

# ТІЗ 2225-8299 **АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА**



# НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

## Актуальные вопросы публичного права

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ИНФОРМАЦИОННОЕ ИЗДАНИЕ ISSN 2225-8299 зарегистрировано в роскомнадзоре. Рег. ПИ № ФС 77-47916 от 22.12.2011 г. издается ежемесячно. журнал издается с января 2012 г.

**№** 10 (10) 2012 г.

# The Topical Issues of Public Law

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.

SCIENTIFIC-PRACTICAL INFORMATIONAL EDITION

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

Председатель редакционного совета **Денисенко В.В., д.ю.н.**, г. Ростов-на-Дону

> Редакционный совет: Щукина Т.В., д.ю.н., г. Липецк Косицин И.А., к.ю.н., г. Омск

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

Редакция:

Рубцов Д.В.

Маркарьян 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 60х84 1/16 Бумага офсетная. Гарнитура таймс Номер подписан в печать 29.11.2012 г.

Усл. печ. л. 4.08 Тираж 200 экз. Отпечатано в типографии обособленного подразделения ЗАО «САНАР»

Editor in chief of the magazine:

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

Chairman of the editorial board:

Denisenko V.V., d.j.s., Rostov-on-Don

The editorial board:

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

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

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 29th of November, 2012.

Nominal print 4.08 sh.

Circulation of 200 copies

Printed in the press of the solitary subdivision

ZAO (CJSC) «SANAR»

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

# •СОДЕРЖАНИЕ•

Хозяйственно-правовые нормы детенизации экономики как средства предотвращения легализации преступных доходов  Возняковская К. А.	3
Способы защиты прав публичных служащих при применении мер поощрения Волкова В. В.	15
<b>Возвращаясь к вопросу о понятии государственной охраны</b> Косицин И. А.	25
О некоторых проблемах государственно-правового воздействия на сферу страхования предпринимательских рисков (на примере Украины)  Стась Э. П.	33
Несовершенство гражданско-правового регулирования изъятия земельного участка, который не используется или ненадлежаще используется в соответствии с целевым назначением  Турицын А. В.	45
К вопросу о публично-правовых спорах (административно-правовой аспект) Хахалева Е. В.	63
<b>Административная ответственность арбитражных управляющих</b> Черемушников Н. М.	72

### Возняковская К. А. / Voznjakovskaja K. А.

### ХОЗЯЙСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ ДЕТЕНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ КАК СРЕДСТВА ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ ЛЕГАЛИЗАЦИИ ПРЕСТУПНЫХ ДОХОДОВ

ECONOMIC AND LEGAL NORMS OF ECONOMY UNSHADOWING AS A MEANS OF PREVENTION LEGALIZATION (LAUNDERING) OF INCOMES RECEIVED BY WAY OF CRIME

Возняковская Кристина Анатольевна, ассистент кафедры специально-правовых дисциплин Национального Университета «Одесская юридическая академия» (ЧФ).

В статье проанализированы основные предпосылки возникновения и распространения такого явления как «теневая экономика», с акцентом на вопросах борьбы с легализацией доходов, полученных преступным путем. Освещены перспективы усовершенствования хозяйственного законодательства в этой сфере. Определена актуальность и необходимость применения перечисленных в нормативно-правовых актах средств противодействия легализации преступных доходов.

**Ключевые слова:** легализация, теневая экономика, рынок капитала, доходы, отмывания, противодействие, методы контроля, налогообложение, мониторинг, средства, хозяйственноправовые средства, FATF, правонарушение.

Voznjakovskaja Kristina
Anatol'evna,
Assistant of specially-legal
disciplines department of
National University "Odessa Law Academy" (Chernovtsovsky branch).

The article analyzes basic premises of origin and spread of such a phenomenon as "shadow economy", with the emphasis on the issues of fight against legalization of proceeds of crime. Highlighted the prospects of improvement of economic legislation in this area. In the article is determined the relevance and necessity of application the enumerated in normative legal acts means of combating laundering money received by way of crime.

**Keywords:** legalization, shadow economy, capital market, income, money laundering, countering, methods of control, taxation, monitoring, assets, economic and legal means, FATF, offence.

Проблемы теневой экономики тесно переплетены с проблемами легализации «грязных» средств. Легализация «грязных» средств граничит с теневым оборотом, так как ряд налоговых правонарушений пересекается с составами преступлений в части легализации преступных доходов. На это обстоятельство четко указал Верховный суд Украины в Постановлении Пленума № 5 от 15.04.2005. В частности, не могут считаться полученными вследствие совершения предикатного действия средства или другое имущество, которыми лицо не завладело (не получило) путем совершения преступления, а которые оно незаконно удержало, припрятало, не передало государству при наличии обязанности это сделать, а именно: средства, не уплаченные как налоги, сборы, другие обязательные платежи; скрытая выручка в иностранной валюте от реализации экспортных товаров (работ, услуг) или скрытые товары, другие материальные ценности, полученные от такой выручки, поскольку в подобных случаях имеет место не непосредственное получение средств и другого имущества преступным путем, а незаконное (преступное) распоряжение ими (если право собственности на них приобретено законно). Также не являются предметом легализации средства (независимо от их размера), полученные как субсидии, субвенции, дотации или кредиты, вследствие предоставления неправдивой информации субъектами, указанными в диспозиции ч. 1 ст. 222 УК Украины.

