

ISSN 2225-8299

**АКТУАЛЬНЫЕ
ВОПРОСЫ
ПУБЛИЧНОГО
ПРАВА**



**апрель
2013
№4**

**НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ
ЖУРНАЛ**

© Кизилов, 2012

Актуальные вопросы публичного права

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ИНФОРМАЦИОННОЕ ИЗДАНИЕ

ЗАРЕГИСТРИРОВАНО В РОСКОНАДЗОРЕ. РЕГ. ПИ № ФС 77-47916 от 22.12.2011 г.

ИЗДАЕТСЯ ЕЖЕМЕСЯЧНО. ЖУРНАЛ ИЗДАЕТСЯ С ЯНВАРЯ 2012 г.

ISSN 2225-8299

№ 4 (16) 2013 г.

The Topical Issues of Public Law

SCIENTIFIC-PRACTICAL INFORMATIONAL EDITION

REGISTERED IN THE ROSKOMNADZOR. REGISTRATION NUMBER - ПИ № ФС 77-47916, 22.12.2011 г.

IS PUBLISHED MONTHLY. THE MAGAZINE HAS BEEN PUBLISHED SINCE JANUARY, 2012.

Главный редактор журнала
Кизилев В.В., к.ю.н., г. Омск

Председатель редакционного совета
Денисенко В.В., д.ю.н., г. Краснодар

Редакционный совет:

Щукина Т.В., д.ю.н., г. Липецк

Косицин И.А., к.ю.н., г. Омск

Лапина М. А., д.ю.н., г. Москва

Майле А.Д., Доктор права, г. Шпайер (Германия)

Эртель А.Г., к.ю.н., к.э.н., г. Краснодар

Редакция:

Рубцов Д.В.

Маркар'ян А.В., г. Энгельс

Верстка и перевод на англ. язык:

Кабулин Л.А., г. Энгельс

Телефон редакции: (8453) 75-04-49

Адрес для корреспонденции:
644073, Омск, ул. 11-ая Любинская, 79

E-mail: topispublaw@mail.ru

Формат 60x84 1/16

Бумага офсетная.

Гарнитура таймс

Номер подписан в печать 11.04.2013 г.

Усл. печ. л. 5.57

Тираж 200 экз.

Отпечатано в типографии обособленного
подразделения ЗАО «САНАР»

Тел. (8453) 75-04-49

Editor in chief of the magazine:

Kizilov V.V., c.j.s., Omsk

Chairman of the editorial board:

Denisenko V.V., d.j.s., Krasnodar

The editorial board:

Shhukina T.V., d.j.s., Lipetsk

Kositsin I.A., c.j.s., Omsk

Lapina M. A., d.j.s., Moscow

Maile A.D., Doctor of law, Speyer (Germany)

E'rtel' A.G., c.j.s., c.e.s., Krasnodar

The editorial staff:

Rubtsov D.V.

Markar'yan A.V., Engels

Layout and translation into English:

Kabulin L.A., Engels

Editorial office's telephone: (8453) 75-04-49

Address for correspondence:

Omsk, 79 11th Lyubinskaya st.,
Zip-code 644073.

E-mail: topispublaw@mail.ru

Format 60x84 1/16

Offset printing

Times fount

The issue has gone to bed on the 11th of April,
2013.

Nominal print 5.57 sh.

Circulation of 200 copies

Printed in the press of the solitary subdivision
ZAO (CJSC) «SANAR»

Tel. (8453) 75-04-49

Полная или частичная перепечатка материалов без письменного разрешения авторов статей или
редакции преследуется по закону

Total or partial reproduction of materials without written permission of the authors of articles or editorial
is prosecuted

© Кизилев В.В.

•СОДЕРЖАНИЕ•

Концептуальные основы правового режима обеспечения общественной безопасности Российской Федерации	3
Агабалаев М. И.	
Обеспечение общественной безопасности как социально-правовой категории	13
Варгузова А. А.	
Незаконные действия надзорной инстанции Арбитражного Суда Российской Федерации: определение об отказе в передаче дела в Президиум ВАС РФ с пороком мотива	20
Кизиллов В. В.	
На пригодность к чему периодически проверяют частных охранников?	42
Косицин И. А.	
Актуальные научно-теоретические вопросы отраслевой принадлежности правового регулирования государственного стратегического планирования	48
Кудряшова Е. В.	
Из опыта организации судебной системы Германии или чем полезен зарубежный опыт	56
Майле А. Д.	
Пожарная безопасность как составляющая национальной безопасности	67
Макарова Е. Г.	
Правовая природа налогового контроля в системе контрольно-надзорной деятельности государства	79
Филиппова А. В.	
Взаимодействие комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав с ОВД (Полицией) в сфере профилактики семейного неблагополучия	86
Ходжакулова С. И.	
К вопросу об одном постановлении Конституционного Суда	94
Чаннов С. Е.	

Агабалаев М. И. / Agabalaev M. I.

**КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**
**CONCEPTUAL FOUNDATIONS FOR THE LEGAL REGIME OF ENSURING
PUBLIC SECURITY OF THE RUSSIAN FEDERATION**

Агабалаев Мухамед

Имамединович,

*кандидат юридических наук,
докторант Российской тамо-
женной академии,*

Agabalav.mih@gmail.com

Предлагается авторская система взглядов по вопросам безопасности и пути ее обеспечения, в том числе главные составляющие концептуальных основ обеспечения общественной безопасности Российской Федерации. Административно-правовые режимы, регулирующие отношения, складывающиеся между органами государственной власти и населением, рассматриваются в качестве наиболее значимых элементов организационно-правового механизма концептуальных основ обеспечения общественной безопасности Российской Федерации.

Обосновывается необходимость разработки целого ряда федеральных законов, направленных на обеспечение общественной безопасности, которые и будут формировать административно-правовой режим обеспечения общественной безопасности.

Отмечается, что содержание общих административно-правовых режимов обеспечения общественной безопасности составляют режимы деятельности государственной администрации, а

*Agabalaev Mukhamed
Imamedinovich,
c.j.s. (PhD of jurisprudence), Doc-
toral student of Russian Customs
Academy,
Agabalav.muh@gmail.com*

именно режимы организации осуществления государственного административного контроля и надзора в целях обеспечения защищенности личности, общества и государства в целом.

Ключевые слова: общественная безопасность, безопасность, национальная безопасность, правовой режим обеспечения общественной безопасности.

The author suggests a system of views on security issues and ways to ensure it, including the main components of conceptual foundations of ensuring public security of the Russian Federation. Administrative and legal regimes regulating relations between public authorities and population are considered as the most important elements of the organizational and legal mechanism of conceptual foundations of ensuring public security of the Russian Federation.

The need for development of a number of federal laws designed to ensure public safety, which will form the administrative and legal regime of ensuring public safety, is substantiated in the article.

Here is noted that the content of general administrative and legal regimes to ensure public safety consists of regimes of state administration activity, namely the regimes of organization and implementation of state administrative control and supervision in order to ensure the protection of identity, society and the state as a whole.

Keywords: public safety, safety, national security, legal regime of ensuring public safety.

Для современной России задача разработки адекватных научных представлений о безопасности особенно актуальна, поскольку в постсоветский период не только изменились идеологические и политические воззрения, но и Россия в целом оказалась перед необходимостью поиска новой идентичности, включая и выработку новых представлений о путях и целях дальнейшего развития страны.

Несмотря на глубокую проработку целого ряда методологических проблем, касающихся закономерностей, принципов и методов деятельности по обеспечению национальной безопасности, в научных исследованиях недостаточно внимания уделяется отражению современных процессов обеспечения общественной безопасности. Более того, до последнего времени изучение этого вопроса не носило системного, комплексного характера и проводилось в основном в рамках ведомственных научно-исследовательских и учебных образовательных учреждений.

Современное нормативно-правовое регулирование в сфере обеспечения общественной безопасности не имеет в своей основе общей стратегии. В этой области остается достаточный правовой простор для дальнейшего совершенствования. Констатируя факт обилия нормативных актов и отдельных норм, относящихся к регулированию различных второстепенных положений материального права, оперативно-розыскных и иных процессуальных средств противодействия посягательствам на общественную безопасность, следует признать, что в настоящее время сложилась ситуация, когда не существует целостной системы законодательства в сфере обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации.

Отмечая многоаспектность содержания общественной безопасности, объемность и многогранность проблемы, следует отметить, что перспективным и целесообразным путем ее решения представляется разработка концептуальных основ обеспечения общественной безопасности и совершенствование на этой основе комплексного правового режима ее обеспечения.

Следует отметить, что система взглядов по вопросам безопасности достаточно разнообразна и порой противоречива. Отсутствие единых теоретических подходов к понятию общественной безопасности приводит к разным оценкам и, естественно, разным путям ее обеспечения. Результатом отсутствия единообразного понимания содержания общественной безопасности, ее видов, угроз и методов их устранения является несогласованность в оценках и действиях, отсутствие необходимой координации субъектов безопасности, чрезмерное число элементов системы прогнозирования и принятия решений

по вопросам общественной безопасности, недостаточная урегулированность общеобязательными и координационными нормами.

Представляется основным путем разрешения возникших проблем в области безопасности общества, личности и государства является разработка концептуальных основ обеспечения общественной безопасности Российской Федерации, главными составляющими которой должны стать:

- *цель*, под которой понимается формирование и поддержание защищенности качественного состояния общественных отношений, обеспечивающих прогрессивное развитие человека и общества в конкретных исторических и природных условиях;

- *принципы*, на основе которых осуществляется общественная безопасность, и перечень приоритетов, методов и способов такой деятельности.

- *система* обеспечения общественной безопасности, которая представлена в совокупности субъектов безопасности, прочно связанных между собой функциональными обязанностями и правами в сфере защиты общества и личности, ответственных за разработку и реализацию мер политического, правового, организационного, экономического, научного и иного характера, направленных на поддержание социально приемлемого уровня общественной безопасности.

Общественная безопасность в совокупности с государственной и личной безопасностью образуют содержание национальной безопасности, являясь одновременно ее видами, дифференцируемыми по признаку объекта безопасности.

В структурно-содержательном плане концептуальные основы обеспечения общественной безопасности Российской Федерации закрепляют систему взглядов на теоретические и практические аспекты проблемы обеспечения общественной безопасности, а также формируют понятийный аппарат теории общественной безопасности и такие основные понятия как цели, задачи, принципы, приоритетные и основные направления ее обеспечения.

Представляется, важнейшим структурно-содержательным элементом концептуальных основ обеспечения общественной безопасности Российской Федерации является ее терминологический аппарат, т. е. система дефиниций, раскрывающих сущность и значение таких понятий, как «общественная безопасность», «обеспечение общественной безопасности», «организация обеспечения общественной безопасности», «жизненно важные (национальные) интересы», «угрозы общественной безопасности», «объекты

общественной безопасности», «субъекты обеспечения общественной безопасности», «система обеспечения общественной безопасности» и т. п.

Следует особо подчеркнуть, что наиболее значимыми элементом организационно-правового механизма концептуальных основ обеспечения общественной безопасности Российской Федерации следует признать административно-правовые режимы, регулирующие отношения, складывающиеся между органами государственной власти и населением, а также отношения, в рамках которых осуществляется государственно-правовое принуждение на основе федерального законодательства, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федеральных и местных органов исполнительной власти.

На основе изучения теории права и определения сущности и содержания понятия правовой режим, следует отметить, что его сущность заключается в абсолютном приоритете правовых средств достижения целей, что и отличает его от режима в целом. Также следует отметить, что правовой режим не аналогичен термину «правовое положение», так как его содержание выходит за рамки определения юридического статуса субъекта.

Выявлено, что категория отраслевого правового метода отражает особенности «технологии» регулирования сферы общественных отношений, составляющих предмет отдельной отрасли права, в тоже время как понятие «правовой режим» актуально для обозначения специфичных приемов, способов регулирования отдельных видов общественных отношений внутри отрасли. Эта специфика закреплена в правовых нормах, регулирующих конкретный вид общественных отношений и образующих правовой институт обеспечения общественной безопасности.

Содержание данного института определяют, прежде всего, метод правового регулирования и правовой режим, которые применяются для выделения соответствующих отраслей и институтов права.

Таким образом, правовой режим общественной безопасности можно определить как нормативно установленный особый порядок правового регулирования, отражающий совокупность юридических и организационных средств, регламентирующих определенный участок общественных отношений в различных сферах государственного управления, используемый для закрепления социально-правового статуса, как субъекта, так и объекта управления и направленный на поддержание устойчивого функционирования и обеспечение их защищенности.

Соответственно структура правового режима общественной безопасности включает такие элементы, как: носитель режима; режимные правовые средства; режимные правила; правовые статусы субъектов режимного регулирования; систему организационно-юридических гарантий.

В связи с чем, особенности правового регулирования режима общественной безопасности заключаются, прежде всего, в многогранности структурных элементов, раскрывающих его содержание и должны рассматриваться в комплексе и их неразрывной связи между собой.

Также особенностью правового регулирования режима обеспечения общественной безопасности является то, что его предмет составляет комплексный юридико-организационный институт, основанный на нормах административного права, который формирует и образует административно-правовой режим обеспечения общественной безопасности.

Назначение данного института – формирование комплексного административно-правового режима обеспечения общественной безопасности, объединяющего множество общих административно-правовых режимов, упорядочивающих и закрепляющих правовой статус субъекта обеспечения общественной безопасности, объект управляющего воздействия, требуемую степень их подчиненности, информационного взаимодействия, а также специальных и особых административно-правовых режимов, установленных нормами субинститутов административного права.

Проведенное исследование позволяет утверждать, что система взглядов по вопросам безопасности достаточно разнообразна и порой противоречива. Отсутствие единых теоретических подходов к понятию общественной безопасности приводит к разным оценкам и, естественно, разным путям ее обеспечения. Результатом отсутствия единообразного понимания содержания общественной безопасности, ее видов, угроз и методов их устранения является несогласованность в оценках и действиях, отсутствие необходимой координации субъектов безопасности, чрезмерное число элементов системы прогнозирования и принятия решений по вопросам общественной безопасности.

Основным путем разрешения возникших проблем в области безопасности общества, личности и государства представляется разработка стратегии и определении государственной политики России в области построения системы общественной безопасности. В целях реализации этой идеи представляется целесообразным разработку Федерального закона «Стратегия государственной политики в сфере обеспечения общественной безопасности Российской Федерации на период до 2020 года».

При этом следует учитывать следующие методологические основания, а именно: общественная безопасность является самостоятельным видом национальной безопасности Российской Федерации, ее органическим элементом, наделенным собственным содержанием, состоящим из комплекса следующих основных элементов – сфера общественной безопасности, ее объекты, характер и виды угроз, система общественной безопасности, полномочия субъектов обеспечения общественной безопасности и др. Представляется, названные элементы могут составить структуру разрабатываемого документа.

Стратегия государственной политики в сфере обеспечения общественной безопасности должна стать основополагающим документом, определяющим цели, задачи, а также пути и средства их достижения, выраженные в основных направлениях деятельности государства. Кроме того, механизм реализации Стратегии также предполагает разработку соответствующих нормативных правовых актов, федеральных и региональных целевых программ по отдельным направлениям обеспечения общественной безопасности.

Главное, на наш взгляд, состоит в том, что государственная политика в сфере обеспечения общественной безопасности должна рассматриваться как часть стратегического плана, обозначенного Президентом и Правительством Российской Федерации на период до 2020 года.

Стратегия национальной безопасности строится на принципах преемственности государственной политики в сфере безопасности и опирается на систему национальных приоритетов России. Таким образом, при анализе данных документов, являющихся фундаментальными в теории безопасности, следует, что цели обеспечения безопасности заключаются в поддержании защищенности жизненно важных, по сути национальных интересов личности, общества, государства от реальных и потенциальных угроз и вызовов, посягающих на эти интересы.

При таком подходе, представляется, именно угрозы и их последствия должны быть в первую очередь учтены при построении архитектуры безопасности, т. е. системы обеспечения безопасности в целом. Именно по характеру угроз, на наш взгляд, следует классифицировать и отграничивать различные виды безопасности определенные Законом.

В связи с чем, содержание общих административно-правовых режимов обеспечения общественной безопасности составляют режимы деятельности государственной администрации, а именно режимы организации осуществления государственного административного контроля и надзора в целях обеспечения защищенности личности, общества и государства в целом.

Содержание наиболее характерных специальных административно-правовых режимов обеспечения общественной безопасности составляют режимы деятельности государственной администрации на определенных территориях, имеющих стратегическую важность для реализации интересов личности, общества, государства.

Содержание особых административно-правовых режимов обеспечения общественной безопасности составляют комплексные режимы деятельности государственной администрации, регламентирующие чрезвычайный (экстраординарный) режим осуществления государственной власти в различных ситуациях, когда нормальное функционирование общества и государства становится невозможным.

Таким образом, комплексный административно-правовой режим обеспечения общественной безопасности представляет собой совокупность правовых норм и организационных средств, интегрированных в особое режимное образование, целью которого является обеспечение безопасности органически взаимосвязанной триады: безопасности личности, общества и государства.

Содержание комплексного административно-правового режима обеспечения общественной безопасности составляют режимы деятельности государственной администрации, которые условно можно объединить в три блока:

- режимы обычного функционирования государственной администрации – общие режимы;
- режимы деятельности государственной администрации на определенных территориях, имеющих стратегическую важность для реализации интересов личности, общества, государства – специальные режимы;
- режимы деятельности государственной администрации при возникновении чрезвычайной (экстраординарной) ситуации – особые режимы.

Каждый из указанных административно-правовых режимов наделен собственным содержанием и комплексом организационно-управленческих и нормативно-правовых средств, направленных на реализацию режимных целей и задач, которые по своей сути являются комплексными административно-правовыми режимами, направленными на обеспечение общественной безопасности.

Следует отметить, что на сегодняшний же день отсутствие норм, прямо предусматривающих режим особого положения, порядок и условия его введения, является очевидным пробелом современной законодательной базы особых административно-правовых режимов.

На наш взгляд, представляется целесообразным принятие ФКЗ «О режиме особого положения», вводимом при возникновении чрезвычайной ситуации природно-техногенного характера, который существенно отличается от чрезвычайного положения.

Во-первых, право устанавливать данный режим должны иметь и органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления.

Во-вторых, этот режим не предусматривает ограничение конституционных прав личности, социально-политической активности. Ограничение свободы передвижения, свободы предпринимательской деятельности и некоторых других прав выступают как неизбежные последствия аварийно-спасательных, восстановительных, предупредительно-организационных, эвакуационных мероприятий.

В-третьих, такой режим не предполагает изменение компетенции органов публичной администрации, перераспределение полномочий.

Режим особого положения представляет собой правовой режим, включающий необходимость применения особых мер, которые по жесткости и объему правоограничений значительно уступают мерам, используемым при режимах чрезвычайного и военного положения. Таким образом, об особом положении следует говорить тогда, когда присутствуют определенные ограничения и запреты, но чрезвычайное или военное положение не объявляется, т. е. данный режим стоит на стыке специальных и особых административно-правовых режимов обеспечения общественной безопасности.

На наш взгляд, представляется также целесообразным разработка и принятие ФКЗ «Об особом режиме», включающего необходимость применения особых мер, которые по жесткости и объему правоограничений значительно превышают меры, используемые при режимах особого и чрезвычайного положения, так как угрозы, возникающие при чрезвычайных обстоятельствах, ставших следствием причин социального характера, в результате которых отдельные территории Российской Федерации оказываются временно не контролируемые конституционными органами государственной власти и меры по их ликвидации остались вне правового поля закона «О чрезвычайном положении». Указанные угрозы направлены на подрыв конституционного строя Российской Федерации.

Настоящий Федеральный закон устанавливает основания, цели, порядок введения и применения дополнительных мер – особого административно-правового режима по защите конституционного строя, территориальной целостности, прав и законных интересов граждан при наступлении чрезвычайных

обстоятельств, ставших следствием причин социального характера, в результате которых отдельные территории Российской Федерации оказываются временно не контролируемые конституционными органами государственной власти. Настоящий Федеральный закон определяет также полномочия органов государственной власти, участвующих в обеспечении дополнительных мер – особого административно-правового режима.

Представляется, предпринятая попытка исследования теории и совершенствования практики правового режима обеспечения общественной безопасности Российской Федерации, может послужить основанием для дальнейшего развития правового материала и практики деятельности государственных администраций в исследуемой сфере.

Варгузова А. А. / Varguzova A. A.

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ КАК
СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЙ КАТЕГОРИИ**

ENSURING PUBLIC SAFETY AS A SOCIO-LEGAL CATEGORY

Варгузова Анастасия

Анатольевна,

*кандидат юридических наук,
доцент, ведущий научный со-
трудник отдела подготовки
научных кадров ФГКУ «ВНИИ
МВД России»,
varguzova@mail.ru*

Приводятся особенности обществен-
ной безопасности, рассматриваемой
автором как социально-правовая кате-
гория, охватывающая специфическую
сферу общественных отношений, ко-
торые определяют содержание их пра-
воохранительных функций и полномо-
чий.

Утверждается, что цели и задачи
обеспечения общественной безопасно-
сти определяются характером потен-
циальных и существующих угроз, т. е.
условий и факторов, создающих реаль-
ную или потенциальную опасность жиз-
ни, здоровью, гражданским и политиче-
ским правам и свободам граждан, соб-
ственности, государственным и общест-
венным институтам, функционирова-
ние которых обеспечивает нормальные
условия жизнедеятельности граждан,
общества и государства.

Ключевые слова: общественная
безопасность, обеспечение обществен-
ной безопасности, охрана общественно-
го порядка.

*Varguzova Anastasiya
Anatol'evna,
c.j.s. (PhD of jurisprudence),
Associate professor, leading re-
searcher in the department of
scientific personnel training at
Federal State Owned Institution
"All-Russian Research Institute
of the MIA of the RF",
varguzova@mail.ru*

Peculiarities of public security, considered by the author as a socio-legal category, which covers a specific sphere of social relations that determine the content of their law enforcement functions and powers, are given in the article.

The author states that the aims and objectives of ensuring public safety are determined by the nature of potential and existing threats, i.e., conditions and factors that create a real or potential threat to life, health, civil and political rights and freedoms of citizens, property, state and public institutions whose functioning provides normal conditions for life of individuals, society and the state.

Keywords: public safety, ensuring public safety, protection of public order.

Проблема обеспечения безопасности существовала на всех этапах развития общественных отношений и институтов общества. Самое простое объяснение смысла слова «безопасность» – это состояние «без опасности», то есть – отсутствие какой либо опасности для определенного субъекта. Потребность в безопасности относится к числу базисных мотивационных ценностей жизнедеятельности общества и, по мнению А. Маслоу, по степени важности находится на втором месте среди основных потребностей человека [3].

Имеется много различных аспектов (смысловых значений) понятия безопасность, которые можно рассматривать как в широком смысле значений этого слова, так и применительно к конкретным условиям. С точки зрения социального явления безопасность может рассматриваться как потребность и интерес, как ощущение, как социальная функция, как общественное отношение, как цель и результат деятельности, как процесс, как ценность, как система, как наука и искусство и т. п.

Одной из слагаемых безопасности является общественная безопасность, в широком смысле этого слова, определяемая как совокупность обеспечения безопасности установленного правового режима жизнедеятельности

общества, граждан, сохранности их имущества, нормальной работы источников повышенной опасности, представляющих угрозу для человека и общества.

В частности, один из юридических энциклопедических словарей трактует понятие «*общественная безопасность*» как систему общественных отношений и юридических норм, регулирующих эти отношения в целях обеспечения общественного спокойствия, неприкосновенности жизни и здоровья населения, нормального труда и отдыха граждан, нормальной деятельности государственных и общественных организаций, учреждений и предприятий [4, 204].

При этом имеются различные мнения авторов о включении в понятие общественной безопасности в качестве составляющей охрану общественного порядка. Если рассматривать под общественным порядком урегулированные нормами права и морали общественные отношения в своей совокупности, обеспечивающие общественное спокойствие, общепринятые нормы поведения, нормальную деятельность предприятий, учреждений и организаций, транспорта, сохранность всех видов собственности, а также уважение общественной нравственности, чести и достоинства граждан, то можно сделать вывод о взаимодополнении названных понятий. В данном случае, понятие «*общественная безопасность*» объективно несколько шире понятия «*общественный порядок*».

Общественная безопасность как социально-правовая категория, охватывающая специфическую сферу общественных отношений, характеризуется рядом особенностей, определяющих содержание деятельности правоохранительных органов по охране (обеспечению) этих отношений.

Во-первых, общественная безопасность касается всех граждан без исключения, причем с момента рождения и до конца жизни.

Во-вторых, общественная безопасность, как правило, касается элементарных действий, поступков и правил поведения людей, которые происходят открыто, публично и обычно понятны для окружающих.

