информацию. Очевидно, что применительно к оценочной информации возможно и ее пристрастное, субъективное изложение. Главное, чтобы оно не ущемляло чьих-либо прав и законных интересов. Данная составляющая конституционного принципа закрепляется в ряде законов: федеральные законы “Об информации, информационных технологиях и о защите информации”, “О рекламе”, Законе РФ “О средствах массовой информации” и др.

2) Доступность информации.

Соблюдение первого принципа невозможно при отсутствии законодательно определенного правового режима различного рода информации.

Перечень сведений, составляющих государственную, коммерческую, военную, служебную тайну, должен быть указан в соответствующих нормативных актах, которые определяют порядок доступа к этим сведениям. Любая другая информация является доступной для общества, поэтому ее сокрытие должно быть запрещено в законодательном порядке. Так, в Законе РФ «О средствах массовой информации» доступности информации посвящена гл. 4, регулирующая отношения средств массовой информации с гражданами и организациями. Например, в ст. 38 установлено, что граждане имеют право на оперативное получение через средства массовой информации достоверных сведений о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений, их должностных лиц.

Необходимо отметить, что законодательно еще не везде решен вопрос о возможности обнародования закрытой (секретной) информации, если она представляет значительный интерес для общественности. Это, прежде всего, касается сведений о зонах экологических бедствий, катастроф, о крупных политических и экономических просчетах руководства страны. Вполне очевидно, например, необходимость обнародования информации (даже секретной) о степени радиоактивного заражения для того, чтобы население могло принять адекватные меры реагирования.

3) Политическое многообразие.

Правовое регулирование свободы информации должно осуществляться с учетом социальной стратификации общества. Оно сводится к законодательному разрешению любой политической партии, общественному движению, политическому деятелю обнародовать (в том числе публиковать) свои идеи, взгляды, политические программы, даже если они не разделяются официальной властью или большинством населения.

Законодательство не должно запрещать пропаганду различных (даже противоположных) политических доктрин, ограничивать свободы политических дискуссий, проводимых посредством печати, радио, телевидения, устных публичных дискуссий. Исключение составляет пропаганда войны, фашизма, расизма, социальной нетерпимости и вражды, которая запрещается законом. В законодательстве о выборах должна быть норма, устанавливающая равную для всех политических сил возможность пользоваться средства-

ми массовой информации в период избирательной кампании, в том числе на основе предоставления бесплатного эфирного времени.

4) Равный доступ пользователей к государственным информационным ресурсам, гласность в деятельности государственных и муниципальных органов.

Все пользователи информации обладают равными правами на доступ к государственным информационным ресурсам и не обязаны обосновывать перед владельцем этих ресурсов необходимость получения запрашиваемой информации. Государственные информационные ресурсы являются открытыми и общедоступными, за исключением документированной информации, отнесенной законом к категории ограниченного доступа.

Особое значение имеет доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. В первую очередь, это открытый доступ к информации о предоставляемых ими услугах. Такой доступ препятствует возникновению коррупционной составляющей, повышает эффективность защиты конкуренции.

Доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления обеспечивает гласность в их деятельности, что способствует широкому обсуждению достижений и недостатков в работе предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, формированию общественного мнения, повышению социально-политической активности граждан.

5) Недопустимость монополизации средств массовой информации.

Законодательство не должно устанавливать преимущества одних средств массовой информации перед другими. Множество функционирующих информационных источников позволит наиболее полно и объективно информировать общественность. Поэтому государственные, партийные, коммерческие (частные), общественные (публично-правовые) средства массовой информации как носители свободы информации должны быть уравнены в правах.

6) Недопустимость злоупотреблений свободой информации.

В соответствии со ст. 10 Гражданского кодекса РФ не допускается злоупотребление правом в любых формах. «Злоупотребление правом - это конституционно недопустимое (неправомерное по сути) формально законное недобросовестное

деяние (действие или бездействие) субъекта права, нарушающее права и свободы человека и гражданина и способное причинить вред частным или публичным конституционным интересам, а также другим конституционным ценностям”⁶. Правомочия (возможности), содержательно составляющие свободу информации, по сути, неисчислимы. Каждым из них можно злоупотреблять.

Например, сущность принципа недопустимости злоупотреблений свободой массовой информации заключается в законодательном запрете использования средств массовой информации в целях совершения уголовно наказуемых деяний (клевета, оскорбление, пропаганда войны, разглашение сведений, составляющих государственную, военную, охраняемую законом тайну, призывы к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя), разжигания классовой, социальной, религиозной нетерпимости или розни, распространения слухов под видом достоверных сообщений. В ст. 4 Закона РФ “О средствах массовой информации” установлен запрет злоупотребления свободой массовой информации и дан открытый перечень форм злоупотреблений этой свободой. Полагаем, что эти положения указанного закона в совокупности с конституционными запретами на пропаганду и агитацию определенной направленности и основаниями ограничения прав и свобод человека и гражданина (ч. 2. ст. 29 и ч. 3. ст. 55 Конституции РФ), а также нормами ст. 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах очерчивают легальные границы свободы массовой информации.