Родство других преступлений с легализацией «грязных» средств, а также осуществление иных действий в экономической сфере, которые являются административными проступками в связи с их малой общественной опасностью, характеризуют теневую экономику как предшественницу или спутницу легализации «грязных» средств.

На сегодняшний день наличие теневой экономики в Украине никто не отрицает. По разным данным, доля теневого сектора составляет приблизительно 30-45 % от официального уровня валового внутреннего продукта страны. В теневой бизнес вовлечено огромное количество экономически активного населения, которое свидетельствует о наличии значительных проблем в экономике нашей страны.

Феномен теневой экономики присущ не только Украине. Она есть во всех странах. По оценкам австрийского экономиста Фридриха Шнайдера, на-ибольшие значения параметров теневого сектора зарегистрированы в странах, которые развиваются, и в странах с переходной экономикой, наименьшие – в развитых странах [1, 14].

Так, У. П. Зубаков отмечает, что «легализация (отмывание) доходов, полученных незаконным путем, – мощнейший экономический фактор роста организованной преступной деятельности в опаснейших формах (наркобизнес, торговля оружием, контрабанда и т. д.). Это явление угрожает национальной безопасности стран и подрывает перспективу развития тенденций свободного перемещения капиталов» [5, 13].

Легализация незаконно приобретенных доходов имеет тесную связь с таким отрицательным явлением, как терроризм и транснациональная организованая преступность, незаконный международный наркобизнес, торговля оружием и др. Как правило, именно доходы от преступной деятельности, связанной с перечисленными явлениями, представляют основу процесса легализации преступных капиталов. В свою очередь, преступные капиталы, пройдя все стадии легализации, становятся источниками для воспроизведения многих видов экономических преступлений. Таким образом, мы имеем целую систему – замкнутую цепь преступных элементов, которые являются серьезной угрозой экономической безопасности, как отдельным государствам, так и всему мировому сообществу в целом.

Как верно отмечает А. С. Беницкий, общественная опасность процесса легализации преступных доходов заключается в следующем: «неконтролируемый приток в легальную экономику теневых капиталов усиливает инфляционные процессы; оборот противоправных средств в экономической сфере вносит диспропорции в использование законных механизмов осуществления хозяйственной деятельности, посягая на нормальное функционирование экономики; подрывается законный порядок предпринимательской и другой экономической деятельности, а также принцип равноправия участников хозяйственных отношений, что и приводит к ограничению добросовестной конкуренции» [2, 8].

Специалисты относят источники получения преступных доходов, которые требуют дальнейшей легализации (отмывание), к двум группам:

- наркобизнес, незаконное изготовление и торговля оружием, управление проституцией, торговля людьми (материальная выгода от существования подобных махинаций, как правило, направляется в «тень». По оценкам экспертов, на эти операции приходит больше 50 % всего незаконного оборота);
- преступления в сфере экономической деятельности и высоких технологий; незаконное присвоение денег (в том числе бюджетных) или другого имущества путем разворовывания, мошенничества, фиктивного банкротства, подделки платежных документов, контрабанды (материальная выгода от их осуществления сопровождаются какой-то долей безналичного обращения и составляет около 25 %) [11, 44].

Мировым сообществом признано, что легализация доходов, полученных в результате преступной деятельности, стала глобальной угрозой экономической безопасности и политической стабильности любого государства.

Эта угроза проявляется в следующих отрицательных следствиях:

- неспособность государства и общества бороться с легализацией преступных доходов облегчает обогащение групп людей и отдельных лиц за счет преступлений, тем самым делает саму преступную деятельность более привлекательной и экономически удобной;
- использование легализованных «грязных» денег не только для продолжения преступной деятельности, но и для инвестирования в наиболее перспективные виды экономической деятельности;
- расширение и укрепление экономической и технологической базы организованной преступной деятельности;
- снижение оборота налогов и выделения средств на государственные общественные расходы вследствие сокрытия ведомостей о доходах угрожает финансовой системе государства в целом, ведет к подрыву национальной экономики;

- использование «грязных» денег для подкупа сотрудников органов государственной власти, проникновение преступных элементов в политические институты, а в отдельных случаях для организации и финансирования терроризма, что ведет к подрыву демократической системы и национальной безопасности страны, делает реальной угрозу потери государством контроля над властью и узурпации ее преступными элементами.