В-третьих, общественная безопасность регулируется как нормами права, так и иными социальными и техническими нормами (морали, обычаями, традициями, даже модой).

В-четвертых, в сфере общественной безопасности ежегодно совершается огромное количество правонарушений. И все правонарушители, а это значительная часть населения, так или иначе, подвергаются принудительному воздействию со стороны правоохранительных органов.

В-пятых, в сфере общественной безопасности происходит значительный оборот объектов и предметов повышенной опасности: приобретение, хранение, использование, перевозка гражданского и служебного огнестрельного оружия, взрывчатых и сильнодействующих ядовитых веществ, радиоактивных изотопов и др. Поэтому лицензионно-разрешительная деятельность органов внутренних дел, осуществляющих государственный надзор и контроль в этой области, позволяет предупреждать и пресекать нарушение установленных правил и тем самым минимизировать наступление тяжких последствий, связанных, как правило, с нарушением соответствующих норм, стандартов и требований.

В-шестых, с рассматриваемой сферой тесно соприкасаются такие опасные антисоциальные явления, как наркомания, пьянство, проституция, бродяжничество, попрошайничество. Именно поэтому в ряде городов страны создаются специальные подразделения, так называемая полиция нравов.

В-седьмых, в сфере общественной безопасности постоянно проходят различные массовые публичные мероприятия с большой концентрацией людей в тех или иных помещениях или на ограниченной территории, что нередко создает угрозу для жизни и здоровья граждан, нормальному функционированию организаций. К ним можно отнести политические (митинги, шествия, демонстрации), экономические (пикетирование, голодовки), культурно-зрелищные (фестивали, концерты, дни городов), спортивные (олимпиады, футбольные, хоккейные и пр. соревнования), религиозные и другие массовые мероприятия. Их проведение требует огромной организационной работы правоохранительных органов, а также привлечения для обеспечения порядка и безопасности значительных сил и средств полиции и внутренних войск [1].

В-восьмых, в сфере общественной безопасности происходят различные групповые нарушения порядка, массовые беспорядки, вооруженные и невооруженные конфликты, террористические акты. Нередко они сопровождаются убийствами, гибелью людей, погромами и поджогами государственных и общественных зданий, жилых домов граждан, разрушением железнодорожных путей, мостов, линий электропередач и связи.

В-девятых, с рассматриваемой сферой неразрывно связаны чрезвычайные ситуации, наступающие при возникновении стихийных бедствий, пожаров, крупных техногенных аварий, катастроф, эпидемий и эпизоотий, нарушающие условия жизнедеятельности, создающие угрозу жизни и здоровью граждан и требующие проведения аварийно-спасательных и восстановительных работ.

Названные особенности общественной безопасности наглядно демонстрируют важность и актуальность этой сферы в деятельности правоохранительных органов, а главное – определяют содержание их правоохранительных функций и полномочий.

Необходимо отметить, что в постсоветский период по всему спектру государственной политики Российской Федерации происходит дифференциация научного знания об основах обеспечения безопасности личности, общества и государства. Затронула эта тенденция и теорию обеспечения безопасности Российской Федерации. В рамках этой тенденции в относительно самостоятельную часть выделяются и вопросы обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации.

В свое время Концепция развития Службы общественной безопасности МВД России [2] общественную безопасность в Российской Федерации определяла как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от общественно опасных деяний и негативного воздействия чрезвычайных обстоятельств, вызванных криминогенной ситуацией в Российской Федерации, а также чрезвычайных ситуаций, вызванных стихийными бедствиями, катастрофами, авариями, пожарами, эпидемиями и иными чрезвычайными событиями.

Данное определение лингвистически основывается на индикаторах, отображающих показатели деятельности МВД России в сфере обеспечения общественной безопасности, и с учетом современных реалий не совсем верно трактует определение общественной безопасности.

Между тем цели и задачи обеспечения общественной безопасности определяются характером потенциальных и существующих угроз, то есть условий и факторов, создающих реальную или потенциальную опасность жизни, здоровью, гражданским и политическим правам и свободам граждан, собственности, государственным и общественным институтам, функционирование которых обеспечивает нормальные условия жизнедеятельности граждан, общества и государства.

При этом общественная безопасность обеспечивается совокупностью мер экономического, политического, правового, организационно-научного и иного характера, реализуемых федеральными органами законодательной, исполнительной и судебной властей, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, гражданами и общественными объединениями.

В связи с этим предлагается несколько расширить основное содержание

обеспечения общественной безопасности, которое в рамках новых подходов понимания национальной безопасности, определенных Стратегией, состоит в поддержании правовых и институциональных механизмов, а также ресурсных возможностей государства на уровне, обеспечивающем защищенность общества от потенциальных и существующих угроз, способных нанести ущерб основам конституционного строя Российской Федерации, сохранению гражданского мира, политической и социальной стабильности в обществе.

Следует также отметить, что обеспечение общественной безопасности направлено на сохранение гражданского мира, политической и социальной стабильности в обществе и является не просто составной частью сферы национальной безопасности Российской Федерации.

Данное понятие имеет собственное содержание, которое, в свою очередь, определяет самостоятельное направление государственной правоохранительной политики и нуждается в теоретической разработке как методологической основы для решения многих правовых, организационных, правоприменительных и иных проблем на различных направлениях обеспечения защиты личности, общества и государства.

В целом же обоснование требований к содержанию общественной безопасности позволяет всесторонне подойти к ее дефиниции и определить понятие общественной безопасности как состояние защищенности общества от потенциальных и существующих угроз, которое позволяет обеспечить защиту основ конституционного строя Российской Федерации, сохранение гражданского мира, политической и социальной стабильности в обществе.

Однако теоретическое исследование проблем в сфере функционирования региональных систем обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации нуждается в экспериментально-правовой проверке, так как необходимо признать, что научная разработка системы теоретических воззрений на стратегию и тактику обеспечения общественной безопасности в субъектах РФ в качестве отдельного направления правоохранительной деятельности должна занять надлежащее место, как на исследовательском, так и на законодательном уровне.

В целом же правомерно утверждать, что законодательное закрепление принципа соблюдения баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства является отражением демократических преобразований в нашей стране.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 19 июня 2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
2. Приказ МВД России «Об утверждении Концепции развития Службы общественной безопасности МВД России» от 15 марта 2002 г. № 240 // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Мотивация и личность. 3-е издание / А. Маслоу. - пер. с англ. СПб.: Питер. 2007.
4. Юридический энциклопедический словарь. М., 1984.

References:

1. Federal law from July 19, 2004 “On Meetings, Rallies, Demonstrations, Processions and Picketing” [Federal’nyi zakon ot 19 iyunya 2004 g. «O sobraniyakh, mitingakh, demonstratsiyakh, shestviyakh i piketirovaniyakh»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
2. Order of the Russian Ministry of Internal Affairs No. 240 from March 15, 2002 “On Approval the Concept of Developing Public Security Service of the Russian MIA” [Priказ MVD Rossii «Ob utverzhdenii Kontseptsii razvitiya Sluzhby obshchestvennoi bezopasnosti MVD Rossii» ot 15 marta 2002 g. № 240]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
3. *Motivation and Identity. 3rd edition* [Motivatsiya i lichnost’. 3-e izdanie]. A. Maslou – translation from English, St Petersburg: Piter, 2007.
4. *Juridical Encyclopedia* [Yuridicheskii entsiklopedicheskii slovar’]. Moscow: 1984.

Кизилов В. В. / Kizilov V. V.

**НЕЗАКОННЫЕ ДЕЙСТВИЯ НАДЗОРНОЙ ИНСТАНЦИИ
АРБИТРАЖНОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОПРЕДЕЛЕНИЕ
ОБ ОТКАЗЕ В ПЕРЕДАЧЕ ДЕЛА В ПРЕЗИДИУМ ВАС РФ С ПОРОКОМ
МОТИВА**

**UNLAWFUL ACTIONS OF THE SUPERVISION INSTANCE OF
ARBITRATION COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION: RULING ON
REFUSAL TO TRANSFER A CASE TO THE PRESIDIUМ OF THE HIGHER
ARBITRATION COURT OF THE RF WITH A VICE OF MOTIVE**

*Кизилов Вячеслав
Владимирович,
к.ю.н., главный редактор
журнала «Актуальные во-
просы публичного права»,
г. Омск.
attorney1961@mail.ru*

Рассматривается ситуация, когда вынесенный судебный акт надзорной инстанцией арбитражного суда – определение об отказе в передаче дела в Президиум ВАС РФ содержит мотив, не являющийся законным с позиций основных положений Арбитражного процессуального кодекса РФ, а определение, по сути, деликтным образом завершает процесс обжалования актов арбитражных судов. Проводится грань между деликтным и правомерным поведением судебной коллегии ВАС РФ при вынесении определения об отказе в передаче дела в Президиум ВАС РФ при определении или изменении практики применения правовой нормы.

Ключевые слова: деликт в сфере судопроизводства, определения ВАС РФ, отказ в передаче дела в Президиум ВАС РФ, надзорная инстанция арбитражного суда, пересмотр вступивших в законную силу судебных актов, определение или изменение практики применения правовой нормы.

Незаконные действия надзорной инстанции Арбитражного суда Российской Федерации: определение об отказе в передаче дела в Президиум ВАС РФ с пороком мотива

*Kizilov Viacheslav
Vladimirovich,
c.j.s. (PhD of jurisprudence),
Editor in chief of the maga-zine
"The Topical Issues of Public
Law", Omsk.
attorney1961@mail.ru*

Here is considered a situation when a taken judicial act of the supervisory instance of arbitration court – ruling to refuse to transfer a case to the Presidium of the HAC RF contains the motive, which is not lawful from the standpoint of the main provisions of the Arbitration Procedural Code of the RF, and the ruling, in fact, illicitly finishes the process of arbitration court acts' appeal. The author draws a line between tort and lawful conduct of judicial panel of the HAC RF in making a ruling on refusal to transfer a case to the Presidium of the HAC RF in determining or changing the practice of application a legal norm.

Keywords: tort in legal proceedings, ruling of the HAC RF, refusal to transfer a case to the Presidium of the HAC RF, supervisory instance of arbitration court, revision of judicial acts that have entered into legal force, defining or modifying the practice of law, determining or changing the practice of application a legal norm

Анализируя в совокупности нормы Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации [1], регулирующие производство по пересмотру судебных актов в порядке надзора (глава 36 АПК РФ) и производство по пересмотру вступивших в законную силу судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам (глава 37 АПК РФ), невольно задаешься вопросом о соответствии данных норм общим принципам и задачам судопроизводства в арбитражных судах, изложенным в главе 1 АПК РФ. Еще больше вопросов возникает, когда знакомишься с судебными актами надзорной инстанции арбитражного суда, вынесенным по находящимся в ее производстве аналогичным делам.

Не секрет, что решения судебных коллегий ВАС РФ, разрешающих вопрос передачи дела в Президиум ВАС РФ, по аналогичным делам могут быть диаметрально противоположными. Однако основанием для этого должны

быть разные фактические обстоятельства конкретных дел, но никак не разный подход к применению норм права.

Рассматривая надзорную инстанцию в качестве конечной в последовательном обжаловании судебных актов, лица, участвующие в деле, закономерно полагают, что итогом будет законное и справедливое разрешение спора. Однако возможность подачи заявления в Высший Арбитражный Суд РФ (в контексте ч. 2 ст. 292 АПК РФ реализация права на оспаривание судебных актов в порядке надзора) лицами, участвующими в деле, связана с условиями, с которыми не корреспондируют основания для пересмотра в порядке надзора судебных актов (см. ст. 304 АПК РФ).

Как мы полагаем, и это подтверждается практикой, судебная коллегия ВАС РФ, дающая ход заявлению лица о пересмотре судебных актов в порядке надзора, реально руководствуется положениями статьи 304 АПК РФ, относясь формально к наличию в заявлении обстоятельств, предусмотренных статьей 292 АПК РФ (которые собственно и являются причиной обращения в надзорную инстанцию). По нашему мнению, судебной коллегии ВАС РФ нет дела до нарушения или неправильного применения норм материального или процессуального права арбитражным судом, если:

- оспариваемый в порядке надзора судебный акт не нарушает единообразие в толковании и применении арбитражными судами норм права, в том числе по причине отсутствия сформированной правовой позиции Президиума ВАС РФ по применению указанных норм;

- заявитель не смог связать в единую цепочку существенное нарушение собственных прав и законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности с нарушением прав и свобод человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам Российской Федерации;

- заявитель не смог доказать, что помимо существенного нарушения собственных прав и законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности оспариваемый акт арбитражного суда нарушает права и законные интересы неопределенного круга лиц или иные публичные интересы.

Собственно анализ норм, содержащихся в статьях 292 и 304 АПК РФ, не выявляет их коллизию (см. табл. 1). Их разночтение вполне объяснимо. Как мы полагаем, законодатель таким образом оградил Президиум ВАС РФ (но не судебную коллегия надзорной инстанции) от потока заявлений о пересмотре в порядке надзора судебных актов арбитражного суда. В результате

чего, Президиум ВАС РФ рассматривает только те дела, которые имеют более серьезные последствия, чем нарушение прав и законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности отдельных лиц. Поэтому, как нам представляется, лицам, уповающим на наличие возможности обжалования в порядке надзора судебных актов арбитражного суда, следует научиться из частного выводить обобщения, хорошо знать свои конституционные права и общепризнанные принципы и нормы международного права, принятые Российской Федерацией.

Таблица 1

Достаточные и необходимые условия для пересмотра судебных актов в порядке надзора

Условия, достаточные для реализации права оспаривания судебных актов в порядке надзора (ст. 292 АПК РФ)	Условия, необходимые для пересмотра в порядке надзора судебных актов (ст. 304 АПК РФ), которые должны быть изложены в заявлении (п. 3) ч. 2 ст. 294 АПК РФ)
<p>- существенно <i>нарушены права и законные интересы</i> в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности <i>лица, обратившегося с заявлением</i> в надзорную инстанцию;</p>	<p>- имеет место <i>нарушение прав и свобод человека и гражданина</i> согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам Российской Федерации;</p> <p>- имеет место <i>нарушение прав и законных интересов неопределенного круга лиц</i> или иных публичных интересов;</p>
<p>- имеет место <i>нарушение или неправильное применение арбитражным судом, принявшим оспариваемый судебный акт,</i> норм материального права или норм процессуального права</p>	<p>- оспариваемый в порядке надзора судебный акт <i>нарушает единообразие в толковании и применении арбитражными судами норм права.</i></p>

Однако, как нам представляется, законодатель допустил неточность в оглавлении статьи 304 АПК РФ – «Основания для пересмотра в порядке надзора судебных актов, вступивших в законную силу, и присуждения компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок». По содержанию указанной статьи она должна рассматриваться как «Основания для отмены или изменения в порядке надзора судебных актов, вступивших в законную силу, и присуждения компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок».

К сожалению, среди перечисленных в указанной статье оснований такое основание, как «нарушение или неправильное применение арбитражным

судом, принявшим оспариваемый судебный акт, норм материального права или норм процессуального права» отсутствует (проверка по данному основанию судебных актов арбитражного суда завершается в кассационной инстанции).

Исходя из анализа положений статьи 304 АПК РФ и вынесенных судебных актов судебной коллегией и Президиумом ВАС РФ (составленного справочно-правовой системой «ГАРАНТ» со ссылкой на статью 304 АПК РФ), можно сделать вывод, что основной целью надзорной инстанции является недопущение выхода за пределы арбитражного и в целом национального судопроизводства лиц, имеющих доказательства нарушения в арбитражном суде прав и свобод человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам Российской Федерации и намеренных искать справедливого разрешения своего дела в иных инстанциях, например, Конституционном Суде РФ, Европейском Суде по правам человека и т. д. Данный вывод подкрепляется и содержанием постановления Пленума ВАС РФ от 30 июня 2011 г. № 52 «О применении положений Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при пересмотре судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам» [3]. Пункт 9 указанного постановления предусматривает в качестве условия пересмотра судебного акта по новым обстоятельствам в связи с признанием в постановлении КС Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации закона, примененного судом в конкретном деле, в связи с судебным решением по которому заявитель обращался в КС Российской Федерации. Пунктом 10 этого же постановления Пленума ВАС РФ предусмотрен пересмотр судебного акта по новым обстоятельствам в связи с установленным Европейским Судом по правам человека нарушения положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод при рассмотрении арбитражным судом конкретного дела, в связи с судебным решением по которому заявитель обращался в Европейский Суд по правам человека.

Практика показывает, что Президиум ВАС РФ в редких случаях осуществляет корректировку правоприменения, и то в основном, если происходит изменение в законодательстве РФ. Во всех остальных случаях Президиум ВАС РФ применяет достаточно широкую дискрецию.

Не секрет, что «фильтр» вступивших в законную силу судебных решений, состоящий из судов кассационной инстанции, пропускает в силу субъективных причин судебные акты предыдущих инстанций арбитражных судов с ошибками в правосудии. Но, возможна судебная ошибка при отправлении

правосудия в арбитражных судах и в результате следования судьей существующей правовой позиции Высшего Арбитражного Суда РФ относительно применения норм права, изложенной в постановлениях Пленума или Президиума ВАС РФ. То, что ВАС РФ может ошибаться в толковании норм права следует из такого понятия как изменение судебной практики, когда ВАС РФ, по сути, признавая ошибкой предыдущее толкование нормы права, издает акт об изменении практики применения правовой нормы. Ошибка ВАС РФ также может быть связана с неконституционностью отдельных норм законов, с неконституционным толкованием (применением) норм права в конкретном деле. Однако сам факт признания прошлой ошибки не влечет за собой разрешение дела в ВАС РФ в пользу заявителя. В этом случае по усмотрению судебной коллегии ВАС РФ может быть вынесено три разных по правовым последствиям акта:

- определение об отказе в передаче дела в Президиум ВАС РФ без указания на возможность пересмотра вступивших в законную силу судебных актов по новым обстоятельствам (согласно ч. 8 ст. 299 АПК РФ при отсутствии оснований, предусмотренных ст. 304 АПК РФ, суд выносит определение об отказе в передаче дела для пересмотра судебного акта в порядке надзора в Президиум ВАС РФ);

- определение об отказе в передаче дела в Президиум ВАС РФ с указанием на возможность пересмотра вступивших в законную силу судебных актов по новым обстоятельствам (согласно ч. 8.1 ст. 299 АПК РФ, если при рассмотрении заявления или представления о пересмотре судебного акта в порядке надзора будет установлено, что имеется обстоятельство, предусмотренное п. 5 ч. 3 ст. 311 АПК РФ, коллегиальный состав судей ВАС РФ выносит определение об отказе в передаче дела в Президиум ВАС РФ, в котором указывает на возможность пересмотра оспариваемого судебного акта по новым обстоятельствам в срок, предусмотренный ч. 1 ст. 312 АПК РФ);

- определение о передаче дела в Президиум ВАС РФ для вынесения постановления (согласно ч. 4 ст. 299 АПК РФ при наличии оснований, предусмотренных ст. 304 АПК РФ, суд выносит определение о передаче дела для пересмотра оспариваемого судебного акта в порядке надзора).

В пункте 11 постановления Пленума ВАС РФ от 30 июня 2011 г. № 52 как раз описываются варианты и случаи оформления указанных нами определений ВАС РФ об отказе в передаче дела в Президиум ВАС РФ при определении либо изменении Высшим Арбитражным Судом РФ практики применения правовой нормы. Например, в постановлении Пленума ВАС РФ отмечаются

случаи придания обратной силы правовой позиции по делам, по которым процедура обжалования, предусмотренная АПК РФ, завершилась по срокам к моменту вынесения постановлений Пленума или Президиума ВАС РФ с новой правовой позицией, сформулированной в них.

Однако, как мы видим из практики, возможно двоякое понимание распространения обратной силы на вступившие в законную силу судебные акты арбитражных судов, принятые на основании нормы права в истолковании, расходящемся с вновь определенным или измененным соответствующим судебным органом ВАС РФ. Мы вполне допускаем нераспространение обратной силы новой правовой позиции, сформулированной в постановлении Пленума или Президиума ВАС РФ на судебные акты, сроки обжалования которых истекли (своего рода амнистия арбитражных судов, допустивших неправильное применение норм права, так как в отсутствии такого рода «амнистии» не возможно было бы в принципе исправление судебных ошибок). И ни в коей мере не можем согласиться с нераспространением обратной силы на вынесенные со «старой» правовой позицией судебные акты, находящиеся в стадии обжалования в различных инстанциях арбитражных судов, тем более в стадии надзорного производства.

Правовая позиция ВАС РФ, сформулированная в постановлении, не содержащем специальной оговорки, например, «вступившие в законную силу судебные акты арбитражных судов по делам со схожими фактическими обстоятельствами, принятые на основании нормы права в истолковании, расходящемся с содержащимся в настоящем постановлении толкованием, могут быть пересмотрены на основании пункта 5 части 3 статьи 311 АПК РФ, если для этого нет других препятствий» [3], по нашему мнению, означает, что эта правовая позиция должна учитываться всеми судами (всеми инстанциями арбитражных судов) при рассмотрении аналогичных дел только со дня опубликования такого постановления (в силу положения, изложенному в абзаце седьмом части 4 статьи 170 АПК РФ).

Для постановлений, не содержащих оговорки об обратной силе, Пленум или Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации «может определить границы применения сформулированной им правовой позиции, в частности посредством указания на дату возникновения или изменения правоотношений, к которым она применяется» [3].

Как мы полагаем, пункт 12 постановления Пленума ВАС РФ от 30 июня 2011 г. № 52 подтверждает наличие дискреционных полномочий судебной коллегии, принимающей решение об отказе в передаче дела в Президиум

ВАС РФ, в связи с которыми должен осуществляться индивидуальный подход к каждому делу, с учетом всех фактических обстоятельств (коллегия может указать или не указать на возможность пересмотра оспариваемого судебного акта по новым обстоятельствам). Именно на этой стадии процессуальных действий надзорной инстанции арбитражного суда и возможно деликтное поведение судей (коллегии судей) и вынесение незаконного судебного акта. Например, при одних и тех же обстоятельствах, при применении одной и той же нормы возможен различный исход для разных категорий заявителей надзорной жалобы и участников дела.

Потенциал деликтности, по нашему мнению, содержит и субъективное и неадекватное понимание судьями понятия «определение практики применений правовой нормы» (ст. 311 АПК РФ). Дело в том, что рассмотренное нами выше постановление Пленума ВАС РФ не содержит разъяснения, как должно формулироваться определение практики применения правовой нормы, а лишь сдержит типовые формулировки правовой позиции в постановлениях Президиума или Пленума ВАС РФ, что не является одним и тем же. Правовые позиции указанных судебных органов, выраженные предложениями:

- «Вступившие в законную силу судебные акты арбитражных судов, принятые на основании нормы права в истолковании, расходящемся с содержащимся в настоящем постановлении толкованием, могут быть пересмотрены на основании пункта 5 части 3 статьи 311 АПК РФ, если для этого нет других препятствий»,

- «Вступившие в законную силу судебные акты арбитражных судов по делам со схожими фактическими обстоятельствами, принятые на основании нормы права в истолковании, расходящемся с содержащимся в настоящем постановлении толкованием, могут быть пересмотрены на основании пункта 5 части 3 статьи 311 АПК РФ, если для этого нет других препятствий»,

по нашему мнению, представляют собой только резолютивную часть определения практики применения правовой нормы. Само же определение практики должно содержать мотивировочное заключение о норме права и ее должном практическом применении арбитражными судами. В ином случае определение практики применения правовой нормы будет тождественно с правоприменительным толкованием нормы права, данным высшим судебным органом в любом постановлении Президиума ВАС РФ, вынесенном при рассмотрении любого дела в порядке надзора. Определение практики применения правовой нормы, по нашему мнению, должно отвечать на вопрос, как и в каких случаях при разрешении дел следует применять ту или иную

правовую норму, в том числе, возможно и с указанием на ошибки арбитражных судов.

Как нам представляется, судебный акт надзорной инстанции, содержащий в мотивировочной части следующую формулировку – «При названных обстоятельствах оспариваемые судебные акты подлежат отмене в силу пункта 1 части 1 статьи 304 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации как нарушающие единообразие в толковании и применении арбитражными судами норм права» – не является определяющим практику применения правовой нормы. С указанной формулировкой судебный акт, по нашему мнению, констатирует имеющую место ошибку арбитражных судов, вынесших оспоренные в надзорной инстанции судебные акты, с установлением предусмотренного ст. 304 АПК РФ основания для их отмены (так как имеют место иные судебные акты, по отношению к которым оспоренные акты нарушают единообразие и толкование правовых норм). В ином толковании любое постановление Президиума ВАС РФ будет являться определяющим практику применения правовой нормы, что необоснованно предоставит надзорной инстанции (особенно коллегии судей, определяющей процессуальную судьбу заявления лица, оспаривающего судебные акты в надзорной инстанции) широкие дискреционные полномочия при отправлении правосудия и приведет к угрозе злоупотребления правом при отправлении правосудия.