Правовая свобода означает свободу делать все, что не нарушает свободу других, или все, что не запрещено правом. Свобода придерживаться любого мнения (свобода мысли) не означает свободу навязывать это мнение другим или публично выражать такое мнение, которое отвергает саму правовую свободу. Поэтому свободное выражение людьми своих мнений налагает и особые обязанности, и особую ответственность. Международная практика в интересах сохранения мира, безопасности, культуры выработала особые ограничения в пользовании данным правом. Ограничения предусмотрены ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах и ст. 29 Всеобщей декларации прав человека, а также другими международными

документами. Наиболее подробный перечень мотивов ограничения свободы выражения мнений и свободы информации содержится в ч. 2 ст. 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод: “Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с формальностями, условиями, ограничениями или штрафными санкциями, предусмотренными законом и необходимыми в демократическом обществе в интересах государственной безопасности, территориальной целостности или общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступности, защиты здоровья и нравственности, защиты репутации и прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия”. Ограничения в сфере свободы информации, допустимые с точки зрения европейского права, предусмотрены также ч. 2 ст. 29 и ч. 5 ст. 13 Конституции РФ.

7) Ответственность за злоупотребление свободой информации.

В последние годы особое значение приобретает реализация права на свободу информации в деятельности государственных органов, которые, являясь органами публичной власти, призваны упорядочивать общественную жизнь и управлять общественными процессами в интересах граждан. Причем свобода информации проявляется в данном случае не только в том, что информация о деятельности этих органов, о предоставляемых ими услугах должна быть открытой и прозрачной для тех, в интересах кого они работают, - для граждан, но и в использовании государственными, в том числе правоохранительными, органами новых форм и методов реализации принципа свободы информации. Это можно наглядно проиллюстрировать на примере деятельности прокуратуры, работа которой в последнее время существенно модернизирована, ей предоставлены качественно новые полномочия, которые в существенной степени повышают эффективность реализации принципа свободы информации.

Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля” (далее - Закон № 294-ФЗ) наделил органы прокуратуры качественно новыми

ми полномочиями по согласованию внеплановых выездных проверок, проводимых органами государственного и муниципального контроля в отношении хозяйствующих субъектов, и формированию ежегодного сводного плана проведения указанными органами плановых проверок предпринимателей. В соответствии со ст. 10 Закона № 294-ФЗ только после согласования с органом прокуратуры может быть осуществлена внеплановая выездная проверка юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, проводимая органами контроля по ряду оснований, в том числе в случае возникновения угрозы причинения вреда или причинения вреда жизни, здоровью граждан, животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера или в случае возникновения таких ситуаций.

Начиная с 2010 г. в соответствии со ст. 9 Закона № 294-ФЗ Генеральная прокуратура Российской Федерации формирует ежегодный единый сводный план проведения органами контроля плановых проверок предпринимателей, который размещается на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Интернете.

Анализ практики работы прокуратуры позволяет сделать вывод о том, что указанные полномочия стали важной составляющей создания государством эффективной системы комплексной поддержки предпринимательства, защиты свободы экономической деятельности. Но помимо этого, указанные полномочия являются *действенным инструментом реализации права на свободу информации*, поскольку дополнительная информация повышает эффективность и обоснованность принимаемых прокуратурой мер по борьбе с правонарушениями в различных сферах жизнедеятельности общества, вносимых органами прокуратуры предложений по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.

Возложение на органы прокуратуры полномочий по ведению официального учета контрольных мероприятий на всех уровнях (от муниципального до федерального) обеспечивает большую гласность и прозрачность контрольной деятельности, придает ей правовой, антикоррупцион-

ный характер. Эти полномочия, являясь действенным инструментом обеспечения свободы информации в контрольной деятельности государственных и муниципальных органов, не только способствуют повышению качества государственного управления, эффективности работы прокуратуры и контролирующих органов по упорядочению контрольно-надзорных функций, но и формируют принципиально новую систему противодействия правонарушениям в различных сферах. Получаемая ранее прокурорами информация о правонарушениях зачастую не носила системного характера, отражала лишь единичные факты из всего массива совершаемых нарушений. В настоящее же время прокурор получает полную информацию от всех контролирующих органов о плановых и внеплановых проверочных мероприятиях в отношении субъектов предпринимательской деятельности, в результате чего информационный массив о нарушениях, допускаемых в процессе контрольной деятельности, дает возможность охватить более широкий круг общественных отношений. Благодаря этому прокурор имеет возможность бороться не с единичными фактами нарушений, а с их массовыми проявлениями, что существенно улучшает состояние законности, в том числе способствует снижению административного давления на бизнес.