Стремление снизить нагрузку на Президиум ВАС РФ, а также, возможно в иных целях, судебная коллегия, рассматривающая заявления лиц о пересмотре судебных актов в порядке надзора, под разными предлогами может безнаказанно отказывать в передаче дела в Президиум ВАС РФ, учитывая, что сам по себе отказ не является нарушением прав лица на отправление правосудия [8, 25-36], а возможность обжалования определения об отказе в передаче дела в Президиум ВАС РФ отсутствует (не каждый участник арбитражного процесса сможет обжаловать в КС РФ нарушение своих прав и законных интересов, а также обратиться с жалобой в международные суды).

Все это приводит к соблазну деликтных деяний коллегии судей ВАС РФ. Практическим примером такого деликтного поведения, по нашему мнению, является действия судебной коллегии по заявлению ООО «Торговый дом «Эльтон» по делу № А57-3530/2008 [10]. Обращение ООО «Торговый дом «Эльтон» с надзорную инстанцию арбитражного суда было связано с нарушениями, допущенными апелляционной инстанцией арбитражного суда, которая, отменив решение Арбитражного суда Саратовской области, производство по делу прекратила, отказав в процессуальном правопреемстве

стороне дела. Судебный акт апелляционной инстанции был поддержан кассационной инстанцией арбитражного суда. В надзорную инстанцию общество обратилось 10 февраля 2012 года (с учетом дополнения). Хронология прохождения дела в надзорной инстанции состояла в следующем:

- 10.02.2012 г. вынесено определение о принятии заявления (представления) к производству,
- 7.03.2012 г. вынесено определение об истребовании дела,
- 12.05.2012 г. вынесено определение о приостановлении производства по делу [9],
- 3.08.2012 г. вынесено определение о возобновлении производства по делу,
- 3.08.2012 г. вынесено определение об отказе в передаче дела в Президиум ВАС РФ для пересмотра судебного акта в порядке надзора [7].

Особенность производства в надзорной инстанции указанного дела заключается в том, что процесс по нему был приостановлен в связи с рассмотрением аналогичного дела № А27-17017/2009 (мотивировка определения о приостановлении производства по делу – «Поскольку указанное дело невозможно рассмотреть до разрешения Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации дела № А27-17017/2009 Арбитражного суда Кемеровской области, переданного коллегией судей в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации для пересмотра судебных актов в порядке надзора определением от 20.01.2012, производство по делу подлежит приостановлению в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 143 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»), а после возобновления производства вынесено определение об отказе в передаче в Президиум ВАС РФ по следующему основанию:

«Проверив обоснованность доводов, изложенных в заявлении, и изучив материалы дела, коллегия судей полагает, что оснований, установленных статьей 304 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, для передачи дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации не имеется в силу следующего.

Судами установлено, что общество «ЭЛЬТОН» (цессионарий) и общество (цедент) 20.09.2010 заключили договор об уступке права требования последнего с инспекции 406 524 рублей 81 копейки в возмещение судебных расходов, связанных с рассмотрением дела № А57-3530/2008 Арбитражного суда Саратовской области.

Суд первой инстанции, удовлетворяя заявление общества о процессуальном правопреемстве, пришел к выводу, что право требования судебных расходов, переданное

обществу «ЭЛЬТОН» по договору уступки, возникло в силу закона (главы 9 Кодекса) и вступившего в законную силу судебного акта.

То обстоятельство, что переданное по спорному договору право требования судебных расходов с инспекции на момент его заключения у общества еще не возникло и не было подтверждено судебным актом арбитражного суда, то есть **предметом договора являлось будущее право**, не противоречит пункту 4 Информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.10.2007 № 120 «Обзор практики применения арбитражными судами положений главы 24 Гражданского кодекса Российской Федерации».

Судом первой инстанции обоснованно не принят во внимание довод инспекции о невозможности замены общества его правопреемником ввиду ликвидации общества (05.05.2011), поскольку на момент заключения и исполнения договора об уступке права требования от 20.09.2010 общество существовало в качестве юридического лица.

Вместе с тем, поскольку **правовая позиция по данному вопросу сформирована Президиумом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в постановлении от 17.04.2012 № ВАС-14140/11**, то есть после принятия оспариваемых судебных актов, оснований для удовлетворения заявления общества «ЭЛЬТОН» о передаче дела в Президиум не имеется» [7].

Указанное определение ВАС РФ, по нашему мнению является незаконным и нарушающим права заявителя. Во-первых, Определением Конституционного Суда РФ от 20 февраля 2002 г. № 22-О «По жалобе открытого акционерного общества «Большевик» на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации» [2] определена правовая природа судебных издержек стороны в налоговом споре. Судебные издержки – это особый вид убытка, порядок возмещения которого определен процессуальным законодательством (АПК РФ).

КС РФ указал, что «в статье 1069 ГК Российской Федерации предусмотрено, что вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования. Удовлетворяя требование о возмещении вреда в соответствии со статьей 1082 ГК Российской Федерации, суд в зависимости от обстоятельств дела

Незаконные действия надзорной инстанции Арбитражного Суда Российской Федерации: определение об отказе в передаче дела в Президиум ВАС РФ с пороком мотива

обязывает лицо, ответственное за причинение вреда, возместить вред в натуре или возместить причиненные убытки. Понятие убытков раскрывается в пункте 2 статьи 15 ГК Российской Федерации: под убытками понимаются расходы, которые лицо произвело или должно будет произвести для восстановления его нарушенного права, а также утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб) и неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода).

Законодатель не установил каких-либо ограничений по возмещению имущественных затрат на представительство в суде интересов лица, чье право нарушено. Иное противоречило бы обязанности государства по обеспечению конституционных прав и свобод.

Прямое закрепление в статье 91 ГПК РСФСР положения о присуждении судом стороне, в пользу которой состоялось решение, расходов по оплате помощи представителя с другой стороны, не означает, что из-за отсутствия аналогичной нормы в Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации такие же расходы не могут быть взысканы при защите сторонами своих прав в порядке арбитражного судопроизводства. Иное противоречило бы закрепленному в статье 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации принципу равенства каждого перед законом и судом.

Регулируя основания, условия и порядок возмещения убытков, в том числе путем обеспечения возмещения расходов, понесенных на восстановление нарушенного права, оспариваемые статьи реализуют, кроме того, закрепленный в Конституции Российской Федерации принцип охраны права частной собственности законом (статья 35, часть 1) и обеспечивают конституционные гарантии права на получение квалифицированной юридической помощи (статья 48, часть 1)» [2].

Следует отметить, что КС РФ вынес указанное определение с негативной оценкой действий арбитражного суда в споре ОАО «Большевик» с налоговым органом – «исключение расходов на представительство в суде и на оказание юридических услуг из состава убытков, подлежащих возмещению в порядке статей 15, 16 и 1069 ГК Российской Федерации в системной связи с его статьей 1082, свидетельствует о том, что толкование указанных норм, направленных на обеспечение восстановления нарушенных прав граждан и юридических лиц, в том числе путем возмещения вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти (статья 53 Конституции Российской Федерации), при рассмотрении конкретного дела было

осуществлено вопреки их конституционно-правовому смыслу, чего суды не вправе были делать» [2].

Таким образом, правовая квалификация судебных издержек в споре с налоговым органом в качестве убытков в случае вынесения решения по спору в пользу налогоплательщика (налогового агента) предоставляет налогоплательщику право на их компенсацию с одновременным возложением обязательства на виновную сторону о возмещении данного вида убытка (вреда в контексте статьи 1069 ГК РФ). Предметом сделки по уступке права (требования) в деле № А57-3530/2008, на основании которой осуществлялось процессуальное правопреемство (вступление в дело ООО «Торговый дом «Эльтон») стороны, было не будущее право (как квалифицировала судебная коллегия надзорной инстанции арбитражного суда), а реально сложившиеся в убыток налогоплательщика расходы по восстановлению нарушенного права (судебные расходы).

Во-вторых, часть 1 статьи 382 ГК РФ устанавливающая, что переход прав кредитора к другому лицу происходит на основании обязательства, в совокупности с нормой части 2 статьи 307 ГК РФ об основаниях возникновения обязательств (в нашем случае причинение убытка (вреда)), не требует от арбитражного суда ни установления факта возникновения обязательства у налогового органа перед налогоплательщиком в части возмещения судебных издержек, ни установления несуществовавшего ранее обязательства на налоговый орган. Роль судебного органа сводится лишь к соблюдению установленной законом процедуры удовлетворения требований налогоплательщика в той части убытка (причиненного вреда неправомерным решением (действием) налогового органа), который определен процессуальным законодательством как судебные расходы (издержки), с учетом обеспечения баланса интересов сторон (разрешаются вопросы разумности понесенных судебных расходов).

Согласно статье 110 АПК РФ судебные расходы, понесенные лицами, участвующими в деле, в пользу которых принят судебный акт, взыскиваются арбитражным судом со стороны, проигравшей спор.

Диспозиция статьи не предполагает и не обозначает действия стороны, в пользу которой принят судебный акт, на доказывание возникновения прав на возмещение судебных издержек, как и не требуется доказательств возникновения обязанности другой стороны по их уплате.

Содержание норм главы 9 АПК РФ закрепляют право выбора стороны, в пользу которой принят судебный акт, на взыскание судебных расходов с

проигравшей стороны, либо отказа от обращения за их взысканием. При этом право на обращение в суд за взысканием судебных расходов сторона по делу приобретает, как только принят последний не обжалуемый судебный акт, которым удовлетворены требования.

Таким образом, с момента вынесения судом кассационной инстанции постановления от 30.04.2010 года по делу № А57-3530/2008, которым решение налогового органа признано незаконным, у ООО «Теплоэнергоприбор» в соответствии со статьей 110 АПК РФ возникло право обращения в Арбитражный суд Саратовской области с заявлением о распределении судебных расходов, так как в вынесенных судебных актах по делу при разрешении спора по существу вопрос о судебных расходах разрешен не был. Само же право требования к должнику (размер требования, который и был предметом рассмотрения в арбитражном суде) формировалось вне отношений «заявитель – налоговый орган», размер требования заявителя определялся договором с ЗАО «САНАР» и фактическим его исполнением (формировались затраты).

Из правовой позиции отраженной в информационном письме Высшего Арбитражного суда РФ от 30.10.2007 № 120 следует, что уступка права (требования) допустима при условии, если уступаемое право является бесспорным, возникло до его уступки. Требование к Заинтересованному лицу сформировано Заявителем до подачи заявления о возмещении судебных издержек, на момент заключения договора цессии с ООО «Торговый Дом «Эльтон».

Как нам представляется, если не привести извлечение из постановления Президиума ВАС РФ от 17.04.2012 № ВАС-14140/11, то не будет видна деликтность в действиях судебной коллегии ВАС РФ, которая в деле № А57-3530/2008, по нашему мнению, просто уклонилась от осуществления правосудия сама и лишила заявителя возможности исправить судебную ошибку путем пересмотра судебного акта в апелляционной инстанции по новым обстоятельствам.

«Суды, применив положения пункта 1 статьи 61 Гражданского кодекса о невозможности правопреемства в случае ликвидации юридического лица и положения статьи 384 названного Кодекса о переходе права первоначального кредитора новому кредитору только в том объеме, который был на момент передачи права, пришли к выводу о невозможности замены общества, являвшегося взыскателем, на иное лицо при наличии определения суда о частичном удовлетворении заявления о возмещении судебных издержек.

В материалах дела имеется договор об уступке права (цессии) от 21.02.2011, согласно которому общество «КемеровоАгроСтройПроект» уступило, а гражданин

Белоусов А.В. принял права на возмещение судебных издержек, возникших в связи с рассмотрением данного дела, в качестве доказательства правопреемства в материальном правоотношении.

В соответствии с пунктом 1 статьи 382 Гражданского кодекса право (требование), принадлежащее кредитору на основании обязательства, может быть передано им другому лицу по сделке (уступка требования) или перейти к другому лицу на основании закона.

Договор цессии от 21.02.2011 заключен в отношении права требовать возмещения в размере, на который общество претендовало, обратившись в арбитражный суд с заявлением о возмещении судебных издержек.

Оформление этого договора цессии в период проведения процедуры ликвидации цедента влечет переход к цессионарию при исполнении только той части оговоренных в договоре прав, которыми обладал цедент как кредитор на момент заключения договора по обозначенному в нем предмету (сингулярное правопреемство). То обстоятельство, что цессионарий не приобрел все права, которыми обладал цедент как юридическое лицо на момент ликвидации (универсальное правопреемство), не означает отсутствия у цессионария процессуального правопреемства в деле, рассмотренном арбитражным судом по предмету договора с участием цедента до прекращения им своей деятельности.

Удовлетворение судом притязаний цедента на возмещение судебных издержек в размере меньшем, чем указывалось в заявлении о возмещении судебных издержек, не являлось правовым препятствием для включения в цессионный договор уступаемого цессионарию права требования в объеме, исчисленном цедентом. Это обстоятельство также не является препятствием и для вхождения цессионария в апелляционный процесс, уже возбужденный по апелляционной жалобе цедента, для поддержания цессионарием перешедшего к нему права требования на сумму, определенную в договоре.

Сам по себе факт прекращения существования юридического лица до рассмотрения судом в судебном заседании заявления этого юридического лица о выбытии из процесса и замене его другим лицом не влечет прекращения производства по делу при наличии данных о заключении договора об уступке права требования выбывшим участником процесса до его ликвидации.

В соответствии со статьей 48 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в случаях выбытия одной из сторон в спорном или установленном судебным актом арбитражного суда правоотношении (реорганизация юридического лица, уступка требования, перевод долга, смерть гражданина и другие случаи перемены лиц в обязательствах) арбитражный суд производит замену этой стороны ее

правопреемником и указывает на это в судебном акте. Правопреемство возможно на любой стадии арбитражного процесса.

Для правопреемника все действия, совершенные в арбитражном процессе до его вступления в дело, обязательны в той мере, в какой они были обязательны для лица, которое правопреемник заменил (часть 3 статьи 48 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации).

Несмотря на то, что гражданин Белоусов А. В. стал правопреемником общества «КемеровоАгроСтройПроект» в правоотношениях с обществом «Азот» по поводу возмещения судебных издержек и заявил об этом в заседании суда апелляционной инстанции, а в материалах дела имелись доказательства, подтверждающие правопреемство, суд апелляционной инстанции прекратил производство по правомерно поданной апелляционной жалобе, лишив приобретателя прав по договору о перемене лиц в обязательстве прав на замену в процессе и на судебную защиту перешедших к нему прав.

При названных обстоятельствах оспариваемые судебные акты подлежат отмене в силу пункта 1 части 1 статьи 304 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации как нарушающие единообразие в толковании и применении арбитражными судами норм права.

Дело подлежит передаче в Седьмой арбитражный апелляционный суд для рассмотрения апелляционной жалобы» [4].

Отличие дела № А57-3530/2008 от разрешенного в Президиуме ВАС РФ предшествующего аналогичного дела заключается в том, что правопреемник зашел в процесс в первой инстанции арбитражного суда, где было принято процессуальное правопреемство и дело рассмотрено по существу (распределены судебные издержки), а также в том, что стороной в деле являлось публичное лицо – структурное подразделение ФНС России.

Анализ содержания постановления Президиума ВАС РФ от 17.04.2012 № ВАС-14140/11, а также определенной ранее практики применения главы 24 ГК РФ [4; 6], и статьи 48 АПК РФ, дает основания полагать, что судебная коллегия надзорной инстанции проявила заинтересованность в деле в пользу публичного лица – структурного подразделения ФНС России, а также нарушила основные положения АПК РФ.

Возвращаясь к вопросу определения правовой позиции в судебном акте ВАС РФ, следует отметить, что судами в указанных выше делах сделки по уступке права рассматривались как сделки, предметом договора в котором было будущее право, и в отношении указанных сделок изменения практики применения правовой нормы с момента опубликования информационного

письма Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 октября 2007 г. № 120 [5] не было (см. п. 4. информационного письма).

Правовая позиция, изложенная в указанном информационном письме, основывается на том, что действующее законодательство не только не содержит запрета на оборот будущих прав, а, наоборот, в ряде случаев прямо регламентирует сделки, имеющие предметом исполнения будущее право.

Хотелось бы отметить, что пунктом 17 того же информационного письма определено, что уступка права (требования) на возмещение убытков не противоречит законодательству.

Таким образом, судебная коллегия однозначно по материалам дела № А57-3530/2008 установила, как мы полагаем, нарушение единообразия в толковании и применении арбитражными судами норм права, но в силу заинтересованности в пользу публичного лица – стороны в деле, вынесла определение об отказе в передаче дела в Президиум ВАС РФ.

С целью исключения подобных случаев считаем необходимым более детально регламентировать в АПК РФ право судебной коллегии ВАС РФ, рассматривающей заявления лиц о пересмотре судебных актов в порядке надзора, на вынесение определений об отказе в передаче дела в Президиум ВАС РФ в случаях определения или изменения практики применения норм права.

Для наглядности выдвинутого нами положения о необходимости ограничения судейского усмотрения в надзорной инстанции рассмотрим, какие правовые последствия вытекают из судебных актов надзорной инстанции арбитражного суда и применяются к делам, находящимся на различных стадиях арбитражного процесса и аналогичных делу, в котором определена или изменена практика применения норм права Пленумом или Президиумом ВАС РФ без оговорки в судебном акте о придании обратной силы правовой позиции.

В нашем понимании, вопрос о придании обратной силы правовой позиции, выработанной Пленумом или Президиумом ВАС РФ в постановлении, которым определена или изменена практика применения норм права, может возникнуть только в отношении судебных актов, по которым процесс обжалования в соответствии с АПК РФ во всей цепи инстанций арбитражных судов завершен или истекли сроки исковой давности для обращения с заявлением о пересмотре в порядке надзора судебного акта (см. табл. 2).

Незаконные действия надзорной инстанции Арбитражного Суда Российской Федерации: определение об отказе в передаче дела в Президиум ВАС РФ с пороком мотива

Таблица 2.

Правовые последствия по делам, аналогичным делу, в котором определена или изменена практика применения норм права без оговорки в судебном акте о придании обратной силы правовой позиции.

Стадия арбитражного процесса, в котором находится аналогичное дело	Правовые последствия, применяемые на практике	
1. Производство в арбитражном суде первой инстанции	правовая позиция по практике применения норм права учитывается при рассмотрении аналогичных дел со дня опубликования постановления Пленума или Президиума ВАС РФ (в силу положения, изложенного в абзаце седьмом части 4 статьи 170 АПК РФ и п.).	
2. Производство по пересмотру судебных актов арбитражных судов	2.1. Производство в арбитражном суде апелляционной инстанции	правовая позиция по практике применения норм права учитывается при рассмотрении аналогичных дел со дня опубликования постановления Пленума или Президиума ВАС РФ (в силу положения, изложенного в абзаце седьмом части 4 статьи 170 АПК РФ).
	2.2. Производство в арбитражном суде кассационной инстанции	правовая позиция по практике применения норм права учитывается при рассмотрении аналогичных дел со дня опубликования постановления Пленума или Президиума ВАС РФ (в силу положения, изложенного в абзаце седьмом части 4 статьи 170 АПК РФ).
	2.3. Производство по пересмотру судебных актов в порядке надзора	аналогичные дела пересматриваются в Президиуме ВАС РФ с вынесением судебного акта с учетом определенной (измененной) практики применения норм права
		<i>по аналогичному делу выносятся определение об отказе в передаче дела в Президиум ВАС РФ с оговоркой возможности пересмотра дела по новым обстоятельствам в предыдущих инстанциях арбитражного суда</i> <i>правовая позиция не учитывается при рассмотрении аналогичных дел, производство в надзорной инстанции завершается определением об отказе в передаче дела в Президиум ВАС РФ без возможности пересмотра по новым обстоятельствам</i>
3. Производство по пересмотру вступивших в законную силу судебных актов по вновь открывшимся и новым обстоятельствам	аналогичные дела не пересматриваются в арбитражном суде	

Однако в надзорной инстанции имеется иной взгляд на данную проблему. С целью уменьшения дел, по которым возможен пересмотр судебных актов в надзорной инстанции, судебные коллегии ВАС РФ, рассматривающие заявления лиц о пересмотре в порядке надзора судебных актов, расширено трактуют положение о придании обратной силы правовой позиции.

Как нам представляется, ВАС РФ допускает ошибку, применяя норму права из оснований пересмотра судебных актов по новым обстоятельствам – п. 5 ч. 3 ст. 311 АПК РФ к основаниям пересмотра судебных актов в порядке надзора.

По нашему мнению, норма права, изложенная в ч. 8.1. ст. 299 АПК РФ – «В случае, если при рассмотрении заявления или представления о пересмотре судебного акта в порядке надзора будет установлено, что имеется **обстоятельство, предусмотренное пунктом 5 части 3 статьи 311** настоящего Кодекса, коллегиальный состав судей Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации выносит определение об отказе в передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, в котором указывает на возможность пересмотра оспариваемого судебного акта по новым обстоятельствам в срок, предусмотренный частью 1 статьи 312 настоящего Кодекса» – не предоставляет права судебному составу надзорной инстанции при наличии оснований, предусмотренных статьей 304 АПК РФ, выносить определение об отказе в передаче дела в Президиум ВАС РФ для пересмотра в порядке надзора.

Анализ понятия **обстоятельства**, содержащегося в п. 5 части 3 статьи 311 АПК РФ, приводит, как нам представляется, к однозначному его пониманию. Это не просто наличие постановления Пленума ВАС РФ или постановления Президиума ВАС РФ, в которых определена или изменена практика применения правовой нормы, но и наличие в них указания на возможность пересмотра вступивших в законную силу судебных актов в силу данного обстоятельства. Таким образом, постановления Пленума или Президиума ВАС РФ, в которых определена или изменена практика применения правовой нормы, но в которых не указано на возможность пересмотра вступивших в законную силу судебных актов по новым обстоятельствам (в виду определения или изменения практики применения правовой нормы) не создают обстоятельства в контексте ч. 8.1. ст. 299 АПК РФ.

Судебный состав ВАС РФ обязан, по нашему мнению, вынести определение о передаче находящегося в надзорной инстанции дела в Президиум ВАС РФ на рассмотрение в порядке надзора, при наличии оснований,

Незаконные действия надзорной инстанции Арбитражного Суда Российской Федерации: определение об отказе в передаче дела в Президиум ВАС РФ с пороком мотива

предусмотренных ст. 304 АПК РФ, в том числе, если при рассмотрении аналогичного дела в надзорной инстанции была определена или изменена практика применения правовой нормы, но не было указано на возможность пересмотра вступивших в законную силу судебных актов в порядке надзора. Т. е. на надзорную инстанцию ложится нагрузка по пересмотру всех, находящихся в данной инстанции арбитражного судопроизводства дел, аналогичных ранее рассмотренному в надзорном производстве. В ином правопонимании и применении норм ст. 299, 304, 311 АПК РФ Высший Арбитражный Суд РФ будет являться генератором судебных деликтов – оставляя в силе обжалованные в надзорную инстанцию судебные акты, нарушающие единообразие в толковании и применении арбитражными судами норм права, практику применения которых сам ВАС РФ уже сформировал в предшествующем аналогичном деле.

В завершение рассмотренной нами проблемы считаем необходимым отметить, что определение практики применения правовой нормы есть определение в нескольких судебных актах, так как одно дело – единичный случай. Практика – это, прежде всего, множественная деятельность, сопровождающаяся выработыванием определенных навыков. Судебная практика должна выражать определенную тенденцию разрешения судами отдельных категорий дел, с учетом вступивших в законную силу судебных актов, и прежде всего судов высшей инстанции. В таком контексте определение практики в деле № ВАС-14140/11 мы не увидели.

Список литературы:

1. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
2. Определение Конституционного Суда РФ от 20 февраля 2002 г. № 22-О «По жалобе открытого акционерного общества «Большевик» на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Постановление Пленума ВАС РФ от 30 июня 2011 г. № 52 «О применении положений Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при пересмотре судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

4. Постановление Президиума ВАС РФ от 17.04.2012 № ВАС-14140/11 URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/1316685d-3531-4b9a-90eb-b8bf80b5eba7/A27-17017-2009_20120417_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf (дата обращения: 10.03.2013).

5. Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 октября 2007 г. № 120 // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

6. Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 17 апреля 2009 г. № 4627/09 // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

7. Определение об отказе в передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 3 августа 2012 г. № ВАС-11732/10 URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/faf01446-4039-4bd1-a20b-0d4abb4b45f0/A57-3530-2008_20120803_Opredelenie.pdf (дата обращения: 10.03.2013).