Так, практика показывает, что наиболее распространенной причиной отказа в согласовании проведения внеплановых выездных проверок хозяйствующих субъектов является отсутствие оснований для проведения подобного рода проверок. Названная причина могла спровоцировать существенные нарушения прав хозяйствующих субъектов в случае проведения незаконных проверок. Однако благодаря расширенным информационным возможностям, появившимся у прокуратуры в связи с возложением на нее новых полномочий, ей удастся своевременно предотвращать факты подобных проверок.

Право на свободу информации обеспечивается прокуратурой не только при реализации возложенных на нее новых полномочий, но и в ее повседневной деятельности. Органы прокуратуры используют новые формы и методы в своей работе, повышающие эффективность реализации права на свободу информации. Так, деятельность прокуроров по обеспечению свободы информации, несомненно, предполагает развитие тесных контактов во внешней информационной среде,

что, в первую очередь, означает налаживание делового и конструктивного взаимодействия с институтами гражданского общества, в том числе с Уполномоченным по правам человека, Уполномоченным по защите прав предпринимателей, с общественными организациями. Например, информационное взаимодействие прокуратуры с общественными организациями, представляющими интересы предпринимателей, в том числе с «Опорой России» и «Деловой Россией», способствует обеспечению информационного обмена и оперативному получению сведений о фактах нарушений прав хозяйствующих субъектов в целях их эффективного устранения. По всем представленным общественными организациями материалам о нарушениях прав предпринимателей органами прокуратуры оперативно организуются соответствующие проверки.

Мощным инструментом реализации принципа свободы информации становятся создаваемые в последние годы при прокуратурах и успешно действующие в большинстве регионов общественные советы по защите малого и среднего бизнеса (далее - общественные советы) с участием представителей предпринимательских кругов - региональных торгово-промышленных палат, отделений «Опора России», «Деловая Россия», региональных фондов поддержки малого предпринимательства, ассоциаций по защите интересов предпринимателей и отдельных граждан, занимающихся предпринимательской деятельностью, а также органов контроля и правоохранительных органов. Предметом обсуждения на заседаниях общественных советов являются не только наиболее актуальные вопросы осуществления предпринимательской деятельности и реализации контрольных полномочий органами власти, но и возникающие незаконные препятствия для доступа отечественного бизнеса на региональные рынки с продовольственной, промышленной продукцией, сведения о нарушениях прав предпринимателей. Оперативно получаемая информация о подобного рода фактах позволяет

прокурорам эффективно устранять незаконные ограничения.

Важным направлением работы прокуратуры по обеспечению права на свободу информации выступает правовое просвещение предпринимателей и представителей органов контроля. Как показывают проводимые исследования, одним из криминальных факторов, способствующих нарушениям прав хозяйствующих субъектов, является правовая неграмотность как представителей органов государственного и муниципального контроля, так и предпринимательского сообщества. В ряде случаев имеет место недостаточная юридическая подготовка предпринимателей, незнание прав по защите своих законных интересов, алгоритма действий по противодействию коррупционным проявлениям и необоснованным проверкам. В этой связи в последние годы прокурорами развернута просветительская работа в виде семинаров для предпринимателей, распространения памяток по наиболее актуальным вопросам применения действующего законодательства, сборников справочных материалов по вопросам осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Положительных результатов в правовом просвещении предпринимателей с использованием СМИ удается достичь благодаря различным формам взаимодействия - тематическим программам и рубрикам, информационным выпускам.

¹ Баглай М.В. Конституционное право РФ: учеб. для вузов. 1997. С. 29.

² Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2001. С. 203.

³ Права и свободы человека и гражданина: науч.-практ. коммент. к гл. 2 Конституции РФ / Ю.И. Лейбо, Г.П. Толстопятенко, К.А. Экштайн. М., 2000. С. 24.

⁴ Четвернин В.А., Шудра О.В. Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий. С. 198. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

⁵ Малько А.В. Право граждан на информацию // Общественные науки и современность. 1995. № 5. С. 34.

⁶ Крусс В.И. Злоупотребление правом: учеб. пособие. М., 2010. С. 61.

Поступила в редакцию 04.01.2014 г.

ЭКОНОМИКА ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

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