8. Кизилев В. В. Определение ВАС РФ об отказе в передаче дела в Президиум ВАС РФ: процессуальный судебный акт или акт правосудия? / Актуальные вопросы публичного права, 2013. № 1.

9. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/45e0e2d0-af05-44ef-953e-34663f335158/A57-3530-2008_20120512_Opredelenie.pdf (дата обращения: 10.03.2013).

10. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card?number=A57-3530/2008> (дата обращения: 10.03.2013).

References:

1. Arbitration Procedural Code of the Russian Federation from July 24, 2002, No. 95-FL [Arbitrazhnyi protsessual'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 24 iyulya 2002 g. № 95-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

2. Ruling of the Constitutional Court of the RF No. 22-O of February 20, 2002 under the claim of JSC “Bol’shevik” on violation of constitutional rights and freedoms by the provisions of articles 15, 16 and 1069 of the Civil Code of the RF [Opredelenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 20 fevralya 2002 g. № 22-O «Po zhalobe otkrytogo aktsionernogo obshchestva «Bol’shevik» na narushenie konstitutsionnykh prav i svobod polozheniyami statei 15, 16 i 1069 Grazhdanskogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

3. Resolution of the Plenum of the HAC RF No. 52 from June 30, 2011 “On application the provisions of the Arbitration Procedural Code of the Russian Federation in the revision of judicial decisions under new or newly discovered circumstances” [Postanovlenie Plenuma VAS RF ot 30 iyunya 2011 g. № 52 «O primenении polozhenii Arbitrazhnogo protsessual’nogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii pri peresmotre sudebnykh aktov po novym ili vnov’ otkryvshimsya obstoyatel’stvam»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

4. *Resolution of the Presidium of the HAC RF No. VAS-14140/11 from 17.04.2012* [Postanovlenie Prezidiuma VAS RF ot 17.04.2012 № VAS-14140/11]. Available at: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/1316685d-3531-4b9a-90eb-b8bf80b5eba7/A27-17017-2009_20120417_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf (accessed: 10.03.2013).

5. Information Letter of the Presidium of the Higher Arbitration Court of the RF No. 120 from October 30, 2007 [Informatsionnoe pis’mo Prezidiuma Vysshego Arbitrazhnogo Suda RF ot 30 oktyabrya 2007 g. № 120]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

6. Ruling of the Higher Arbitration Court of the RF No. 4627/09 from April 17, 2009 [Opredelenie Vysshego Arbitrazhnogo Suda RF ot 17 aprelya 2009 g. № 4627/09]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

7. *Ruling on refusal to transfer a case to the Presidium of the Higher Arbitration Court of the RF No. VAS-11732/10 from August 03, 2012* [Opredelenie ob otkaze v peredache dela v Prezidium Vysshego Arbitrazhnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 3 avgusta 2012 g. № VAS-11732/10]. Available at: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/faf01446-4039-4bd1-a20b-0d4abb4b45f0/A57-3530-2008_20120803_Opredelenie.pdf (accessed: 10.03.2013).

8. Kizilov V. V. Ruling of the Higher Arbitration Court of the RF on Refusal to Transfer a Case to the Presidium of the Higher Arbitration Court of the RF: Is it a Procedural Judicial Act or an Act of Justice? [Opredelenie VAS RF ob otkaze v peredache dela v Prezidium VAS F: protsessual’nyi sudebnyi akt ili akt pravosudiya?]. *Aktual’nye voprosy publichnogo prava – The Topical Issues of Public Law*, 2013, no. 1.

9. Available at: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/45e0e2d0-af05-44ef-953e-34663f335158/A57-3530-2008_20120512_Opredelenie.pdf (accessed: 10.03.2013).

10. Available at: <http://kad.arbitr.ru/Card?number=A57-3530/2008> (accessed: 10.03.2013).

Косицин И. А. / Kositsin I. A.

НА ПРИГОДНОСТЬ К ЧЕМУ ПЕРИОДИЧЕСКИ ПРОВЕРЯЮТ ЧАСТНЫХ ОХРАННИКОВ?

WHAT SUITABILITY OF PRIVATE GUARDS IS PERIODICALLY CHECKED?

Косицин Игорь

Алексеевич,

*кандидат юридических наук,
доцент, доцент кафедры ад-
министративного и финан-
сового права Омской юриди-
ческой академии, г. Омск*

Ikosicin@yandex.ru

Kositsin Igor'

Alekseevich,

*c.j.s. (PhD of jurisprudence),
Associate professor, Associ-
ate professor of administra-
tive and financial law depart-
ment of Omsk Law Academy,
Omsk,*

Ikosicin@yandex.ru

В статье анализируется несоответствие законодательству о частной охранной деятельности приказов и писем МВД России, устанавливающих порядок проведения периодических проверок частных охранников на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и специальных средств.

Ключевые слова: частная охранная деятельность, периодические проверки, применение оружия.

The article analyzes the divergence of orders and letters of the Russian Interior Ministry, establishing procedures for periodic checks of private security guards in respect to suitability to act in conditions involving the use of firearms and special equipment, from legislation on private security activity.

Keywords: private security activity, periodic checks, use of weapons

Частная охранная деятельность связана с возможным ограничением конституционных прав граждан и использованием предметов повышенной опасности (оружия и специальных средств). С целью повышения качества оказания охранных услуг населению и хозяйствующим субъектам без негативных последствий в указанной сфере деятельности действующее российское законодательство предусматривает прохождение работниками частных охранных организаций периодической проверки на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и специальных средств.

Названная обязанность возлагается на частных охранников ст. 16 Закона РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» [1]. Содержание периодических проверок, порядок и сроки их проведения в соответствии с предписанием закона определяются Министерством внутренних дел Российской Федерации.

Во-первых, определим предмет проверки. В соответствии с законом работники частных охранных организаций проходят периодические проверки на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и специальных средств. Следовательно, теоретическая часть экзамена должна позволить выяснить знание работника частной охранной организации:

- предусмотренных законом случаев применения огнестрельного оружия,
- запретов на применение огнестрельного оружия,
- порядка применения огнестрельного оружия.

Однако отсылочной нормой указанной статьи закона предусмотрено, что «содержание периодических проверок, порядок и сроки их проведения определяются федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находятся вопросы внутренних дел», из чего следует, что вопросы для контроля знаний работника частной охранной организации, содержащиеся в подзаконном акте, не должны выходить за пределы требований, установленных законом.

Во-вторых, определим, что понимается под применением частным охранником огнестрельного оружия и специальных средств. Например, авторы комментария к закону о полиции, принимавшие непосредственное участие в разработке законов о милиции и о полиции, определяют применение огнестрельного оружия сотрудниками полиции следующим образом – «это производство выстрелов из него в целях, предусмотренных статьей 23 Закона

о полиции. Все иные допускаемые законодательством манипуляции с огнестрельным оружием – обнажение, приведение в боевую готовность, угрозы оружием (словесные или путем демонстрации оружия, но без производства выстрела), использование оружия в качестве предмета для нанесения ударов, стрельба в тире, а также производство выстрела в случаях, когда отсутствуют основания, предусмотренные Законом о полиции, но сотрудник полиции находится в состоянии необходимой обороны, крайней необходимости, причинения вреда при задержании лица, совершившего преступление, и т. д. применением огнестрельного оружия по смыслу статей 23 и 24 Закона о полиции не являются» [2].

Необходимо учесть позицию Пленума Верховного Суда Российской Федерации: «При квалификации действий лица по пункту «б» части 3 статьи 286 УК РФ судам под применением оружия или специальных средств надлежит понимать умышленные действия, связанные с использованием лицом поражающих свойств указанных предметов, или использование их по назначению» [3].

Следовательно, к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и специальных средств, следует отнести:

- 1) действия, непосредственно предшествующие применению оружия и специальных средств, в том числе определение правомерности предстоящего применения огнестрельного оружия и (или) специальных средств;
- 2) соблюдение правил применения оружия и специальных средств;
- 3) действия, осуществляемые непосредственно после применения оружия и специальных средств.

В соответствии с предписанием закона издан приказ МВД России от 29 июня 2012 г № 647 «Об утверждении Положения о проведении органами внутренних дел Российской Федерации периодических проверок частных охранников и работников юридических лиц с особыми уставными задачами на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и специальных средств» [4]. Названный приказ в п. 21 Приложения № 1 предписывает при опросе работников устанавливать знание ими, положений:

- статей 1-6, 9, 12, 13, 21, 22, 24-27 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. № 150 «Об оружии»,
- статей 37-39, 203, 222, 224 и 225 Уголовного кодекса Российской Федерации,
- статей 14.2, 17.12, 19.1, 19.4 (часть 1), 19.5 (часть 1), 19.20, 19.23, 20.8 (части

1 и 2), 20.9, 20.12, 20.13, 20.16, 20.17, 20.19 и 20.24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях,

- статей 16-18 Закона Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»,
- а также Правил применения частными охранниками специальных средств, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587.

Анализ содержания указанного приказа вызывает сомнение в повышении качества оказания охранных услуг населению и хозяйствующим субъектам от проведения периодических проверок частных охранников на предмет пригодности к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и специальных средств, осуществляемых на основании этого нормативного правового акта. Не все из указанных в нем статей, знание которых предстоит устанавливать, содержат положения, регламентирующие действия в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и специальных средств. Большинство из них регламентируют действия в условиях, связанных с приобретением, ношением, хранением, продажей оружия и специальных средств. Часть норм вообще не имеет отношения к оружию и специальным средствам, например статьи КоАП РФ: 19.1. Самоуправство; 19.4. Неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль); 19.5. Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль) 19.20. Осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, без специального разрешения (лицензии) 19.23. Подделка документов, штампов, печатей или бланков, их использование, передача либо сбыт.

Еще большие сомнения вселяет письмо ГУОООП МВД России от 27 декабря 2011 г. № 12/8977, которым в центры лицензионно-разрешительной работы органов внутренних дел субъектов Российской Федерации направлены типовые вопросы периодической проверки. Указанные вопросы размещены на сайтах многих органов внутренних дел и организаций, например, сайтах Центра лицензионно-разрешительной работы Главного управления МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области [5] и Координационного совета ГУ МВД России по Новосибирской области по взаимодействию с охранно-сыскными структурами [6]. Эти вопросы применяются для проведения периодических проверок работников частных охранных организаций во всех подразделениях лицензионно-разрешительной работы страны.

Внимательное прочтение письма ГУОООП МВД России от 27 декабря 2011 г. № 12/8977 позволяет сделать вывод, что названное письмо противоречит не только приказу МВД России от 29 июня 2012 г № 647, но и Закону РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации». С одной стороны, оно не содержит вопросов, касающихся знания статей КоАП РФ, указанных в приказе, но с другой, устанавливает вопросы, по темам, не касающимся условий, связанных с применением огнестрельного оружия и специальных средств, тем самым выходит за рамки, определенные законом.

В перечне вопросов, направленном указанным письмом, из 120 вопросов по правовой подготовке лишь 27 соответствуют цели периодической проверки. Остальные вопросы предназначены для выяснения знаний частного охранника в области трудового и гражданского законодательства, а также организационных аспектов квалификационного экзамена, например, вопрос № 102 устанавливает знание частным охранником перечня лиц, подписывающих экзаменационный лист, которым оформляются результаты сдачи квалификационного экзамена.

Как нам представляется, приказ требует корректировки в части определения перечня положений законов, знание которых должно устанавливаться в ходе периодических проверок.

Список литературы:

1. Закон Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013].
2. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / (Аврутин Ю. Е., Булавин С. П., Соловей Ю. П., Черников В. В.) (Проспект, 2012) // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 12.
4. Приказ МВД России от 29 июня 2012 г № 647 «Об утверждении Положения о проведении органами внутренних дел Российской Федерации периодических проверок частных охранников и работников юридических

лиц с особыми уставными задачами на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и специальных средств» // Российская газета. 2012. 15 авг.

5. URL: http://clrr.info/index.php?option=com_content&view=article&id=74&Itemid=101 (дата обращения: 20.03.2013).

6. URL: <http://www.ks-nso.ru/catnews/kategoriya-2/20120123/informacionniy-byulleten-koordinacionnogo-soveta-gu-mvd-rossii-po-novosibirskoiy-oblasti-10-01.12.2011-31.12.2011g> (дата обращения: 20.03.2013).

References:

1. Law of the Russian Federation No. 2487-1 from March 11, 1992 “On Private Detective and Protection Activity in the Russian Federation [Zakon Rossiiskoi Federatsii ot 11 marta 1992 g. № 2487-1 «O chastnoi detektivnoi i okhrannoii deyatel’nosti v Rossiiskoi Federatsii»]. *Konsul’tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.

2. *Comment to the Federal Law “On Police”* (article-by-article) [Kommentarii k Federal’nomu zakonu «O politsii» (postateinyi)]. Avrutin Yu. E., Bulavin S. P., Solovei Yu. P., Chernikov V. V., Prospekt, 2012.

3. Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation No. 19 from October 16, 2009 “On judicial practice in cases of abuse of power and abuse of office” [Postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 16 oktyabrya 2009 g. № 19 «O sudebnoi praktike po delam o zloupotreblenii dolzhnostnymi polnomochiyami i o prevyshenii dolzhnostnykh polnomochii»]. *Byulleten’ Verkhovnogo Suda RF – Bulletin of the Supreme Court of the RF*, 2009, no. 12.

4. Order of the Russian Interior Ministry No. 647 from June 29, 2012 “On approval the provision on carrying out by internal affairs bodies periodic checks of private security guards and legal entities with special statutory tasks regarding suitability to act in conditions involving the use of firearms and special equipment” [Prikaz MVD Rossii ot 29 iyunya 2012 g № 647 «Ob utverzhdenii Polozheniya o provedenii organami vnutrennikh del Rossiiskoi Federatsii periodicheskikh proverok chastnykh okhrannikov i rabotnikov yuridicheskikh lits s osobymi ustavnymi zadachami na prigodnost’ k deistviyam v usloviyakh, svyazannykh s primeneniem ognestrel’nogo oruzhiya i spetsial’nykh sredstv»]. *Rossiiskaya gazeta – Russian Gazette* from August 15, 2012.

5. Available at: http://clrr.info/index.php?option=com_content&view=article&id=74&Itemid=101 (accessed: 20.03.2013).

6. Available at: <http://www.ks-nso.ru/catnews/kategoriya-2/20120123/informacionniy-byulleten-koordinacionnogo-soveta-gu-mvd-rossii-po-novosibirskoiy-oblasti-10-01.12.2011-31.12.2011g> (accessed: 20.03.2013).

Кудряшова Е. В. / Kudryashova E. V.

АКТУАЛЬНЫЕ НАУЧНО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ
ОТРАСЛЕВОЙ ПРИНАДЛЕЖНОСТИ ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО
ПЛАНИРОВАНИЯ

THE TOPICAL SCIENTIFICALLY-THEORETICAL ISSUES OF
SECTORAL AFFILIATION OF STATE STRATEGIC PLANNING LEGAL
REGULATION

*Кудряшова Екатерина
Валерьевна,
кандидат юридических
наук, доцент по кафедре
финансового права, адво-
кат Адвокатской пала-
ты Московской Области,
г. Москва,
ev_kudryashova@inbox.ru*

Рассматривая эволюцию планирова-
ния, автор показывает различие между дол-
госрочным и стратегическим планирова-
нием. Оценивается своевременность зако-
нопроекта «О государственном стратеги-
ческом планировании» в контексте имеющих
место в зарубежных странах аналогичных
правовых актов. Отмечается отставание
научно-теоретической базы правового ре-
гулирования стратегического управления
от развития управления. Приводится ав-
торская позиция относительно отраслевой
принадлежности правового регулирования
государственного стратегического плани-
рования.

Ключевые слова: стратегическое пла-
нирование, правовое регулирование стра-
тегического планирования, государствен-
ное стратегическое планирование, страте-
гическое управление.

*Kudryashova Ekaterina
Valer'evna,
c.j.s. (PhD of jurisprudence),
Associate professor in the
Department of financial law,
the lawyer at Chamber of
Lawyers of Moscow Region,
Moscow,
ev_kudryashova@inbox.ru*

Considering the evolution of planning, the author shows the difference between long-term and strategic planning. The timeliness of the draft law "On the state strategic planning" in the context of similar acts existing in other countries is estimated in the article. Here is noted that scientific and theoretical foundations of legal regulation of strategic management lag behind from the management development. The author gives his position regarding sectorial affiliation of legal regulation of state strategic planning.

Keywords: strategic planning, legal regulation of strategic planning, state strategic planning, strategic management.

Проблематика стратегического управления в последнее время стала очень популярной в прессе и научных публикациях. В то же время, правовые аспекты стратегического управления пока не стали объектом научных дискуссий среди ученых-правоведов, хотя время для такого обсуждения уже давно пришло.

Несмотря на широкую популярность термина «стратегический» его научное содержание зачастую ускользает или преподносится достаточно противоречиво. Мы нарушим эту традицию и определимся с тем, что мы понимаем под «стратегическим», в нашем случае, планированием.

«Термин стратегия (от греческого *stratos* – войско + *ago*-веду) в буквальном смысле означает ориентацию полководцев на победу – решительное изменение ситуации посредством военных действий. Стратегия есть наука, искусство и опыт осуществления крупных, масштабных операций, преобразований, реформ и иных действий, призванных качественно изменить сложившееся положение, состояние общественных дел, ситуацию в важной отрасли деятельности, соотношение сил в противоборстве определенных интересов. Главное в стратегии – направленность на новое качество, новый уровень, новое состояние» [3, 171].

Стратегическое управление – это управление «из будущего в настоящее», качественно новый вид управления. Аналогичным образом, стратегическое планирование – это качественно новая ступень эволюции планирования.

Ошибочно полагать, что стратегическое планирование это один из видов планирования, наряду с финансовым, социально-экономическим и так далее. Стратегическими стали все виды планирования: социально-экономическое, территориальное, финансовое и другие виды планирования.

Эволюция планирования шла от планирования текущих внутренних процессов в организации, где планирование направлено вовнутрь организации, к планированию, направленному вовне, то есть с учетом внешних факторов: экономических, социально-политических, научно-технических и т. д. От планирования текущей деятельности управленческая практика перешла к долгосрочному планированию, а от долгосрочного планирования к стратегическому планированию.

Долгосрочное планирование проводилось путем перенесения прошлых закономерностей и структурных характеристик на будущее. Чтобы сориентироваться в возросшей неопределенности будущего потребовалось сменить сам исходный принцип планирования – возникла необходимость идти от будущего к настоящему, а не от прошлого к будущему [2]. «Главное различие между долгосрочным и стратегическим планированием состоит в трактовке будущего. В системе долгосрочного планирования предполагается, что будущее может быть предсказано путем экстраполяции исторически сложившихся тенденций роста.... В системе стратегического планирования отсутствует предположение о том, что будущее непременно должно быть лучше прошлого, и не считается, что будущее можно изучить методом экстраполяции» [2, 49-51]. Для стратегического планирования «отнюдь не предполагается, что будущее есть улучшенное прошлое и поэтому его можно экстраполировать на этой основе» [5, 59].

В целом можно говорить, что сменилась парадигма планирования – планирование как метод управления стало стратегическим, что потребовало воплощения в законодательстве. Проблема воплощения регулирования государственного планирования в законодательных актах была поднята еще в советский период, так как ученые и практики сетовали на то, что «процесс народнохозяйственного планирования (в широком смысле – от разработки и утверждения планов до их исполнения) остается одной из наименее упорядоченных в правовом аспекте сфер социалистического хозяйствования» [7, 167].

В настоящее время предпринимаются попытки законодательно оформить правовое регулирование государственного стратегического планирования. В Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 1 октября 2012 года внесен законопроект «О государственном стратегическом

планировании» [1]. В указанном законопроекте определяется понятие государственного стратегического планирования, как регламентируемой законодательством Российской Федерации деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с участием профессиональных союзов и объединений работодателей, общественных, научных и иных организаций по государственному прогнозированию, программно-целевому и территориальному планированию, а также мониторингу реализации документов государственного стратегического планирования, направленной на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации и укрепления национальной безопасности.

В зарубежной практике существуют аналогичные законодательные акты. В 60-х годах XX века в Федеративной республике Германия был принят Федеральный закон «О требовании стабильности и развития экономики» [9]. В 1993 году в США был принят Закон об эффективности и результатах деятельности Правительства США (Government performance and results act) [11], которым было установлено требование о выработке федеральными агентствами стратегических планов на несколько лет (в настоящее время на предстоящий финансовый год и четыре последующих года) в соответствии с бюджетными программами. В 2011 году был издан Модернизированный закон об эффективности и результатах деятельности Правительства США (GPRA modernization act) [12].

Представляется, что появление в российском законодательстве специального закона о государственном стратегическом планировании знаменует собой начало реализации в законодательных актах стратегического управления. Однако научно-теоретическая база правового регулирования стратегического управления пока отстает от развития управления.

В силу традиционного деления российского законодательства и правовой науки на отрасли в научно-теоретической сфере встает вопрос об отраслевой принадлежности вопросов государственного планирования.

В советской правовой науке государственное планирование относилось к сфере конституционного права в силу того, что планирование рассматривалось как одна из основ общественного строя. В эпоху «перестройки» планирование в качестве основы общественного строя было противопоставлено рыночным отношениям, что, однако, было скорее эмоциональным, нежели научно обоснованным противопоставлением. Например, в немецкой правовой литературе мы встречаем мнение о том, что после того, как в Германии

были построены наиболее важные структуры правового государства, вместе с развитием практики конституционного суда и административных судов в 1967 году началась фаза планирования. Была найдена западная идея планирования, развитие которой до настоящего времени сдерживается идеологическим оттенком связи планирования с тоталитаризмом. Планирование – это большой локомотив нашего времени. Планирование есть осознание в настоящем надвигающегося очертания будущего» [10, 114].

В российской правовой науке и сегодня имеются сторонники трактовки планирования как конституционного института, которые сегодня выступают за восстановление норм о государственном планировании в Конституции России. Например, такое предложение вносят авторы учебного пособия «Конституционное право государств Европы»: «Необходимо конституционное и законодательное определение содержания института государственного планирования. В этой связи было бы целесообразно разработать комплекс конституционных предписаний, регулирующих плановую деятельность государства (отношения по планированию), образующих конституционно-правовой институт планирования и оценки «существования экономики и общества в целом. Это позволит увязать планирование с изменениями в современной экономике России. Экономика не может быть оторванной от социальной, культурной и институциональной среды», – и далее, – «Восстановление конституционного института планирования является необходимой основой для возрождения сбалансированной экономики, способной обеспечить потребности российского общества» [4, 28-29]. Восстановление планирования как основы конституционного строя недавно предлагалось как панацея от кризисных явлений некоторыми российскими политиками [6].

Нам представляется, что с уходом в прошлое идеи планирования как основы общественного строя, государственное планирование сохранило большое значение именно в управленческой науке. Поэтому, нам представляется справедливым отнести государственное планирование в основном к сфере административного права. Упомянутый выше законопроект «О государственном стратегическом планировании», по нашему мнению, относится к сфере административного права с небольшим исключением. В законопроекте речь идет, в том числе об интеграции бюджетного планирования в общую систему государственного стратегического планирования (например, п. 6 статьи 10 Законопроекта), что является вполне оправданным. Однако, стратегическое планирование в финансовой сфере, как составляющую управления финансами следует относить к сфере финансового права.

О принадлежности вопросов управления государственными финансами к отрасли административного или финансового права ученые долгое время вели споры после того, как финансовое право стало самостоятельной отраслью, но итоги дискуссии подвела статья профессора А. И. Худякова «К соотношению понятий «финансовая деятельность» и «управление финансами» [8, 63-66]. В этой статье А. И. Худяков высказывает мнение, что к предмету финансового права следует относить также управление финансами, которое традиционно относилось к предмету административного права. Такая позиция обоснована и служит целостному восприятию финансовой деятельности государства.

Итак, одной из насущных научно-теоретических проблем современной правовой науки является вопрос разработки научных подходов к правовому регулированию стратегического управления, в том числе стратегического планирования. В современной действительности вопрос об отраслевой принадлежности правового регулирования государственного стратегического планирования должен решаться в пользу административного и, отчасти, финансового права. Именно в рамках этих отраслей следует рассматривать положения законопроекта и, возможно, через некоторое время закона «О государственном стратегическом планировании».

Список литературы:

1. Законопроект № 143912-6 «О государственном стратегическом планировании» // URL : <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=143912-6&02> (дата обращения : 22.03.2013).
2. Аснофф И. Стратегическое управление. М.: Экономика. 1989.
3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. 3-к изд., доп. М.: Изд-во ОМЕГА-Л, 2005.
4. Конституционное право государств Европы: Учебное пособие для студентов юридических вузов и факультетов / Отв. ред. Д. А. Ковачев. М.: Волтерс Клувер, 2005.
5. Кузнецова Е. И. Стратегический анализ в системе государственного управления национальной экономикой: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА. Закон и право. 2006.
6. Лужков Ю. М. Российские особенности мирового кризиса / Российская газета. Федеральный выпуск. 11.02.2009. № 4846.
7. Теоретические проблемы хозяйственного права. М., 1975.

8. Худяков А. И. К соотношению понятий «финансовая деятельность» и «управление финансами / Правоведение. 1985. № 1.
9. Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582), das zuletzt durch Artikel 135 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407) geändert worden ist // URL: <http://bundesrecht.juris.de/stabg/index.html> (дата обращения: 21.03.2013).
10. Joseph H. Keiser цит. по Stolleis M. Entwicklungsstufen der Verwaltungsrechtswissenschaft / In Grundlagen des Verwaltungsrechts. Hrsg. von Wolfgang Hoffmann-Riem; Eberhard Schmidt-Aßmann; Andreas Voßkuhle. Bnd.1. München: Verlag C.H. Beck. 2006.
11. URL: <http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m> (дата обращения: 21.03.2013).
12. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ352/pdf/PLAW-111publ352.pdf> (дата обращения: 21.03.2013).

References:

1. *Draft law No. 143912-6 "On State Strategic Planning"* [Zakonoproekt № 143912-6 «О государственном стратегическом планировании»]. Available at: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=143912-6&02> (accessed: 22.03.2013).
2. Asnoff I. *Strategic Management* [Strategicheskoe upravlenie]. Moscow: Ekonomika, 1989
3. Atamanchuk G. V. *Theory of the State Management: Lectures. 3rd enlarged edition* [Teoriya gosudarstvennogo upravleniya: Kurs lektsii. 3-k izd., dop.]. Moscow: publishing house OMEGA-L, 2005.
4. *Constitutional Law of European States: A manual for students of law higher schools and faculties* [Konstitutsionnoe pravo gosudarstv Evropy: Uchebnoe posobie dlya studentov yuridicheskikh vuzov i fakul'tetov]. Editor-in-chief D. A. Kovachev, Moscow: Volters Kluver, 2005.
5. Kuznetsova E. I. *Strategic Analysis in the System of State Management of National Economy: monograph* [Strategicheskii analiz v sisteme gosudarstvennogo upravleniya natsional'noi ekonomikoi: monografiya]. *Zakon i pravo – Law and Justice*, Moscow: YuNITI-DANA, 2006.
6. Luzhkov Yu. M. *Russian Features of the Global Crisis* [Rossiiskie osobennosti mirovogo krizisa]. *Rossiiskaya gazeta – Russian Gazette*, federal edition from 11.02.2009, no. 4846.

7. *Theoretical Problems of Economic Law* [Teoreticheskie problemy khozyaistvennogo prava]. Moscow: 1975.
8. Khudyakov A. I. About the Comparison of the Concepts of “Financial Activity” and “Financial Management” [K sootnosheniyu ponyatii «finansovaya deyatel’nost’» i «upravlenie finansami]. *Pravovedenie – Legal Studies*, 1985, no. 1.
9. *Act to Promote the Stability and Growth of Economy from June 08, 1967* [Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582), das zuletzt durch Artikel 135 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407) geändert worden ist]. Available at: <http://bundesrecht.juris.de/stabg/index.html> (accessed: 21.03.2013).
10. Joseph H. Keiser. Cited from Stolleis M. *Stages of Administrative Law Development* [Entwicklungsstufen der Verwaltungsrechtswissenschaft]. Edited by Wolfgang Hoffmann-Riem, Eberhard Schmidt-Assmann, Andreas Vosskule, Bnd.1, Munich: Verlag C.H., Beck, 2006.
11. Available at: <http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m> (accessed: 21.03.2013).
12. Available at: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ352/pdf/PLAW-111publ352.pdf> (accessed: 21.03.2013).

Майле А. Д. / Maile A. D.

ИЗ ОПЫТА ОРГАНИЗАЦИИ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ ГЕРМАНИИ
ИЛИ ЧЕМ ПОЛЕЗЕН ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ
EXPERIENCE OF ORGANIZATION JUDICIAL SYSTEM IN GERMANY
OR HOW CAN BE USEFUL FOREIGN EXPERIENCE?

Алексей Давидович

Майле,

кандидат юридических наук (Россия), доктор права, магистр административных наук Немецкой Высшей школы управления (г. Шпайер, ФРГ).

Aleksei Davidovich

Maile,

c.j.s. (PhD of jurisprudence, (Russia)); Doctor of law, Master of administrative sciences of German Higher School of Management (Speyer, Federal Republic of Germany).

Рассматривая совершенствование судебной системы России, автор излагает задачи, принципы организации судебной системы германского государства. Отмечается, что, несмотря на то, что исполнительная власть в соответствии с Конституцией при осуществлении своей деятельности связана правом и законом, именно поэтому ее действия подлежат судебному контролю.

Ключевые слова: административные суды, судебная система Германии, внесудебные административные процедуры, совершенствование судебной системы, судебный надзор в сфере государственного управления.

In considering the improvement of Russian judicial system the author sets out objectives, organization principles of the judicial system of Germany. The article notes that, despite the fact that executive power under the Constitution in the exercising of its activity is linked to the law and that is why its actions are subject to judicial control.

Keywords: administrative courts, judicial system of Germany, extrajudicial administrative procedures, improving of a judicial system, judicial oversight in the sphere of public administration.

Споры и научные дискуссии о создании в России специализированных административных судов ведутся давно [6, 18-20; 2; 3; 5]. А воз и ныне там. Новый виток о необходимости их создания разгорелся после VIII Всероссийского съезда судей, который проходил в Москве с 17 по 19 декабря 2012 г.

Как отметил в своем выступлении Председатель Верховного Суда Российской Федерации Вячеслав Лебедев, рассмотрение судами дел вопреки правилам о подсудности (подведомственности) не отвечает требованиям справедливого правосудия, поскольку суд, не уполномоченный на рассмотрение дела, по смыслу статей 46 и 47 Конституции РФ, не является законным судом. Принятые же в результате такого рассмотрения судебные акты не могут признаваться реально обеспечивающими права и свободы. Указывая на то обстоятельство, что до настоящего времени отсутствует самостоятельное административное судопроизводство, предусмотренное ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, хотя необходимость Кодекса административного судопроизводства была отмечена еще в 2000 году в Постановлении V Всероссийского съезда судей, он призвал внести в резолюцию Съезда обращение к законодательной власти Российской Федерации принять Кодекс административного судопроизводства [10].

Председатель Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации А. А. Иванов в своем докладе подчеркнул, что необходимо настойчиво и твердо внедрять механизмы обязательного досудебного обжалования решений, принимаемых административными органами. При этом должны быть выработаны и законодательно закреплены общие для всех ведомств принципы внесудебных административных процедур. По его мнению, это самый прямой и эффективный способ добиться одновременно и снижения нагрузки на суды, и сокращения сроков и стоимости рассмотрения таких дел [11].

В своем выступлении Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькин отметил, что уникальность российской судебной системы заключается в том, что, в отличие от многих других стран, где существуют специализированные суды, в России две ветви судебной власти – суды общей юрисдикции и арбитражные суды, которые применяют одни и те же нормы материального права (по нашему мнению, отсутствие специализированных судов, это не уникальность, а скорее недостаток российской правовой системы). Нередко толкование этих норм различается, что порождает множество проблем для лиц, обращающихся за судебной защитой. Между тем, верховенство права и вытекающий из него принцип конституционной законности предполагают единообразное понимание и применение закона

судом не только в каждой из обозначенных судебных подсистем, но и в судебной системе Российской Федерации в целом. Причем такое единообразие предполагает не только чисто формальный аспект – одинаковое истолкование и применение, но и, что особенно важно, содержательный аспект, т. е. истолкование и применение, соответствующее принципам и нормам Конституции. Прежде всего – в соответствии с принципом юридического равенства в реализации прав и свобод и вытекающей отсюда недопустимостью неправомерного их ограничения в правоприменительной деятельности [12].

О необходимости создания административных судов высказался и Президент Российской Федерации В. В. Путин, отметив в своем выступлении, что «в первую очередь следует завершить создание административного судопроизводства, в кратчайшие сроки принять соответствующий кодекс и сформировать судебные составы, которые будут разрешать споры граждан с органами государственной власти и местного самоуправления» [13].

По итогам своей работы VIII Всероссийский съезд судей постановил, просить Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации обеспечить приоритетное рассмотрение проекта федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» и проекта федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» [1].

Необходимость надежной защиты прав, свобод и законных интересов граждан требует формирования качественно нового уровня правосудия в Российской Федерации.

Позитивно оценивая создание административных судов в России, отметим, что даже если административное судопроизводство будет создана в системе судов общей юрисдикции, это приведет к более эффективному осуществлению правосудия. Административно-правовые споры нужно рассматривать специализированными административными судами по правилам административного судопроизводства.

Как правильно утверждает профессор Ю. Н. Стариков, «совершенствование судебной системы должно происходить, главным образом, путем учреждения в стране административных судов. Речь идет о целесообразности учреждения в России административных судов, которые смогли бы более эффективно (по сравнению с нынешним уровнем и качеством судебной защиты, порядком работы государственных органов и должностных лиц) обеспечивать законность деятельности органов исполнительной власти, а также надежно защищать права, свободы и законные интересы физических и

юридических лиц. Развитие административного правосудия как формы осуществления судебной власти, кодификация административно-процессуальных норм позволят укрепить административно-правовую защиту» [4, 427].

Основное содержание судебного надзора в сфере государственного управления ФРГ заключается в проверке законности деятельности государственных органов путем перепроверки изданных ими нормативных правовых актов, которая осуществляется, как правило, на основании соответствующих заявлений (жалоб) физических и юридических лиц, оспаривающих указанные правовые акты.

Девятый раздел Основного Закона Германии посвящен организации судебной системы германского государства и содержит ряд положений, которые являются конституционными рамками для организации судопроизводства в целом.

Статья 92 Конституции определяет, что судебная власть осуществляется Федеральным конституционным судом, федеральными судами, предусмотренными Основным законом, и судами земель. Независимость судей, а также связанный с этим их особый служебно-правовой статус гарантируются во всех инстанциях и для всех отраслей правосудия (ст. 97, 98 Основного закона ФРГ). При этом в области общей, административной, финансовой, трудовой и социальной юрисдикции Федерация учреждает в качестве верховных судебных палат Федеральную судебную палату, Федеральный административный суд, Федеральную финансовую палату, Федеральный трудовой суд и Федеральный социальный суд (ст. 95). Таким образом, из пяти перечисленных в этой статье высших судов три относятся к сфере административного судопроизводства. В соответствии со ст. 96 Основного Закона ФРГ, в Германии могут учреждаться по необходимости и другие федеральные суды. Так, для лиц, состоящих в публично-правовых служебных отношениях с Федерацией, были учреждены военные суды (нем. *Truppendienstgerichte*).

К судебным органам, непосредственно осуществляющим проверку законности изданных органами управления ФРГ административных актов в сфере публично-правовых отношений, в широком смысле, можно отнести:

- 1) Федеральный конституционный суд;
- 2) Федеральный административный суд;
- 3) Федеральный суд по социальным вопросам;
- 4) Федеральный финансовый суд;
- 5) Федеральный патентный суд;
- 6) конституционные суды федеральных земель;

7) Европейский суд (он также наделен надзорными полномочиями и на основании соответствующих жалоб проверяет соответствие законодательства ФРГ действующим правовым нормам Евросоюза. В случае признания законодательного акта не соответствующим нормам европейского права, Германия обязана в установленный срок привести в соответствие с действующим европейским законодательством свои нормативные правовые акты).

Федеральный конституционный суд на основании заявлений (жалоб) федеральных и земельных органов исполнительной власти и других органов, перечисленных в Конституции ФРГ, а также физических и юридических лиц рассматривает дела о соответствии федеральных или земельных нормативных правовых актов по форме и содержанию Основному закону, либо относительно соответствия права земли остальному федеральному праву, является ли норма международного права составной частью федерального права и порождает ли она непосредственно права и обязанности для отдельного лица, когда о таком решении ходатайствует суд. Кроме того, Конституционный суд выносит решения по конституционным жалобам, которые могут быть поданы любым лицом, утверждающим, что публичная власть нарушила одно из основных прав или одно из прав, указанных в ч. 4 ст. 20, ст. 33, 38, 101 и 104 Конституции Германии (правом запроса о конституционности любого вступившего в силу закона обладает и парламентское меньшинство).

В рамках так называемого конкретного (инцидентного) контроля любой суд ФРГ правомочен направить запрос в Федеральный конституционный суд, если он считает, что закон противоречит нормам Конституции, и наоборот, каждое решение любого суда может быть обжаловано перед Федеральным конституционным судом посредством подачи конституционной жалобы, если заявитель считает, что решением нарушаются его основные права.

Федеральный административный суд и нижестоящие административные суды (в систему общего административного судопроизводства входят следующие суды: 1) административные суды в качестве первой инстанции; 2) высшие административные суды земель ФРГ в качестве апелляционной инстанции; 3) Федеральный административный суд в качестве кассационной инстанции) на основании соответствующих заявлений физических и юридических лиц, рассматривают дела о соответствии по форме и содержанию действующему административному законодательству решений органов государственного управления, выносимых в форме индивидуальных

административных актов. К компетенции Федерального административного суда отнесены все дела в сфере публично-правовых отношений, за исключением тех, которые отнесены к ведению других федеральных судов.

Согласно Положению об административных судах Федеральный административный суд – единственная высшая судебная инстанция в области общей административной юрисдикции.

Все суды административной юрисдикции являются коллегиальными судами. В соответствии с § 5 ПобАС образуются палаты судей в составе трех профессиональных судей, включая председательствующего судью и двух непрофессиональных (общественных) судей. Непрофессиональные судьи не участвуют лишь в вынесении определения и судебного постановления, если устное разбирательство не проводится.

§ 9 ПобАС предусматривает создание сенатов в Высшем административном суде земли. Сенаты принимают решения в составе трех профессиональных судей. Законодательством земли может быть предусмотрено, что сенаты принимают решение в составе пяти судей, двое из которых могут быть непрофессиональными судьями.

Согласно ст. 10 ПобАС в Федеральном административном суде образуются сенаты, которые выносят решения в устном разбирательстве в составе пяти профессиональных судей, включая председательствующего судью, а без проведения устного разбирательства – в составе трех профессиональных судей.

Непрофессиональные судьи участвуют в устном разбирательстве и в принятии решения по делу на равных правах с профессиональным судьей (§ 19 ПобАС). Таким образом, их правовое положение совпадает с правами непрофессиональных членов суда в иных областях юрисдикции.

Федеральный суд по социальным вопросам и нижестоящие социальные суды рассматривают дела о соответствии по форме и содержанию действующему социальному законодательству решений органов управления, в компетенцию которых отнесено принятие решений в сфере публично-правовых отношений в форме индивидуальных административных актов по вопросам пенсионного обеспечения, медицинского страхования, страхования по уходу за больными, страхования от несчастных случаев, по вопросам начисления пенсий, социальных денег и некоторых других.

Дела об оспаривании вышеназванных решений административных органов по социальным вопросам, затрагивающих права и законные интересы заинтересованных лиц рассматриваются социальными судами по правилам

судопроизводства, предусмотренным Федеральным законом «О социальных судах» [9].

Федеральный финансовый суд и нижестоящие финансовые суды на основании заявлений заинтересованных сторон рассматривают дела о соответствии действующему законодательству решений, принимаемых финансовыми органами в сфере публично-правовых отношений в форме индивидуальных административных актов, связанных с вопросами налогообложения и взысканий таможенных пошлин. Дополнительно, данными судами рассматриваются дела об оспаривании вынесенных административными органами решений (индивидуальных административных актов) по вопросам начисления детских пособий. Деятельность финансовых судов регламентирована Положением о порядке определения подсудности финансовых судов от 6 октября 1965 г.

Федеральный патентный суд на основании соответствующего заявления (жалобы) физического лица или организации рассматривает дела о соответствии закону решений, принимаемых ведомством по регистрации изобретений и выдачи патентов, ведомством по товарным знакам и федеральным ведомством по сортоиспытанию.

Жалобы и иски, поступающие в Федеральный патентный суд, распределяются по отдельным сенатам на основании так называемого плана распределения дел, которых заранее определяется президиумом суда на каждый год. Распределение дел регулирует и принадлежность отдельных судей к разным сенатам. Таким образом, обеспечивается соблюдение важнейшего конституционно-правового принципа, что никто не может быть изъят из ведения своего законного судьи.

Деятельность патентных судов регламентирована различными законодательными актами, в том числе урегулирована особыми положениями законов о патентах, полезных образцах, охране интегральных микросхем, промышленных образцов, товарных знаков и охране новых сортов растений. Наряду с этим применяются положения Закона о судоустройстве и Гражданско-процессуального кодекса, но лишь постольку, поскольку это не исключается особенностями патентного судопроизводства.

В рамках патентного судопроизводства действует принцип объективного выяснения всех обстоятельств дела (принцип официальности). Это означает, что суд не ограничивается учетом фактов, изложенных сторонами (так называемый принцип состязательности, действующий в условиях гражданского процесса). Напротив, суд должен по собственной инициативе расследовать

обстоятельства дела в рамках поданных заявлений; он не связан представленными участниками доказательствами. Тем не менее, от участников процесса требуется их содействие при выяснении обстоятельств дела путем дачи достоверных заявлений в отношении фактических обстоятельств.

Конституционные суды федеральных земель на основании запросов субъектов, перечисленных в Конституции земли, рассматривают дела о соответствии земельного права по форме и содержанию Конституции земли. Данные суды рассматривают также споры по вопросам компетенции органов представительной и исполнительной власти земель и некоторые другие.

Заявления граждан о нарушении органами государственной власти земель основных прав данными судами не рассматриваются. Такие жалобы находятся в исключительной компетенции Федерального конституционного суда Германии.

В соответствии с абз. 3 ст. 95 Конституции ФРГ, для обеспечения единства правосудия в Германии создан Совместный сенат федеральных судов государства, деятельность которого регулируется Федеральным законом «Об обеспечении единства отправление правосудия высшими судами» от 19 июня 1968 г. [7].

Данный сенат не является самостоятельным судом, а административным органом, на который возложены административно-надзорные функции за деятельностью федеральных судов. Так, если один из федеральных судов хочет принять решение, отличное от решения другого федерального суда, то данный вопрос становится предметом рассмотрения Совместного сената. Решение, принятое по данному вопросу сенатом, является обязательным для исполнения судами.

Основной закон ФРГ гарантирует не только формальное право на обращение в суд, но и реальные притязания на эффективный судебный контроль. Несмотря на то, что исполнительная власть в соответствии с Конституцией при осуществлении своей деятельности связана правом и законом, именно поэтому ее действия подлежат судебному контролю. В административно-правовой литературе ФРГ отмечается, что установление ответственности органов управления и государства за свои действия (действия должностных лиц публичных учреждений) связывается с фактом осуществления ими именно публичных, властных функций (*hoheitliche Verwaltung*). Отличительный признак органа управления, выполняющего «публичные функции», состоит в том, что он выполняет их «как свою основную обязанность» [8].

Список литературы:

1. Постановление VIII Всероссийского съезда судей «О состоянии судебной системы Российской Федерации и основных направлениях ее развития» от 19 декабря 2012 г. URL: <http://www.ssrp.ru/page/9085/detail/> (дата обращения: 25.03.2012).
2. Старилов Ю. Н. Административная юстиция: теория, история, перспективы. М., 2001.
3. Старилов Ю. Н. «Избыточное» административное регулирование: способно ли оно обеспечить законность и порядок в системе публичного управления? // Правовая наука и реформа юридического образования: сб. науч. тр. / под ред. Ю. Н. Старилова. Вып. 22: Свобода и государственное регулирование: соотношение, правовые гарантии, практика осуществления. Воронеж, 2009.
4. Старилов Ю. Н. Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения...: Сборник избр. науч. трудов. / Воронежский государственный университет. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2010.
5. Старилов Ю. Н. От административной юстиции к административному судопроизводству / Сер.: Юбилеи, конференции, форумы. Воронеж, 2003. Вып. 1.
6. Старилов Ю. Н., Кряжков В. А. Административные суды: какими им быть? // Рос. юстиция. 2001. № 1.
7. Gesetz zur Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung der obersten Gerichtshöfe des Bundes vom 19. Juni 1968 (BGBl. I S. 661), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 5. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2418) geändert worden ist.
8. J. Jung. Die Zweispurigkeit des öffentlichen Dienstes. Berlin, 1971.
9. Sozialgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 1975 (BGBl. I S. 2535), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2789) geändert worden ist.
10. URL: <http://www.ssrp.ru/page/9096/detail/> (дата обращения: 25.03.2012).
11. URL: <http://www.ssrp.ru/page/9099/detail/> (дата обращения: 25.03.2012).
12. URL: <http://www.ssrp.ru/page/9098/detail/> (дата обращения: 25.03.2012).
13. URL: <http://www.ssrp.ru/page/9097/detail/> (дата обращения: 25.03.2012).

References:

1. *Resolution of VIII All-Russian Congress of Judges "On the Condition of the Judicial System of the Russian Federation and the main Directions of its Development" of December 19, 2012* [Postanovlenie VIII Vserossiiskogo s"ezda sudei «O sostoyanii sudebnoi sistemy Rossiiskoi Federatsii i osnovnykh napravleniyakh ee razvitiya» ot 19 dekabrya 2012 g]. Available at: <http://www.ssrf.ru/page/9085/detail/> (accessed: 25.03.2012).
2. Starilov Yu. N. *Administrative Justice: Theory, History, and Prospects* [Administrativnaya yustitsiya: teoriya, istoriya, perspektivy]. Moscow: 2001.
3. Starilov Yu. N. "Excessive" Administrative Regulation: Can it Ensure Law and Order in the System of Public Administration? [«Izbytochnoe» administrativnoe regulirovanie: sposobno li ono obespechit' zakonnost' i poryadok v sisteme publichnogo upravleniya?]. *Pravovaya nauka i reforma yuridicheskogo obrazovaniya – Legal Science and Legal Education Reform: collection of scientific works under edition of Yu. N. Starilov*, no. 22: Svoboda i gosudarstvennoe regulirovanie: sootnoshenie, pravovye garantii, praktika osushchestvleniya – Freedom and State Regulation: Ratio, Legal Safeguards, Practice of Implementation, Voronezh: 2009.
4. Starilov Yu. N. *From Recent Publications: Memories, Ideas, Opinions, Doubts...: collection of selected scientific papers* [Iz publikatsii poslednikh let: vospominaniya, idei, mneniya, somneniya...: Sbornik izbr. nauch. Trudov]. Voronezh State University, Voronezh: publishing house of VSU, 2010.
5. Starilov Yu. N. *From Administrative Justice to Administrative Court Proceedings* [Ot administrativnoi yustitsii k administrativnomu sudoproizvodstvu]. Series: Anniversary, Conferences, Forums, Voronezh: 2003, no. 1.
6. Starilov Yu. N., Kryazhkov V. A. Administrative Courts: What should they be? [Administrativnye sudy: kakimi im byt'?] . *Ros. Yustitsiya – Russian Justice*, 2001, no. 1.
7. *Law "On Conservation the Unity of Decision of the Federal Supreme Court" from June 19, 1968 – Gesetz zur Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung der obersten Gerichtshöfe des Bundes vom 19. Juni 1968 (BGBl. I S. 661), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 5. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2418) geändert worden ist.*
8. J. Jung. *Dualism of Public Service* [Die Zweispurigkeit des öffentlichen Dienstes]. Berlin: 1971.
9. *Law "On Social Courts" in the version published on 23rd of September 1975* [Sozialgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September

1975]. (BGBl. I S. 2535), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2789) geändert worden ist.

10. Available at: <http://www.ssrp.ru/page/9096/detail/> (accessed: 25.03.2012).
11. Available at: <http://www.ssrp.ru/page/9099/detail/> (accessed: 25.03.2012).
12. Available at: <http://www.ssrp.ru/page/9098/detail/> (accessed: 25.03.2012).
13. Available at: <http://www.ssrp.ru/page/9097/detail/> (accessed: 25.03.2012).

Макарова Е. Г. / Makarova E. G.

ПОЖАРНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

FIRE SAFETY AS PART OF NATIONAL SECURITY

Макарова Елена

Григорьевна,

*кандидат юридических наук,
доцент кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России, г. Омск,
otnivores2010@mail.ru*

Определяя национальную безопасность как социальное явление, содержащее в себе множество оттенков, закрепленных правом как совокупное состояние, которое аккумулирует бесконечное множество видов ущерба, а также возможные представления об угрозах и их последствиях, утверждается в качестве стратегического приоритета национальной безопасности безопасность личности, общества и государства в таких сферах, как оборона, общественная жизнь, международная жизнь, экология, экономика, информация.

В связи с чем, обеспечение необходимого уровня пожарной безопасности и минимизация потерь вследствие пожаров рассматривается как важный фактор устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации.

Ключевые слова: национальная безопасность, государственная безопасность, стратегия национальной безопасности, концепция национальной безопасности, пожарная безопасность.

*Makarova Elena
Grigor'evna,
c.j.s. (PhD of jurisprudence), Associate professor at the Department of administrative law and administrative activity of Internal Affairs Bodies at Omsk Academy of RF MIA, Omsk,
omnivores2010@mail.ru*

Defining national security as a social phenomenon, which includes a variety of nuances enshrined by law as an aggregate condition that accumulates infinitely many types of damage and possible visions of threats and their consequences, as a strategic priority of national security has been stated the security of individuals, society and States in areas such as defense, public life, international life, ecology, economics, information.

In connection with this, ensuring the required level of fire safety and minimization losses due to fires is considered as an important factor for sustainable socio-economic development of the Russian Federation.

Keywords: national security, state security, national security strategy, concept of national security, fire safety.

О стратегии национальной безопасности Российской Федерации.

Основной задачей деятельности органов государственной власти в области пожарной безопасности является обеспечение необходимых условий для динамичного развития экономики, устойчивого повышения благосостояния российских граждан и сбережения их жизней.

В Российской Федерации в 2011 году зафиксировано 168,2 тыс. пожаров, в результате которых погибли 11963 человека, травмировано 12425 человек, общие потери составили более 100 млрд. рублей (прямой материальный ущерб составил 16,9 млрд. рублей). Огнем было уничтожено более 1,8 млн. кв. метров жилья. По-прежнему большая доля пожаров приходится на жилой сектор (71 процент). Подразделениями пожарной охраны спасено более 86,5 тыс. человек и материальных ценностей на сумму свыше 43,6 млрд. рублей [1].

Одним из важнейших документов для развития нашей страны является Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года

(далее, Стратегия) [2]. Этот документ условно можно было бы назвать конституцией безопасности. Нынешняя Стратегия пришла на смену Концепции национальной безопасности, принятой в 2000 году [3]. Вряд ли нужно говорить, что Россия сегодняшняя сильно отличается от страны тех лет. Она перешагнула переходный период, вышла на качественно новый уровень уверенного и устойчивого развития.

Документ в полной мере увязан с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [4]. Главную идею Стратегии можно определить как «безопасность через развитие» [5]. Она нацелена на повышение качества государственного управления и призвана скоординировать деятельность органов государственной власти, государственных и общественных организаций по обеспечению безопасности.

Системный анализ определяемых Стратегией стратегических приоритетов национальной безопасности (п.п. 23-24) позволяет говорить о признании в качестве основных приоритетов: национальной обороны, государственной и общественной безопасности. В качестве иных приоритетов поименованы приоритеты устойчивого развития: повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования личной безопасности, экономический рост, рациональное природопользование и др.

В качестве источников угроз национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности (п. 37 Стратегии) указаны: разведывательная деятельность иностранных государств, многообразные формы террористической деятельности; экстремизм; деятельность транснациональной преступности, связанной с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ, а также оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ; сохраняющийся рост преступных посягательств против личности, собственности, государственной власти, общественной и экономической безопасности, а также связанной с коррупцией.

К главным и иным направлениям государственной политики в этой области совершенно оправданно отнесены (п.п. 38, 39 Стратегии): усиление роли государства в качестве гаранта безопасности личности, совершенствование нормативного правового регулирования предупреждения и борьбы с преступностью, повышение эффективности деятельности правоохранительных органов и спецслужб, создание единой государственной системы профилактики преступности и иных правонарушений и некоторые другие.

О понятии национальной безопасности.

И. Н. Глебов в своем исследовании делает вывод о том, что в настоящее время правовое понятие «безопасность» утрачивает значение родового определения, вбирающего в себя всю совокупность видов безопасности. Автор считает, что правовое регулирование нуждается именно в новом универсальном понятии, не зависящим от дробления его по отраслевым признакам. С этой точки зрения теоретически обосновывает *de jure* вошедшее в правовой оборот понятие «национальная безопасность», как аналог ранее принятого понятия «государственная безопасность», исходя из современного понимания приоритета личности и общества по отношению к государству. Преимущество понятия «национальная безопасность» он видит, прежде всего, в том, что оно не идеологизировано и носит междисциплинарный, межотраслевой характер, позволяет объединить в себе все известные виды безопасности, защищаемые конкретным государством [6, 12].

Множественность дефиниций безопасности не снимает проблему постижения сущности этого явления и ее оформления в понятие. На наш взгляд, понятийное определение безопасности возможно посредством отражения в обобщенной форме общих свойств и специфических признаков данного общественного явления. В результате В. Н. Конин дает следующее определение понятия «безопасность». Безопасность – это система общественных отношений (государственных, правовых, политических, экономических, культурных, духовных, религиозных и др.), образующих особое состояние жизнедеятельности социума, его структур и институтов, при которых обеспечивается сохранение их качественной определенности, гармоничное функционирование и поступательное развитие [7, 72-74].

Главными составными частями национальной безопасности выступают безопасность личности, общества и государства в таких сферах, как оборона, общественная жизнь, международная жизнь, экология, экономика, информация. Помимо названных понятие «национальная безопасность» согласно российскому законодательству, охватывает и такие аспекты жизнедеятельности, как, например, «защита жизни, здоровья, прав и свобод личности, собственности, безопасности общества и государства от преступных посягательств» [8], «радиационная безопасность населения – как состояние защищенности настоящего и будущего поколений людей от вредного для их здоровья воздействия ионизирующего излучения» [9], «пожарная безопасность как состояние защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров» [10], «промышленная безопасность опасных производственных

объектов как состояние защищенности жизненно важных интересов личности и общества от аварий на опасных производственных объектах и последствий указанных аварий» [11], «безопасность дорожного движения как состояние данного процесса, отражающее степень защищенности его участников от дорожно-транспортных происшествий и их последствий» [12] и др. Анализ этих определений показывает, что они все основываются на базовом определении безопасности. В то же время некоторые виды безопасности, среди них, общественная, экологическая, внутренняя законодательно еще не определены.

Если традиционно под национальной безопасностью понималась защищенность государства от внешних военных угроз, то в современном понимании национальная безопасность, как следует из Стратегии национальной безопасности Российской Федерации означает «состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства».

Таким образом, национальная безопасность как социальное явление содержит в себе множество оттенков, закрепленных правом как совокупное состояние, которое аккумулирует бесконечное множество видов ущерба, а также возможных представлений об угрозах и их последствиях.

Проблема национальной безопасности Российской Федерации, начиная с начала 90-х годов, активно дискутируется не только среди политиков, государственных и общественных деятелей, но и среди специалистов-правоведов. Побуждающим мотивом этих дискуссий является необходимость выяснения направлений, методов и способов, включая правовые, реализации концептуальных основ социально-экономического и духовного развития нашего общества, укрепления геополитических и геостратегических позиций Российского государства. И если в этих поисках зачастую достигается определенное взаимопонимание всех слоев общества, органов государственной власти, учёных и специалистов, то содержание понятия «национальная безопасность» трактуется совершенно по-разному, и высказываются самые разнообразные мнения. С одной стороны считается, что это понятие либо вообще неприемлемо для Российской Федерации, либо требует своего уточнения с точки зрения лингвистики и политической лексики, а также конституционно-правовых норм его обеспечения.

Административно-правовые институты национальной безопасности Российской Федерации.

Открытый перечень сфер национальной безопасности создает правовые предпосылки для формирования самостоятельных, обособленных административно – правовых институтов национальной безопасности России [13]. В Федеральном законе от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» указываются лишь некоторые виды безопасности (безопасность государства, общественная безопасность, экологическая безопасность, безопасность личности). Определяются полномочия и функции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. Некоторые высказываются об обеспечении национальной безопасности на уровнях: федеральном; субъекта Российской Федерации (региональное); личной безопасности (граждан – на территории Российской Федерации); а также отдельных видов безопасности: информационной, промышленной, технической и т. д.

Национальная безопасность является родовым понятием по отношению к видам безопасности. В целом правовое регулирование вопросов по отдельным видам безопасности осуществляется на основании более чем 70 федеральных законов и 200 указов Президента Российской Федерации, около 500 постановлений Правительства Российской Федерации, а также других подзаконных актов. Большинство из них носят фрагментарный характер, касаются частных угроз и порождают локальные, разрозненные массивы правовых норм, относящиеся к различным отраслям права. Последнее связано с тем, что вопросы государственной безопасности пронизывают фактически все сферы общественных отношений и объективно могут быть предметом регулирования в любой из существующих отраслей права.

И. Б. Кардашовой представляется необходимым разработать качественно новый конституционный федеральный закон «О национальной безопасности» как системы всеобуча безопасности в России, которая охватывала бы все возрастные слои населения и обеспечивала понимание человеком проблем безопасности [14, 4; 15, 12].

А. С. Дугенец предлагает в федеральном законе «О безопасности» указать основные виды безопасности, тем самым повысить статус до Федерального конституционного закона «О безопасности». По мнению ученого, в таком случае закон о безопасности будет являться главенствующим, на основе которого и должны разрабатываться соответствующие нормативные правовые акты. Кроме того, при подобном подходе предлагаемый Закон конкретизирует

основных субъектов, обеспечивающих безопасность, т. е. федеральных органов исполнительной власти, обеспечивающих безопасность России по классифицирующим признакам:

- а) внутренняя безопасность;
- б) внешняя безопасность [16, 65-67].

Следует, однако, отметить, что главенствующим правовым актом в государственной политике в области обеспечения безопасности является Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, и иные концептуальные и доктринальные документы, разрабатываемые Советом Безопасности и утверждаемые Президентом Российской Федерации. Например, указы Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации»; от 29 апреля 1996 г. № 608 «О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)»; от 9 июня 2010 г. № 690 «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года»; от 5 февраля 2010 г. № 146 «О Военной доктрине Российской Федерации»; а также Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации и Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года.

Действующие федеральные законы и ведомственные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, принятые в соответствии с Конституцией и Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, создали к настоящему времени ряд административно-правовых институтов национальной безопасности. К примеру, Федеральный закон от 21 июня 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», Правила и нормы по безопасному ведению работ, утвержденные и введенные в действие Ростехнадзором, создали административно – правовой институт промышленной безопасности. Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» и Правила дорожного движения, утвержденные и введенные в действие постановлением Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090, сформировали административно – правовой институт безопасности дорожного движения. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» и Правила противопожарного режима, регламентировали административно-правовой статус пожарной безопасности. Аналогичный подход позволяет говорить об административно-правовых институтах радиационной безопасности, экологической

безопасности, других административно-правовых институтах национальной безопасности России.

Обеспечение необходимого уровня пожарной безопасности и минимизация потерь вследствие пожаров является важным фактором устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации. Показатели риска пожаров характеризуют различные аспекты состояния пожарной безопасности в стране. Частота пожаров отражает общий уровень пожарной безопасности и эффективность превентивных противопожарных мероприятий, деятельности надзорных органов и мер, предпринимаемых гражданами и собственниками.

Специалисты отмечают, что обострение ситуации связано с отсутствием отлаженной системы контроля пожарной безопасности, низкой результативностью осуществления возложенных на нее задач и функций, со снижением уровня научного и технического сопровождения указанной деятельности, а также сложностью и неизученностью характера и особенностей социальных взаимосвязей, складывающихся между различными категориями участников общественных отношений в процессе создания и сохранения устойчивого противопожарного состояния объектов обеспечения пожарной безопасности [17, 3].

Пожарная безопасность является составным элементом национальной безопасности Российской Федерации и представляет собой динамически устойчивое состояние, при котором объективно отсутствуют, исключаются либо предотвращаются пожары, причины и источники их порождающие, а также ущерб от них национальным интересам Российской Федерации.

Национальные интересы Российской Федерации представляют собой объективно-необходимые критерии существования и жизнеобеспечения, независимого нормального функционирования и свободного прогрессивного развития Российского общества и государства.

Список литературы:

1. Об утверждении федеральной целевой программы «Пожарная безопасность в Российской Федерации на период до 2017 года» (вместе с «Концепцией федеральной целевой программы «Пожарная безопасность в Российской Федерации на период до 2017 года»): распоряжение Правительства Российской Федерации от 14 августа 2012 г. № 1464-р. // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].

2. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года : указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.
3. О Концепции национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24 // СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 170.
4. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года): распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.
5. Урсул А. Д. Глобальные процессы, безопасность и устойчивое развитие // Век глобализации. 2008. № 1.
6. Глебов И. Н. Правовые проблемы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999.
7. Конин В. Н. Понятие и сущность безопасности // Административное право и процесс. 2012. № 3.
8. Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации: федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. - Электрон. дан. - [М., 2013].
9. О радиационной безопасности населения: федеральный закон Российской Федерации от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. - Электрон. дан. - [М., 2013].
10. О пожарной безопасности: федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. - Электрон. дан. - [М., 2013].
11. О промышленной безопасности опасных производственных объектов: федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. - Электрон. дан. - [М., 2013].
12. О безопасности дорожного движения: федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. - Электрон. дан. - [М., 2013].
13. Стахов А. Концепция национальной безопасности России: административно - правовой аспект // Российская юстиция. 2003. № 3.

14. Кардашова И. Б. МВД России в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. М., 2006.
15. Кардашова И. Б. Обеспечение национальной безопасности МВД России: монография. М., 2007.
16. Дугенец А. С., Мельников А. В., Васильев Ф. П., Дашко М. Н. Вопросы административно-правового регулирования обеспечения безопасности современной России // Административное право и процесс. 2012. № 3.
17. Ершов А. В. Правовые аспекты оценки качества работ в области огнезащиты при осуществлении государственного пожарного надзора: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1999.

References:

1. *On approval of the federal target program "Fire Safety in the Russian Federation up to 2017" (with the "Concept of the federal target program "Fire Safety in the Russian Federation up to 2017")*: Resolution of the RF Government No. 1464-r from August 14, 2012 [Ob utverzhdenii federal'noi tselevoi programmy «Pozharnaya bezopasnost' v Rossiiskoi Federatsii na period do 2017 goda» (vmeste s «Kontseptsiei federal'noi tselevoi programmy «Pozharnaya bezopasnost' v Rossiiskoi Federatsii na period do 2017 goda»): rasporyazhenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 14 avgusta 2012 g. № 1464-r]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
2. *On the Strategy of National Security of the Russian Federation up to 2020*: Decree of the RF President No. 537 from May 12, 2009 [O Strategii natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii do 2020 goda : ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 12 maya 2009 g. № 537]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2009, no. 20, article 2444.
3. *On the Concept of National Security of the Russian Federation*: Decree of the RF President No. 24 from January 10, 2000 [O Kontseptsii natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii : ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 10 yanvarya 2000 g. № 24]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2000, no. 2, article 170.
4. *On the Concept of Long-term Socio-Economic Development of the Russian Federation for the period up to 2020 (along with the "Concept of Long-term Socio-Economic Development of the Russian Federation for the period up to 2020)*: Resolution of the RF Government No. 1662-r from November 17, 2008 [O Kontseptsii dolgosrochnogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossiiskoi

Federatsii na period do 2020 goda (vmeste s «Kontseptsiei dolgosrochnogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii na period do 2020 goda) : rasporyazhenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 17 noyabrya 2008 g. № 1662-r]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2008, no. 47, article 5489.

5. Ursul A. D. Global Processes, Security and Sustainable Development [Global'nye protsessy, bezopasnost' i ustoichivoe razvitie]. *Vek globalizatsii – Globalization Century*, 2008, no. 1.

6. Glebov I. N. *Legal Problems of Ensuring National Security of the Russian Federation*: thesis abstract of a Doctor of law [Pravovye problemy obespecheniya natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii : avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk]. Moscow: 1999.

7. Konin V. N. Concept and Essence of Security [Ponyatie i sushchnost' bezopasnosti]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Process*, 2012, no. 3.

8. On Operational-Investigative Activities in the Russian Federation: Federal Law No. 144-FL from August 12, 1995 [Ob operativno-rozysknoi deyatel'nosti v Rossiiskoi Federa-tsii: federal'nyi zakon ot 12 avgusta 1995 g. № 144-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

9. On Radiation Safety of the Population: Federal Law of the Russian Federation No. 3-FL from January 09, 1996 [O radiatsionnoi bezopasnosti nasele-niya : federal'nyi zakon Rossiiskoi Federatsii ot 9 yanvarya 1996 g. № 3-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

10. On Fire Safety: Federal Law No. 69-FL from December 21, 1994 [O pozharnoi bezopasnosti: federal'nyi zakon ot 21 dekabrya 1994 g. № 69-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

11. On Industrial Safety of Hazardous Production Facilities: Federal Law No. 116-FL from July 21, 1997 [O promyshlennoi bezopasnosti opasnykh proiz-vodstvennykh ob'ektov : federal'nyi zakon ot 21 iyulya 1997 g. № 116-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

12. On the Road Safety: Federal Law No. 196-FL from December 10, 1995 [O bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya: federal'nyi zakon ot 10 dekabrya 1995 g. № 196-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

13. Stakhov A. Concept of National Security of Russia: Administrative-Legal Aspect [Kontseptsiya natsional'noi bezopasnosti Rossii: administrativno - pravovoi aspect]. *Rossiiskaya yustitsiya – Russian Justice*, 2003, no. 3.

14. Kardashova I. B. *Russian Interior Ministry in the System of Ensuring National Security of the Russian Federation* [MVD Rossii v sisteme obespecheniya natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii]. Moscow: 2006.

15. Kardashova I. B. *Ensuring National Security by the MIA RF: monograph* [Obespechenie natsional'noi bezopasnosti MVD Rossii: monografiya]. Moscow: 2007.

16. Dugenets A. S., Mel'nikov A. V., Vasil'ev F. P., Dashko M. N. Issues of Administrative-legal Regulation of Ensuring Safety of Russia Today [Voprosy administrativno-pravovogo regulirovaniya obespecheniya bezopasnosti sovremennoi Rossii]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Process*, 2012, no. 3.

17. Ershov A. V. *Legal Aspects of the Qualitative Assessment of Work in the Field of Fire Protection in the Implementation of State Fire Supervision: thesis abstract of a candidate of legal sciences* [Pravovye aspekty otsenki kachestva rabot v oblasti ognezashchity pri osushchestvlenii gosudarstvennogo pozharnogo nadzora: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk]. St. Petersburg: 1999.

Филиппова А. В. / Filippova A. V.

**ПРАВОВАЯ ПРИРОДА НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ В СИСТЕМЕ
КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА****LEGAL NATURE OF TAX CONTROL IN THE SYSTEM OF STATE
CONTROL AND OVERSIGHT****Филиппова Анна****Владимировна,**

*преподаватель кафедры конституционного и административного права Московского государственного университета экономики, статистики и информатики (МЭСИ), г. Москва,
AFilippova@mesi.ru*

Проводя различие между надзорной и контрольной деятельностью органов государственной власти и анализируя нормы Налогового кодекса РФ, наделяющие налоговые органы полномочиями, утверждается о реально реализуемых при налоговых проверках надзорных функций государства, а не контрольных.

Отмечается, что в отношении налоговых проверок, как камеральных, так и выездных, не прослеживается главный признак, присущий контрольной деятельности – оказание влияния на внутренние процессы деятельности проверяемого субъекта, принятие мер повышения эффективности его деятельности.

Ключевые слова: налоговый контроль, контрольно-надзорная деятельность, государственный надзор, правовая природа контрольно-надзорной деятельности.

*Filippova Anna
Vladimirovna,
Lecturer of the Department
of constitutional and ad-
ministrative law of Moscow
State University of Econo-
my, Statistic and Informat-
ics (MESI), Moscow,
AFilippova@mesi.ru*

By distinguishing between the supervisory and control activities of public authorities and analyzing norms of the Tax Code of the RF, which confer powers to tax authorities, here are alleged really implemented during tax audits state oversight functions, and not control ones.

The author notes that in respect of tax audits, both cameral and field ones, there is no the main feature, inherent to control activity - impact on the internal processes of an audited entity, adoption measures to increase its efficiency.

Keywords: tax control, control and oversight activities, state supervision, legal nature of control and oversight activities.

Посредством контрольно-надзорной деятельности государство обеспечивает соблюдение законодательно установленных предписаний, призванных гарантировать с одной стороны права и законные интересы граждан и организаций, а с другой стороны публичные интересы самого государства.

Современное российское законодательство не содержит четкого разграничения понятий государственного контроля и надзора. В некоторых нормативных правовых актах эти понятия употребляются даже в качестве синонимов. Например, Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [2] в самом названии допускает употребление понятий «государственный контроль» и «надзор» как взаимозаменяемые, тождественные. Указанный закон также содержит общее определение для этих двух различных, на наш взгляд, видов деятельности органов государственной власти, посредством которых государство осуществляет свою контрольно-надзорную функцию.

Вместе с тем, российское законодательство содержит определения таких видов контрольно-надзорной деятельности государства, как федеральный государственный лесной надзор, федеральный государственный пожарный надзор, государственный портовый контроль, налоговый контроль и другие.

Анализ этих определений дает основания полагать, что в российское законодательство не содержит обособления целей, задач и основных принципов осуществления государственного контроля и надзора. Однако нельзя не отметить, что некоторые нормативно-правовые акты предполагают различия в функциях органов исполнительной власти по контролю и надзору [3]. Отсутствие системного, законодательно закрепленного подхода в вопросах разграничения контрольной и надзорной деятельности государства влечет проблемы в определении круга полномочий в части осуществления контроля или надзора, применение форм, методов и средств реагирования, не соответствующих целям и задачам конкретного вида осуществляемой деятельности, что в итоге создает угрозу нарушения прав и законных интересов подконтрольных и поднадзорных субъектов. Поэтому вопрос совершенствования дефинитивных норм в сфере контрольно-надзорной деятельности государства не теряет актуальности.

Особое значение имеет реализация контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти в сфере налогообложения. Ведь правильное исполнение законодательства о налогах и сборах со стороны налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов в итоге влияет на величину налоговых доходов государства, используемых в дальнейшем для выполнения всей совокупности государственных функций.

Наука административного права содержит обоснованные обобщенные подходы к разграничению государственного контроля и надзора. Однако вопросы выявления правовой природы контрольно-надзорной деятельности в конкретной сфере до сих пор остаются недостаточно изученными.

Основной целью настоящего исследования является выявление правовой природы налогового контроля в системе контрольно-надзорной деятельности государства на основании выработанных правовой доктриной признаков государственного контроля и надзора.

А. А. Цвилий-Букланова определяет административный надзор как систематическое наблюдение за точным и неуклонным соблюдением законов и подзаконных актов, осуществляемое специальными органами управления по подведомственным вопросам в отношении неподчиненных им органов [4, 80].

Другие авторы отмечают, что надзор – государственная функция проверки соблюдения закона поднадзорным объектом с последующим инициированием процедуры привлечения его к юридической ответственности за нарушение законодательства, осуществляемая уполномоченным органом

государственной власти в отношении органов государственной власти, местного самоуправления, неопределенного круга юридических и физических лиц, независимо от ведомственной подчиненности и формы собственности, не находящихся в подчинении уполномоченного органа [5, 127].

Таким образом, для надзорной деятельности органов государственной власти характерно применение метода наблюдения, осуществление этой деятельности в отношении неподчиненного субъекта, применение мер юридической ответственности в результате выявленных нарушений, факты совершения которых выявляются в ходе совершения проверок и фиксируются в актах органов исполнительной власти. При этом метод наблюдения не предполагает внедрения проверяющего органа во внутреннюю организацию деятельности проверяемого субъекта, выявление причин нарушений, выработку подходов к совершенствованию деятельности проверяемого субъекта.

Анализ определений государственного контроля, содержащихся в юридической литературе позволяет выделить признаки государственного контроля, отличающего его от надзорной деятельности органов государственной власти.

Контрольная деятельность имеет целью не только выявление нарушения как причины неблагоприятных последствий, но и выявление тенденции, объясняющей их возникновение, предложение меры по их предотвращению. Например, осуществление государственного финансового контроля предполагает не только получение разного рода информации об исполнении бюджета, но и вынесение оценки деятельности органов, исполняющих бюджеты, отслеживание правомерного, целевого, эффективного использования бюджетных средств. Для достижения такого результата контрольные органы не лишены права распространять свое воздействие на внутренние, организационные процессы подконтрольного субъекта.

Государственный контроль осуществляется органами государственной власти в отношении субъектов, находящихся в прямом подчинении. При этом ошибочно полагать, что государственный контроль осуществляется только органами исполнительной власти. Эта особенность характерна как раз для надзора. Государственный же контроль может осуществляться и законодательным (представительным) органом, например, в случае реализации государственного финансового контроля.

Также на наш взгляд, ошибочно утверждение, что проверка является исключительной формой государственного контроля или исключительной

формой надзора. Сам по себе факт применения органом государственной власти такой формы деятельности, как проверка, не определяет сущности самой деятельности. В целях выявления правовой природы этой деятельности первостепенное значение приобретает цель применения проверки.

В законодательстве Российской Федерации о налогах и сборах понятие налогового контроля определяется как деятельность уполномоченных органов по контролю за соблюдением лицами, на которые возлагаются обязанности по исчислению и уплате налогов и сборов, законодательства о налогах и сборах. Для определения правовой природы деятельности уполномоченных органов в сфере налогообложения, традиционно называемой «налоговым контролем», необходимо более детальное исследование установленных форм его осуществления, выявления их целей, отношений между контролирующими органами и подконтрольными субъектами, документального оформления результатов.

Налоговый Кодекс Российской Федерации [1] определяет основные формы проведения налогового контроля: налоговые проверки, получение объяснений налогоплательщиков, налоговых агентов и плательщиков сбора, проверка данных учета и отчетности, осмотр помещений и территорий, используемых для извлечения дохода (прибыли).

В качестве цели проведения налоговых проверок Налоговый Кодекс Российской Федерации устанавливает контроль за соблюдением налогоплательщиком, плательщиком сборов или налоговым агентом законодательства о налогах и сборах. По мнению автора, такая формулировка представляется не корректной, поскольку означает, что целью осуществления одной из форм налогового контроля является контроль, иными словами процесс ради процесса.

Налоговые органы осуществляют два вида налоговых проверок – камеральные и выездные. В результате анализ правовых норм, регулирующих порядок осуществления этих проверок, приходим к выводу о том, что при осуществлении выездных проверок круг полномочий налоговых органов гораздо шире в сравнении с правомочиями при осуществлении камеральных проверок. Перечень полномочий налоговых органов расширяется за счет права проводить инвентаризацию имущества налогоплательщика, а также производить осмотр производственных, складских, торговых и иных помещений и территорий, используемых налогоплательщиком для извлечения дохода либо связанных с содержанием объектов налогообложения, в особых случаях производить выемку документов.

Уполномоченные органы в ходе налоговой проверки, тем не менее, могут лишь применить меры налоговой ответственности за неполное или несвоевременное выполнение обязанностей по уплате налоговых платежей или сборов, размер которых определяется на основании фактических показателей деятельности проверяемого субъекта. В отношении налоговых проверок, как камеральных, так и выездных, не прослеживается главный признак, присущий контрольной деятельности – оказание влияния на внутренние процессы деятельности проверяемого субъекта, принятие мер повышения эффективности его деятельности. Иными словами налоговые органы не правомочны в результате проведенной налоговой проверки возлагать на проверяемые субъекты обязательства по внесению изменений в производственный, технологический процесс налогоплательщика, структуру управления и т. п. для увеличения налоговых поступлений в бюджет.

Другие формы налогового контроля – получение объяснений налогоплательщиков, налоговых агентов и плательщиков сбора, проверка данных учета и отчетности, осмотр помещений и территорий, используемых для извлечения дохода (прибыли), применяются, как правило, во время проведения налоговых проверок и, являясь отдельными составляющими проверочной деятельности, не могут превосходить ее ни по цели, ни по результату.

Из проведенного исследования можно сделать следующий вывод. Вопреки сложившемуся в теории налогового права и ставшему традиционным суждению, что налоговый контроль является контрольной деятельностью государства, его признаки свидетельствуют о присущей ему правовой природе надзора.

В этой связи предлагаем внести в Налоговый кодекс изменения по переименованию налогового контроля в налоговый надзор, определив его как деятельность уполномоченных органов по проверке правильности соблюдения лицами, на которые возлагаются обязанности по исчислению и уплате налогов и сборов, законодательства о налогах и сборах и применению в пределах своей компетенции предусмотренных законом мер административной ответственности в случае выявления правонарушений.

Список литературы:

1. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 03.12.2012) // СЗ. РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

2. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ред. от 12.11.2012) // СЗ РФ. 29.12.2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

3. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (ред. от 22.06.2010) // СЗ РФ. 15.03.2004. № 11. Ст. 945.

4. Овсянко Д. М. Административное право. М., 1994.

5. Якунин В. И., Сулакшин С. С., Порфирьев Б. Н. и др. Проблемы формирования государственной политики транспортной безопасности / Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. М., 2006.

References:

1. Tax Code of the Russian Federation (part I) from 31.07.1998, No. 146-FL (as amended on 03.12.2012) [Nalogovyi kodeks Rossiiskoi Federatsii (chast' pervaya) ot 31.07.1998 № 146-FZ (red. ot 03.12.2012)]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, no. 31, article 3824.

2. Federal Law No. 294-FL from 26.12.2008 “On Protection of Legal Entities and Individual Entrepreneurs Rights in Implementation of State Control (supervision) and Municipal Control” (as amended on 12.11.2012) [Federal’nyi zakon ot 26.12.2008 № 294-FZ «O zashchite prav yuridicheskikh lits i individual’nykh predprinimatelei pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i munitsipal’nogo kontrolya» (red. ot 12.11.2012)]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 29.12.2008, no. 52 (part 1), article 6249.

3. Decree of the RF President No. 314 from 09.03.2004 “On the System and Structure of Federal Executive Bodies” (as amended on 22.06.2010) [Ukaz Prezidenta RF ot 09.03.2004 № 314 «O sisteme i strukture federal’nykh organov ispolnitel’noi vlasti» (red. ot 22.06.2010)]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 15.03.2004, no. 11, article 945.

4. Ovsyanko D. M. *Administrative Law* [Administrativnoe pravo]. Moscow: 1994.

5. Yakunin V. I., Sulakshin S. S., Porfir’ev B. N. and others. *The Problems of Forming State Policy on Transport Safety* [Problemy formirovaniya gosudarstvennoi politiki transportnoi bezopasnosti]. Center for problem analysis and state-management planning, Moscow: 2006.

Ходжакулова С. И. / Khodzhakulova S. I.

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ КОМИССИЙ ПО ДЕЛАМ
НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И ЗАЩИТЕ ИХ ПРАВ С ОРГАНАМИ
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ (ПОЛИЦИЕЙ) В СФЕРЕ ПРОФИЛАКТИКИ
СЕМЕЙНОГО НЕБЛАГОПОЛУЧИЯ**

**COOPERATION OF COMMISSION FOR CASES AND RIGHTS
PROTECTION OF MINORS WITH INTERNAL AFFAIRS BODIES (POLICE)
IN THE FIELD OF PREVENTING FAMILY TRIBULATION**

*Ходжакулова Светлана
Игоревна,
адъюнкт Федерального государственного казенного учреждения «Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России», г. Москва,
svetla_igorevna@mail.ru*

Приводятся результаты опроса секретарей комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и руководителей подразделений ОВД об основных формах совместной деятельности.

Несмотря на сходство функций деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и подразделений ОВД отмечается различие их правовых статусов, и как следствие, неравных правовых возможностей по применению средств и методов профилактического воздействия на родителей, и лиц, их заменяющих в вопросе семейного неблагополучия, а также содержания и воспитания несовершеннолетних.

Акцентируется внимание на недостатках взаимного обмена информацией между указанными субъектами,

*Khodzhakulova Svetlana
Igorovna,
Assistant at Federal State
Owned Institution "All-Russian
Research Institute of the
MIA of the RF", Moscow,
svetla_igorevna@mail.ru*

что, по мнению автора, не приносит положительного результата в профилактической работе.

Ключевые слова: семейное неблагополучие, профилактика семейного неблагополучия, несовершеннолетние, комиссия по делам несовершеннолетних, профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

The article shows the results of the poll secretaries of the commissions for cases and protection the rights of minors and heads of internal affairs bodies on the main forms of joint activity.

Despite the similarity of functions of the commissions for cases and protection the rights of minors and units of internal affairs bodies, here is noted a difference of their legal statuses, and as a consequence, unequal legal capacity to use means and methods of preventive impact on parents and persons replacing them in the matter of family tribulation, and well as the support and upbringing of minors.

The attention is focused on the shortcomings of mutual exchange of information between these entities, which, according to the author, do not bring positive results in preventive work.

Keywords: family tribulation, prevention of family tribulation, minors, commission for minors, prevention of child neglect and juvenile delinquency.

Взаимодействие – одна из основных философских категорий, отражающая процессы воздействия различных объектов друг на друга, их взаимную обусловленность и изменение состояния, а также порождение одним объектом другого. Взаимодействие представляет собой вид непосредственного или опосредованного, внешнего или внутреннего отношения [4].

Под взаимодействием комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (КДН и ЗП) с органами внутренних дел, в частности, подразделениями по делам несовершеннолетних (ПДН ОВД) следует понимать их совместную деятельность, направленную на наиболее оптимальное использование имеющихся у них возможностей для выполнения поставленных перед ними задач и координации всех усилий по направлениям деятельности, а также в вопросе профилактики семейного неблагополучия.

Говоря о взаимодействии субъектов системы профилактики выделяют:

- постоянное взаимодействие, осуществляемое между органами, учреждениями и отдельными сотрудниками на всем протяжении возложенных на них обязанностей;

- временное взаимодействие, характерное для органов и учреждений, объединяющих свои усилия при решении каких-либо конкретных задач, которое затем прекращается. Также, помимо приведенных видов взаимодействия выделяют внешнее и внутреннее взаимодействия, непосредственное и опосредованное, а также горизонтальный вид взаимодействия, т. е. осуществление субъектами профилактики взаимодействия, находящихся на одном уровне в иерархии и вертикальный [8, 113].

В статье 4 Федерального закона № 120 «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [1] определен круг субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в который вошли комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, образуемые в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации, органы управления социальной защитой населения, органы управления образованием, органы опеки и попечительства, органы по делам молодежи, органы управления здравоохранением, органы службы занятости, органы внутренних дел.

Ряд исследователей этой области, в зависимости от выполняемых функций субъектов системы профилактики, подразделяет их на определенные категории. Так, С. Н. Рябухин комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, а также органы внутренних дел отнес к учреждениям

вторичной специальной профилактики, наряду с открытыми и закрытыми специальными учебно-воспитательными учреждениями [7, 4-8]. С этим сложно не согласиться, поскольку КДН и ЗП и органы внутренних дел, в частности, ПДН осуществляют свою работу с лицами, уже совершившими административные правонарушения и осуществляют профилактику повторного совершения подобных действий.

Исторически сложилось, что на региональном и местном уровнях, основными органами, на которые нормативно возложены функции по координации деятельности и взаимодействию между всеми субъектами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, являются комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Например, областным законом Ленинградской области «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Ленинградской области» [3], принятым 21 декабря 2005 года, установлено, что областная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав координирует на территории Ленинградской области деятельность органов, учреждений и организаций по профилактике безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав и законных интересов (см. ст. 3 указанного закона). Схожее положение отражено в статье 1 Закона города Москвы от 27 апреля 2001 года № 20 «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» [2].

Целесообразно отметить, что взаимодействие в пределах территории отдельно взятого муниципального района (образования) теснее всего осуществляется между такими субъектами системы профилактики семейного неблагополучия, как КДН и ЗП и ПДН ОВД. В частности, проведенный автором экспертный опрос ответственных секретарей КДН и ЗП и руководителей ПДН ОВД, показал, что респонденты, в 80 %, случаев, основной формой совместной деятельности назвали проведение совместных профилактических мероприятий (в процессе исследования, на настоящий момент, проанкетировано 100 инспекторов подразделений по делам несовершеннолетних ОВД в Смоленской области, Иркутской области, Кировской области, Московской области, а также ответственных секретарей КДН и ЗП из аналогичных субъектов РФ). На практике же, зачастую, это не соответствует действительности. Можно констатировать, что данные органы во многом имеют схожие функции деятельности, но при этом обладают разным правовым статусом, и как следствие, имеют неравные правовые возможности по применению средств и методов профилактического воздействия на родителей, и лиц, их заменяющих в вопросе семейного неблагополучия, а также

содержания и воспитания несовершеннолетних. Это, на наш взгляд, и влияет не в полной мере на эффективную работу данных субъектов.

Прежде чем вести речь о предложениях по совершенствованию профилактических мер в вопросе семейного неблагополучия, необходимо рассмотреть такой вид сложившегося взаимодействия КДН и ЗП и подразделений по делам несовершеннолетних ОВД, как совместная информационно-аналитическая работа. Данная форма взаимодействия представляет собой, в общем смысле, совокупность методов формирования фактических данных, обеспечивающих их сравнимость, объективную оценку и выработку новой выводной информации. Аналитическая работа – составная часть творческой деятельности. Она предназначена для оценки информации и подготовки принятия решений. Составляет основное содержание повседневной работы каждого руководителя и работника [5]. Исключением не стали и сотрудники ПДН ОВД и КДН и ЗП. Важно подчеркнуть, что особое значение в вопросе профилактики семейного неблагополучия приобретает своевременно полученная информация, поскольку своевременная нейтрализация, последовательная его профилактика обеспечивает возможность предупреждения преступлений и иных правонарушений в отношении несовершеннолетних. Взаимный обмен информацией между субъектами, в большинстве случаев, носит эпизодический характер, что, к сожалению, не приносит положительного результата в профилактической работе.

Подводя определенный итог изложенному, можно констатировать, что:

1. До настоящего времени не решены общеорганизационные вопросы, направленные на совершенствование профилактической деятельности, в целом, а также, между такими субъектами профилактики семейного неблагополучия, как комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и подразделений по делам несовершеннолетних ОВД. Представляется целесообразной разработка «Программы основных направлений деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и подразделений по делам несовершеннолетних ОВД в сфере профилактики семейного неблагополучия». Полагаем, что Программа позволит и укажет данным субъектам профилактики на местном уровне основные направления их деятельности, соответствующие обязанности, а также определит ответственность за неисполнение возложенных обязанностей.

2. Говоря об эффективности взаимодействия комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и подразделений по делам несовершеннолетних ОВД, следует сделать оговорку, учитывающую уровень

профессиональной подготовки сотрудников, вовлеченных в профилактику семейного неблагополучия. Исходя из реалий действительности, можно констатировать, что в условиях текучести кадров, проводимых реформенных преобразований в системе органов внутренних дел, на местах оказываются люди не готовые, либо не способные решать поставленные задачи. Зачастую сотрудники, входящие в комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, не имеют юридического, либо педагогического образования, что, безусловно, оказывает влияние на результат профилактической работы. Проведение совместных семинаров, круглых столов сотрудников системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, направленных на обмен профессиональным опытом, а также качественный кадровый подход, на наш взгляд, могут способствовать успешному решению вопроса профилактики семейного неблагополучия и сохранению института семьи. Как отметил, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка на федеральном уровне Павел Астахов: «Для ребенка нет ничего лучше семьи» [6].

Список литературы:

1. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (с изменениями и дополнениями) // Консультант Плюс. Версия Проф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013].
2. Закон города Москвы от 27 апреля 2001 года № 20 «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» // Консультант Плюс. Версия Проф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013]. URL: <http://dic.academic.ru/> (дата обращения 06.02.2013)
3. Областной закон Ленинградской области от 29.12.2005 № 126-оз «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Ленинградской области» (ред. от 07.02.2011) // Консультант Плюс. Версия Проф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2013].
4. Взаимодействие // URL: <http://dic.academic.ru> (дата обращения: 12.02.2013).
5. Кузнецов И. Н. Информация: сбор, защита, анализ. Учебник по информационно-аналитической работе // URL: http://www.libok.net/writer/5556/kniga/16200/kuznetsov_igor_nikolaevich/informatsiya_sbor_zaschita_analiz_uchebnik_po_informatsionno-analiticheskoy_rabote/read (дата обращения: 12.02.2013).

6. Павел Астахов представил программу «Россия – без сирот» // URL: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=4781> (дата обращения: 12.02.2013).
7. Рябухин С. Н. Детская безнадзорность и преступность несовершеннолетних, как следствие социально-экономической трансформации российского общества // Аналитический вестник. Серия 23: Основные проблемы социального развития России: Молодежь в условиях социально-экономической трансформации российского общества. М.: Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Информационно-аналитическое управление аппарата Совета Федерации. 1999.
8. Чумарова Е. Ю. Административно-юрисдикционная деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав: монография. Красноярск: Сибирский юридический институт МВД России, 2005.

References:

1. Federal Law No. 120-FL from June 24, 1999 “On the Principles of Prevention Child Neglect and Juvenile Delinquency” (amended and supplemented) [Federal’nyi zakon ot 24 iyunya 1999 g. № 120-FZ «Ob osnovakh sistemy profilaktiki beznadzornosti i pravonarushenii nesovershennoletnikh» (s izmeneniyami i dopolneniyami)]. *System Konsul’tant Pljus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.
2. Law of Moscow City No. 20 from April 27, 2001 “On Commissions for Cases and Rights Protection of Minors” [Zakon goroda Moskvy ot 27 aprelya 2001 goda № 20 «O komissiyakh po delam nesovershennoletnikh i zashchite ikh prav»]. *System Konsul’tant Pljus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013. Available at: <http://dic.academic.ru/> (accessed 06.02.2013).
3. Regional Law of Leningrad region No. 126-oz from 29.12.2005 “On Commissions for Cases and Rights Protection of Minors in the Leningrad Region” (as amended on 02.07.2011) [Oblastnoi zakon Leningradskoi oblasti ot 29.12.2005 № 126-oz «O komissiyakh po delam nesovershennoletnikh i zashchite ikh prav v Leningradskoi oblasti» (red. ot 07.02.2011)]. *System Konsul’tant Pljus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2013.
4. *Cooperation* [Vzaimodejstvie]. Available at: <http://dic.academic.ru> (accessed: 12.02.2013).
5. Kuznetsov I. N. *Information: Collection, Protection, Analysis. Tutorial for information analysis* [Informatsiya: sbor, zashchita, analiz. Uchebnik po informatsionno-analiticheskoi rabote]. Available at: <http://www.libok.net/writer/5556/>

kniga/16200/kuznetsov_igor_nikolaevich/informatsiya_sbor_zaschita_analiz_uchebnik_po_informatsionno-analiticheskoy_rabote/read (accessed: 12.02.2013).

6. Pavel Astakhov presented *the program "Russia - without Orphans"*. Available at: <http://www.rfdeti.ru/display.php?id=4781> (accessed: 12.02.2013).

7. Ryabukhin S. N Child Neglect and Juvenile Delinquency as a Result of Socio-economic Transformation of Russian Society [Detskaya beznadzornost' i prestupnost' nesovershennoletnikh, kak sledstvie sotsial'no-ekonomicheskoi transformatsii rossiiskogo obshchestva]. *Analiticheskii vestnik - Analytical Bulletin*, Series 23: The main problem of the social development of Russia: Youth in conditions of socio-economic transformation of Russian society. Moscow: The Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation: Information-analytical department of the Federation Council, 1999.

8. Chumarova E. Yu. *Administrative and Jurisdictional Activity of Commissions for Cases and Rights Protection of Minors: monograph* [Administrativno-yurisdiktsionnaya deyatelnost' komissii po delam nesovershennoletnikh i zashchite ikh prav: monografiya]. Krasnoyarsk: Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2005.

Чаннов С. Е. / Channov S. E.

**К ВОПРОСУ ОБ ОДНОМ ПОСТАНОВЛЕНИИ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
TOWARDS THE QUESTION ABOUT ONE RULING
OF CONSTITUTIONAL COURT**

*Чаннов Сергей**Евгеньевич,*

*доктор юридических наук,
доцент, заведующий кафедрой
служебного и трудового права
Поволжского института
управления имени П. А. Столыпина
РАНХиГС, г. Саратов,
sergeychannov@yandex.ru*

*Channov Sergei**Evgen'evich,*

*Doctor of law (LLD), Associate
Professor, Head of the Department
of service and labor law,
P. A. Stolypin Volga Region
Institute of Management of Russian
Academy of National Economy
and Civil Service, Saratov,
sergeychannov@yandex.ru*

В статье анализируется Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.02.2013 г. в части, касающейся конституционности применения в Российской Федерации административного наказания в виде обязательных работ. Автором критикуются доводы Конституционного Суда, и отмечается, что в существующем виде обязательные работы нарушают принятые на себя Российской Федерацией международно-правовые обязательства.

Ключевые слова: Конституционный Суд РФ, обязательные работы, принудительный труд, приговор суда, уголовные наказания.

The article analyzes the ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation from 14.02.2013, in respect of the constitutionality of application in the Russian Federation an administrative penalty in the form of compulsory works. The author criticizes the arguments of the Constitutional Court, and notes that in the present form compulsory works violate international legal obligations taken by the Russian Federation.

Keywords: Constitutional Court of the RF, compulsory works, forced labor, sentence of a court, criminal sanctions.

- Когда я беру слово, оно означает то, что я хочу, не больше и не меньше,
- сказал Шалтай-Болтай презрительно.
- Вопрос в том, подчинится ли оно вам,
- сказала Алиса.
- Вопрос в том, кто из нас здесь хозяин,
- сказал Шалтай-Болтай. - Вот в чем вопрос!

Л. Кэрролл. Алиса в Зазеркалье

Сразу после принятия в июне 2012 года Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» [4] стало очевидно, что очень скоро многие его положения (а также порядок его принятия в целом) будут предметом проверки Конституционного Суда Российской Федерации. Так оно и произошло, и 14 февраля 2013 года Конституционный Суд Российской Федерации принял постановление [5], в котором признал данный закон не противоречащим Конституции Российской Федерации по порядку его принятия Государственной Думой Российской Федерации (при трех противоположных особых мнениях судей В. Г. Ярославцева, Ю. М. Данилова и С. М. Казанцева), однако признал неконституционность отдельных его положений.

Само это постановление, представляющее собой довольно значительный по объему документ, и содержащаяся в нем аргументация Конституционного Суда Российской Федерации, безусловно, заслуживают отдельного исследования. В рамках же данной статьи мы хотим коснуться лишь одного из рассмотренных Конституционным Судом вопросов – касающегося конституционности введения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях нового административного наказания в виде обязательных работ.

На несоответствие института обязательных работ Конституции Российской Федерации в том виде, в котором они в настоящее время введены в российское законодательство обращали внимание как депутаты Государственной Думы еще в период обсуждения законопроекта [13], так и различные ученые уже после его принятия [15, 2; 14, 63-76; 16, 2-11; 10, 10-18]. Изучался вопрос о конституционности обязательных работ и Конституционным Судом

Российской Федерации, который посвятил ему п. 3.2 мотивировочной части постановления и п. 8 резолютивной. К каким же выводам он пришел?

Приступая к рассмотрению вопроса об обязательных работах, Конституционный Суд Российской Федерации совершенно справедливо констатировал, что закрепленный в статье 3.2 КоАП РФ перечень видов административных наказаний не рассматривается как закрытый и может дополняться и уточняться федеральным законодателем, обладающим широкой дискрецией в установлении способствующих наиболее эффективному достижению целей административной ответственности на том или ином конкретно-историческом этапе развития государства мер реагирования на совершение административных правонарушений. В связи с этим само по себе расширение Федеральным законом от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ перечня видов административных наказаний путем включения в него обязательных работ не может расцениваться как не соответствующее Конституции Российской Федерации.

Далее Конституционный Суд подчеркнул, что, наличие в Конституции Российской Федерации прямого запрета принудительного труда (статья 37, часть 2) и отсутствие указания на запрет обязательного труда не обусловлено какими-либо существенными различиями между ними, а, напротив, должно рассматриваться как признание того, что обязательный труд является не чем иным, как аналогом принудительного труда. Не проводят различий между принудительным и обязательным трудом корреспондирующие приведенным конституционным предписаниям положения Международного пакта о гражданских и политических правах (пункт 3 статьи 8) и Конвенции о защите прав человека и основных свобод (пункт 2 статьи 4), согласно которым никто не должен привлекаться к принудительному или обязательному труду.

Таким образом, вопрос о конституционности назначения наказания в виде обязательных работ напрямую зависит от того: не противоречит ли их введение в российское законодательство Конвенции о защите прав человека и основных свобод [2] и Конвенции Международной организации труда № 29 «Относительно принудительного или обязательного труда» [1], поскольку именно эти документы, признанные Российской Федерации обязательными для применения на ее территории, не только содержат общий запрет на использование принудительного труда, но и определяют случаи, когда, в исключение из общего правила, он все же является допустимым.

Важнейшим международно-правовым документом, содержащим запрет на использование принудительного труда и, одновременно, устанавливающим исключения – в каких случаях труд без согласия лица не будет

считаться принудительным (фактически указывающим на «разрешенные» случаи принудительного труда) является Конвенция Международной организации труда № 29 «Относительно принудительного или обязательного труда». Согласно ст. 2 этого документа в смысле настоящей Конвенции термин «принудительный или обязательный труд» означает всякую работу или службу, требуемую от какого-либо лица под угрозой какого-либо наказания и для которой это лицо не предложило добровольно своих услуг.

Однако термин «принудительный или обязательный труд» в смысле настоящей Конвенции не включает в себя:

а) всякую работу или службу, требуемую в силу законов об обязательной военной службе и применяемую для работ чисто военного характера;

б) всякую работу или службу, являющуюся частью обычных гражданских обязанностей граждан полностью самоуправляющейся страны;

с) всякую работу или службу, требуемую от какого-либо лица вследствие приговора, вынесенного решением судебного органа, при условии, что эта работа или служба будет производиться под надзором и контролем государственных властей, и что указанное лицо не будет уступлено или передано в распоряжение частных лиц, компаний или обществ;

д) всякую работу или службу, требуемую в условиях чрезвычайных обстоятельств, то есть в случаях войны или бедствия или угрозы бедствия, как-то: пожары, наводнения, голод, землетрясения, сильные эпидемии или эпизоотии, нашествия вредных животных, насекомых или паразитов растений и вообще обстоятельства, ставящие под угрозу или могущие поставить под угрозу жизнь или нормальные жизненные условия всего или части населения;

е) мелкие работы общинного характера, то есть работы, выполняемые для прямой пользы коллектива членами данного коллектива, и которые поэтому могут считаться обычными гражданскими обязанностями членов коллектива при условии, что само население или его непосредственные представители имеют право высказать свое мнение относительно целесообразности этих работ (текст Конвенции дан в официальном переводе на русский язык, опубликованном в изданиях: Ведомости ВС СССР. 2 июля 1956 г. № 13. Ст. 279) [17, 219-232; 9, 197-208].

Как видно, в данном случае Конвенция не считает принудительным (обязательным) трудом всякую работу или службу, требуемую от какого-либо лица вследствие *приговора*, вынесенного решением судебного органа. Как мы уже отмечали на этот счет ранее, приговор в отечественной правовой

системе выносятся только по уголовным делам (ст. 296 УПК РФ), административные же наказания (в том числе, и наказание в виде обязательных работ) налагаются путем вынесения постановлений (ст. 29.10) [14].

Надо сказать, что на основе приведенного выше официального перевода текста Конвенции Международной организации труда № 29 готовились и российские документы нормативного характера и, в частности, Трудовой кодекс Российской Федерации. Как следствие, в частности, ст. 4 устанавливает: «для целей настоящего Кодекса принудительный труд не включает в себя... работу, выполняемую вследствие вступившего в законную силу приговора суда под надзором государственных органов, ответственных за соблюдение законодательства при исполнении судебных приговоров».

Как видно, в данном случае авторы ТК РФ также использовали вполне определенный термин «приговор».

Однако такое понимание Конвенции Международной организации труда № 29 было отвергнуто Конституционным Судом Российской Федерации при подготовке рассматриваемого постановления. В абз. 7 п. 3.2. мотивировочной части постановления он указал, что принудительный труд «как следует из подпункта «с» пункта 2 статьи 2 Конвенции МОТ 1930 года № 29 о принудительном труде, не включает в себя всякую работу или службу, требуемую от какого-либо лица вследствие *присуждения решением* судебного органа, при условии, что эта работа или служба будут производиться под надзором и контролем государственных властей и что такое лицо не будет передано в распоряжение частных лиц, компаний или обществ». При этом Конституционный Суд Российской Федерации также сослался на принятый в 2007 году Международной организацией труда Общий обзор (доклад), касающийся Конвенции МОТ 1930 года № 29 о принудительном труде и Конвенции МОТ 1957 года № 105 об упразднении принудительного труда, который, по мнению суда, также исходит из того, что исключение из общего запрета, установленного пунктом 2 статьи 4 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, может иметь форму обязательного труда в тюрьме либо труда, требуемого в результате назначения иных видов наказания, таких как осуждение к общественным (по терминологии Общего обзора) работам (пункт 48); под конвенционный запрет принудительного труда не подпадают общественные работы, если они удовлетворяют необходимым условиям, а именно являются мерой наказания, назначаемой исключительно судом, и выполняются для государства или его структур – администраций, регионов, публичных служб, учреждений и др. (пункт 125)».

Таким образом, в данном случае Конституционный Суд заменил термин «приговор» использованный в официальном переводе Конвенции Международной организации труда № 29 и воспроизведенный затем в ТК РФ, на несколько невнятный термин «присуждение». Допустима ли такая замена?

Здесь следует отметить, что в науке международного права сложились определенные подходы относительно понятий «официальный текст» и «официальный перевод». Так, профессор И. И. Лукашук отмечает, что под официальным переводом понимается «перевод договора, аутентичность которого установлена на других языках. Осуществление таких переводов Венские конвенции рассматривают как одну из функций депозитария, которым могут быть как государство, так и международная организация (ст. 77 Венской конвенции 1969 г.)... Официальным текстом называют также перевод государством-участником аутентичного текста на свой язык» [11].

«Естественно, – продолжает далее И. И. Лукашук – возникает вопрос о юридическом статусе официального текста. Таким текстом государство руководствуется в своей внутренней и внешней политике. Исключение составляют случаи, когда обнаруживается расхождение с подлинным текстом договора. Государство ратифицирует официальный текст, и он является обязательным для всех его органов. Однако это не означает игнорирования подлинного текста. Закон СССР о порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров СССР 1978 г. предусматривал, что договоры, «аутентичные тексты которых составлены на иностранных языках, публикуются с официальным переводом на русский язык» (ст. 25). Федеральный закон о международных договорах РФ 1995 г. не содержит подобного правила. Тем не менее, Бюллетень международных договоров следует ему. Из этого видно, что если в процессе применения официального текста обнаруживается его расхождение с аутентичным текстом, то применению подлежит последний» [11].

Итак, международное право не исключает возможности наличия расхождений между официальным текстом (переводом) международно-правового документа и его аутентичным текстом, причем приоритет отдается последнему, что вполне логично. При этом, однако, не раскрывается механизм: кто и в каком порядке может признать наличие такого расхождения и применить смысл, отличающийся от содержащегося в официальном переводе.

Представляется, что Конституционный Суд Российской Федерации, как высший орган конституционного контроля, может быть таким правом наделен. Однако такое понимание текста документа должно иметь подробную и крайне убедительную аргументацию.

Если говорить о буквальном значении текста Конвенции Международной организации труда № 29, то необходимо заметить, что термин «приговор», использованный в официальном переводе, действительно не является вполне точным.

Так, в английском тексте Конвенции соответствующий абзац выглядит следующим образом:

- any work or service exacted from any person as a consequence of a conviction in a court of law, provided that the said work or service is carried out under the supervision and control of a public authority and that the said person is not hired to or placed at the disposal of private individuals, companies or associations;

Термин «conviction», являющийся камнем преткновения, наиболее точно в контексте всей фразы может быть переведен как «осуждение».

Аналогичная ситуация имеет место и с французским первоисточником:

- tout travail ou service exigé d'un individu comme conséquence d'une condamnation prononcée par une décision judiciaire, à la condition que ce travail ou service soit exécuté sous la surveillance et le contrôle des autorités publiques et que ledit individu ne soit pas concédé ou mis à la disposition de particuliers, compagnies ou personnes morales privées, - condamnation (f) - с французского - осуждение (можно заметить, что термин «осуждение», а не «приговор» используется и в более современных переводах текста Конвенции МОТ № 29 [8]).

Однако сути рассматриваемой ситуации это не меняет, поскольку термин «осуждение» используется в *отечественной юриспруденции* применительно исключительно к уголовным наказаниям.

Конечно, тут возможны и другие толкования, поскольку понятие «осуждение» может иметь иное значение (более широкое) в других правовых системах. В связи с этим убедительным доводом в пользу применения Конституционным Судом Российской Федерации термина «присуждение» был бы анализ сложившейся международно-правовой практики относительно применения Конвенции Международной организации труда № 29. Однако допустимость такого расширительного толкования терминов «conviction» (англ.) и *condamnation* (фр.) не вытекает однозначно из Общего обзора [18], на который ссылается Конституционный Суд, поскольку в нем в целом идет речь об обязательном труде в тюрьме либо труде, требуемого в результате назначения иных видов наказания, таких как осуждение к общественным работам (без уточнения идет ли речь об осуждении к уголовному наказанию либо к какому-то иному). В то же время, в том же Общем обзоре эксперты,

рассматривая допустимость принуждения государством к труду, в ряде случаев однозначно указывают, что речь идет только о таком труде в качестве уголовного наказания (п. 51, 52 и др.).

Между тем Н. Валтикос писал о том, что решения контрольных органов МОТ «...следует рассматривать как разновидность прецедентного права, которые внесли определенный вклад в выяснение, а в некоторых областях и в развитие стандартов, установленных Уставом МОТ и конвенциями» [21, 179]. Н. Л. Лютов также полагает, что решения контрольных органов МОТ (таких, как Комитет экспертов) следует рассматривать в качестве международно-правовых обычаев [12, 17-19]. И в данном случае позиция Конституционного Суда Российской Федерации идет явно вразрез с позицией экспертов МОТ.

Однако, если применительно к толкованию положений Конвенции Международной организации труда № 29 позиция Конституционного Суда выглядит недостаточно убедительной, то применительно к еще одному документу – к анализу которого обратился он в рассматриваемом Постановлении – крайне сомнительной. Речь идет о Конвенции о защите прав человека и основных свобод, также обязательной к применению на территории Российской Федерации.

Так, отметив, что «по смыслу пункта 3 статьи 4 Конвенции о защите прав человека и основных свобод во взаимосвязи с ее статьей 5, всякая работа, которую обычно должно выполнять лицо, законно подвергнутое задержанию, заключению под стражу (аресту) либо содержанию под стражей или условно освобожденное от такого заключения, не может рассматриваться как отступление от запрета принудительного или обязательного труда», Конституционный Суд далее указывает, что «данное исключение напрямую не увязано с применением принуждения только в отношении лиц, подозреваемых или обвиняемых в совершении преступления, его значение не ограничивается сферой уголовного преследования...». В обоснование своей позиции он ссылается также на Постановление Европейского Суда по правам человека от 7 июля 2011 года [6].

В принципе такое толкование Конвенции о защите прав человека и основных свобод является допустимым, поскольку в ее ст. 5 действительно содержится перечень случаев законного ограничения права на свободу и личную неприкосновенность (отсылка к которому идет и в ст. 4), включающий в себя и заключение под стражу лиц в административном порядке. Однако, не увязывая допустимость применения принуждения к труду именно с уголовным преследованием, Конвенция, тем не менее, прямо и однозначно

запрещает его использовать иначе как применительно к лицам, находящимся в заключении либо условно освобожденным от такого заключения (в рамках п. «а» ч. 3 ст. 4). Можно отметить, что аналогичный подход использован и в ст. 8 Международного Пакта от 16.12.1966 г. «О гражданских и политических правах» [3]. Между тем, исходя из ст. 3.13 КоАП РФ, административное наказание в виде обязательных работ применяется к лицам, не находящимся в каком либо заключении (например, подвергнутым административному аресту) и не освобожденным от такового с заменой на обязательные работы.

Конечно, как отметил Конституционный Суд Российской Федерации Конвенция о защите прав человека и основных свобод «является живым инструментом, подлежащим толкованию «в свете понятий, превалирующих в настоящее время в демократических государствах», однако, вряд ли ее «живость» настолько велика, чтобы толковать ее положения диаметрально их буквальному содержанию. Кстати, и в Постановлении Европейского Суда по правам человека по делу «Штуммер (Stummer) против Австрии», на которое посчитал в данном случае необходимым сослаться Конституционный Суд Российской Федерации, речь все-таки идет о принуждении к труду лица, отбывающего уголовное наказание в тюрьме; развитие же европейского права и смена стандартов, отмеченное Европейским Судом, касается изменения систем социального страхования.

В связи с этим представляется необходимым напомнить, что в большинстве стран мира общественно полезные работы, даже применяемые в качестве уголовного наказания, не являются принудительными и обязательными. Выражается это в том, что суд может назначить такое наказание только с предварительного согласия подсудимого. Это правило характерно практически для всех стран, где применяются общественно полезные работы [20, 113], в том числе и не являющихся участниками Европейской конвенции по правам человека [19], и обычно формулируется в законе (см. ст. 49 и 83 УК Испании, ст. 131-8 УК Франции). Связано это с тем, что *другие способы соблюсти запреты Конвенции и при этом использовать общественно полезные работы, которые являются эффективной альтернативой лишению свободы, европейским законодательствам и юридической практике неизвестны [7].*

Таким образом, практика европейских государств в настоящее время стоит на запрете использования наказания в виде обязательных работ к лицам, не находящимся в заключении, без их согласия. Признание Конституционным Судом Российской Федерации принципиальной допустимости

использования обязательных работ в качестве административного наказания в существующем виде смотрится на этом фоне крайне сомнительным и противоречащим складывающимся тенденциям в области применения принудительного труда в мире.

Список литературы:

1. Конвенция № 29 Международной организации труда «Относительно принудительного или обязательного труда» (принята в г. Женеве 28.06.1930 на 14-ой сессии Генеральной конференции МОТ) // Ведомости ВС СССР. 2 июля 1956 г. № 13. Ст. 279.
2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.
3. Международный Пакт от 16.12.1966 г. «О гражданских и политических правах» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.
4. Федеральный закон от 08.06.2012 № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (с изм. от 14.02.2013) // СЗ РФ. 2012. № 24. Ст. 3082.
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э. В. Савенко» // СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 868.
6. Информация о Постановлении ЕСПЧ от 07.07.2011 по делу «Штуммер (Stummer) против Австрии» (жалоба № 37452/02) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2012. № 1.
7. Клепицкий И. А. Преступление, административное правонарушение и наказание в России в свете Европейской конвенции о правах человека // Государство и право. 2000. № 3.
8. Комментарии Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ в отношении статьи 99 Уголовно-исполнительного кодекса Республики Казахстан (Варшава, 2 июня 2010 года).
9. Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1919-1956. Т. I. Женева: Международное бюро труда,

1991. С. 197-208 // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. - Электрон. дан. - [М., 2013].

10. Кудрявцева В. П. Что такое «обязательные работы» в административном праве и как может быть организовано их исполнение? // Исполнительное право. 2012. № 4.

11. Лукашук И. И. Современное право международных договоров: в 2 т. Т. 1: Заключение международных договоров. М.: Волтерс Клувер, 2004.

12. Лютов Н. Л. Российское трудовое законодательство и международные трудовые стандарты: соответствие и перспективы совершенствования. М., 2012.

13. Рязанова Т. Итальянская забастовка взорвала «Твиттер», «Фейсбук» и мозг Нарышкина // URL: <http://www.specletter.com>. (дата обращения: 24.03.2013).

14. Чаннов С. Е. Административные наказания в КоАП РФ: некоторые вопросы развития законодательства // Актуальные вопросы публичного права. 2012. № 9.

15. Чаннов С. Е. Обязательные работы или принудительный труд // ЭЖ-Юрист. 2012. № 29.

16. Шугрина Е. С. Новые правила организации и проведения публичных мероприятий: что скажет Конституционный Суд РФ? // Муниципальное право. 2012. № 3.

17. Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XIX.- М., 1960.

18. Eradication of forced labour. International labour office. Geneva, 2007.

19. Die Freiheitsstrafe und ihre Surrogate im deutschen und ausländischen Recht. Baden - Baden, 1983.

20. Le centenaire de la peine privative de liberte aux Pays - Bas. Groningen, 1986.

21. Valticos N. The Sources of International Labour Law // International Law and Its Sources. Deventer, 1989.

References:

1. Convention No. 29 of the International Labor Organization "On Forced or Compulsory Labor" (adopted in Geneva on 28.06.1930 at 14th session of the General Conference of the International Labor Organization)

[Konventsiya № 29 Mezhdunarodnoi organizatsii truda «Otnositel'no prinuditel'nogo ili obyazatel'nogo truda» (prinyata v g. Zheneve 28.06.1930 na 14-oi sessii General'noi konferentsii MOT)]. *Vedomosti VS SSSR – Gazette of the Supreme Soviet of the USSR*, July 02, 1956, no. 13, article 279.

2. Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (signed in Rome on 04.11.1950) (amended from 13.05.2004) [Konventsiya o zashchite prav cheloveka i osnovnykh svobod]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2001, no. 2, article 163.

3. International Covenant from 16.12.1966 “On Civil and Political Rights” [Mezhdunarodnyi Pakt ot 16.12.1966 g. «O grazhdanskikh i politicheskikh pravakh»]. *Byulleten' Verkhovnogo Suda RF – Bulletin of the Supreme Court of the RF*, 1994, no. 12.

4. Federal Law No. 65-FL from 08.06.2012 “On Amendments to the Code on Administrative Offences of the RF and the Federal Law “On Meetings, Rallies, Demonstrations, Processions and Picketing” (amended from 02.14.2013) [Federal'nyi zakon ot 08.06.2012 № 65-FZ «O vnesenii izmenenii v Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh i Federal'nyi zakon «O sobraniyakh, mitingakh, demonstratsiyakh, shestviyakh i piketirovaniyakh»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2012, no. 24, article 3082.

5. Resolution of the Constitutional Court No. 4-P from 14.02.2013 “On the Constitutionality Test of the Federal Law “On Amendments to the Code on Administrative Offences of the RF and the Federal Law “On Meetings, Rallies, Demonstrations, Processions and Picketing” in connection with the request from a group of deputies of the State Duma and complaint of E. V. Savenko” [Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 14.02.2013 № 4-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti Federal'nogo zakona «O vnesenii izmenenii v Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh i Federal'nyi zakon «O sobraniyakh, mitingakh, demonstratsiyakh, shestviyakh i piketirovaniyakh» v svyazi s zaprosom gruppy deputatov Gosudarstvennoi Dumy i zhaloboi grazhdanina E. V. Savenko»]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2013, no. 8, article 868.

6. Information on the Decision of the ECHR from 07.07.2011 on the case “Stummer v. Austria” (complaint No. 37452/02) [Informatsiya o Postanovlenii ESPCh ot 07.07.2011 po delu «Shtummer (Stummer) protiv Avstrii» (zhaloba № 37452/02)]. *Byulleten' Evropeiskogo Suda po pravam cheloveka – Bulletin of the European Court of Human Rights*, 2012, no. 1.

7. Klepitskij I. A. Crime, Administrative Offense and Punishment in Russia in the Light of the European Convention on Human Rights [Prestuplenie, administrativnoe pravonarushenie i nakazanie v Rossii v svete Evropejskoj konventsii o pravah cheloveka]. *Gosudarstvo i pravo – State and Law*, 2000, no. 3.

8. *Comments of Office for Democratic Institutions and Human Rights OSCE in respect of article 99 of the Penal Code of the Republic of Kazakhstan (Warsaw, June 02, 2010)* [Kommentarii Byuro po demokraticeskim institutam i pravam cheloveka OBSE v otnoshenii stat'i 99 Ugolovno-ispolnitel'nogo kodeksa Respubliki Kazakhstan (Varshava, 2 iyunya 2010 goda)].

9. *Conventions and Recommendations Adopted by the International Labor Conference. 1919-1956. T. I.* [Konventsii i rekomendatsii, prinyatyje Mezhdunarodnoi konferentsiei truda. 1919-1956. T. I.]. Geneva: International Labor Office, 1991. pp. 197-208.

10. Kudryavtseva V. P. What are “Compulsory Works” in Administrative Law and how their Exercising can be Organized? [Chto takoe «obyazatel'nye raboty» v administrativnom prave i kak mozhet byt' organizovano ikh ispolnenie?]. *Ispolnitel'noe pravo – Executive Law*, 2012, no. 4.

11. Lukashuk I. I. *Contemporary Law of International Treaties: in 2 volumes. Vol. 1: Conclusion of International Treaties* [Sovremennoe pravo mezhdunarodnykh dogovorov: v 2 t. T. 1: Zaklyuchenie mezhdunarodnykh dogovorov]. Moscow: Volters Kluver, 2004.

12. Lyutov N. L. *Russian Labor Legislation and International Labor Standards: Suitability and Prospects of Improvement* [Rossiiskoe trudovoe zakonodatel'stvo i mezhdunarodnye trudovye standarty: sootvetstvie i perspektivy sovershenstvovaniya]. Moscow: 2012.

13. Ryazanova T. *Italian strike blew up “Twitter”, “Facebook” and the brain of Naryshkin* [Ital'yanskaya zabastovka vzorvala «Tvitter», «Feisbuk» i mozg Naryshkina]. Available at: <http://www.specletter.com>. (accessed: 24.03.2013).

14. Channov S. E. Administrative Penalties in the Code on Administrative Offences of the RF: Some Issues of Legislation Development [Administrativnye nakazaniya v KoAP RF: nekotorye voprosy razvitiya zakonodatel'stva]. *Aktual'nye voprosy publichnogo prava – The Topical Issues of Public Law*, 2012. № 9.

15. Channov S. E. Compulsory Works or Forced Labor [Obyazatel'nye raboty ili prinuditel'nyi trud]. *EZh-Jurist*, 2012, no. 29.

16. Shugrina E. S. New Rules for the Organization and Holding of Public Events: What will the Constitutional Court of the Russian Federation Say?

[Novye pravila organizatsii i provedeniya publichnykh meropriyatii: chto skazhet Konstitutsionnyi Sud RF?]. *Munitsipal'noe pravo – Municipal Law*, 2012, no. 3.

17. *Collection of Ongoing Treaties, Agreements and Conventions Signed by the USSR with Foreign Countries. Issue 19* [Sbornik deistvuyushchikh dogovorov, soglashenii i konventsii, zaklyuchennykh SSSR s inostrannymi gosudarstvami. Vyp 19]. Moscow: 1960.

18. *Eradication of Forced Labor*. International labour office. Geneva, 2007.

19. *The Imprisonment and its Analogs in the German and Foreign Law* [Die Freiheitsstrafe und ihre Surrogate im deutschen und ausländischen Recht]. Baden-Baden: 1983.

20. *Le centenaire de la peine privative de liberte aux Pays - Bas*. Groningen: 1986. p. 113.

21. Valticos N. *The Sources of International Labor Law*. *International Law and Its Sources*. Deventer: 1989.

Требования к оформлению статей

Статьи публикуются в авторской редакции, без исправлений. Со стороны редакций возможна лишь техническая правка текста. Редакции журнала не несет ответственности за недостоверные данные в статьях. Авторы принимают на себя ответственность за достоверность сведений, изложенных в статье, в том числе и за отсутствие плагиата.

В редакции журналов направляются окончательные варианты статей, не требующих доработок.

К публикации принимаются статьи, удовлетворяющие следующим требованиям по расположению и структуре текста:

а) УДК и ББК

б) ФИО и сведения об авторе (авторах): ученое звание, ученая степень, место работы, учебы (жирным шрифтом, выравнивание по левому краю с отступом абзаца 1 см., курсивом, строчными буквами), на русском языке

в) наименование статьи (по центру заглавными буквами, жирным шрифтом), на русском языке

г) аннотация (не более 8 строк) и ключевые слова основной текст статьи (выравнивание по ширине), на русском языке

д) пункты б)-г) на английском языке

е) текст статьи выполняется в редакторе Microsoft Office Word со следующим форматированием:

- шрифт - Times New Roman

- основной текст - кегль 14

- межстрочный интервал 1,5

- все поля - 2 см

- отступ абзаца - 1 см

- ориентация - книжная, без переносов, без постраничных сносок

Примечание. Рисунки и графики (распределить по тексту и сгруппировать);

ж) литература и источники (на русском и английском языке);

з) ссылки (сноски) на литературу печатаются внутри текста в квадратных скобках после цитаты. Сначала указывается номер источника, а после запятой номер страницы, например, [12, 21]. Сноски на несколько источников внутри квадратных скобок разделяются точкой с запятой, например, [14,6; 12,58].

Журнал публикует открытые сведения об авторе (авторах), к которым помимо указанных ученого звания, ученой степени, места работы, учебы, относятся: почтовые реквизиты автора, по которым автору заинтересованным лицом может быть направлена корреспонденция по прочитанной в журнале статье или адрес электронной почты.

Более подробная информация размещена на сайте редакции – www.kizilov-inc.ru

[Http://www.sanar64.ru](http://www.sanar64.ru)

ЗАО "САНАР"
комплекс юридических услуг



[Http://www.kizilov-inc.ru](http://www.kizilov-inc.ru)



ГАРАНТ - мощное оружие профессионалов!

тел. (8452) 45-95-85

WWW.GARANT.RU