Легализация незаконных доходов в развитых странах в последние десятилетия продолжает оставаться серьезной проблемой – международные эксперты оценивают размеры капиталов, которые отмываются в мире, в пределах от 100 до 500 млрд. долларов США в год [7, 12].

9 марта 2011 года издано Распоряжение Кабинета Министров Украины «Об одобрении Стратегии развития системы предотвращения и противодействия легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, или финансированию терроризма на период до 2015 года».

Подобные документы разрабатывают все ведущие страны мира, чаще всего на один год. Главная цель Стратегии – определение мероприятий законодательного, организационного и институционного характера, направленных на обеспечение стабильного и эффективного функционирования национальной системы предотвращения и противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, или финансированию терроризма.

Стратегия состоит из следующих частей:

- а) общая, которая определяет необходимость решения задач относительно быстрого развития отмывания «грязных» денег.
- б) анализ ситуации и текущих тенденций в области борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма в Украине. Эта часть включает оценку роли финансовой разведки (Государственной службы финансового мониторинга), правоохранительных органов, прокуратуры, судов в этом процессе, анализ степени координации ведомств, участия в международном сотрудничестве.
- в) другие два блока концепции можно назвать основными это приоритетные цели Украины в сфере борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма на ближайшие годы и более долгосрочные цели, механизмы и средства реализации целей и задач, предлагаемых в предыдущем блоке концепции. Это законодательное обеспечение, правоохранительная деятельность, деятельность прокуратуры и судов, надзорная деятельность, координация ведомств, участие в международном сотрудничестве.

г) в последнем блоке изложены ожидаемые результаты [9].

В этом контексте можно выделить стратегические задачи хозяйственноправового регулирования в этой сфере: формирование такого блока хозяйственного законодательства, который предотвращает легализацию «грязных» средств, оказывает содействие фиксации правонарушений и противодействует ее последствиям.

Среди соответствующих тактических задач можно выделить те, что имеют хозяйственно-правовой характер и представляют не менее трети от всех других задач, определенных в соответствующей Стратегии, в частности:

- обеспечить утверждение Украиной статуса надежного партнера международного сообщества путем «повышения инвестиционной привлекательности экономики Украины для иностранных инвесторов» и «преодоления барьеров на пути признания ее государством с рыночной экономикой»;
- принять меры по предотвращению возникновения предпосылок для отмывания доходов, полученных преступным путем, или финансирования терроризма, путем: «усовершенствования средств мониторинга финансовых потоков и противодействия нелегальному выводу капиталов за пределы Украины», «повышения эффективности анализа методов и финансовых схем легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, или финансирования терроризма и разработки соответствующих типологий», «проведения анализа внешнеэкономических операций, которые осуществляются субъектами хозяйствования через оффшорные зоны», «внедрения классификации небанковскими финансовыми учреждениями клиентов и осуществления такими учреждениями соответствующих мероприятий в отношение клиентов, деятельность которых свидетельствует о повышенном риске проведения ими финансовых операций», «обеспечения регулирования деятельности по организации и проведению лотерей и азартных игр на территории Украины»;
- минимизация рисков использования финансовой системы Украины с целью отмывания доходов, полученных преступным путем, или финансирования терроризма путем: «усиления информационной прозрачности финансовой системы», «увеличения доли безналичных расчетов и сужения сферы использования денежной наличности», «внедрения механизма сбора субъектами первичного финансового мониторинга информации о деятельности иностранных финансовых учреждений, с которыми установлены корреспондентские отношения»;

- усовершенствование механизма регулирования и надзора за субъектами первичного финансового мониторинга путем: «проведения анализа эффективности мероприятий, функционирования системы финансового мониторинга в государстве», «повышения эффективности регулирования и надзора за субъектами первичного финансового мониторинга...», «установления порядка использования мер по недопущению формирования уставных фондов соответствующих субъектов первичного финансового мониторинга за счет средств, источник происхождения которых невозможно подтвердить», «определения и применения четкого механизма проверки безупречной деловой репутации лиц, которые осуществляют управление и контроль субъектов первичного финансового мониторинга»;
- организация эффективного международного сотрудничества путем продолжения участия Украины в международных мероприятиях в сфере предотвращения и противодействия легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, или финансированию терроризма, которые осуществляются в рамках деятельности Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (FATF), Европейского Союза, Совета Европы, Мирового банка, Международного валютного фонда, Эгмонтской группы, Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов или финансирования терроризма и других международных организаций (хотя это общая задача, но учитывая существующий ориентир международных организаций на комплексное, в том числе хозяйственноправовое влияние на сферу легализации «грязных» средств, его нельзя здесь не отметить).

По всей видимости, приведенные задачи могут быть реализованы исключительно в пределах разработки соответствующих регуляторов в хозяйственно-правовом законодательстве, принуждая субъектов хозяйствования, в частности, субъектов финансового мониторинга выполнять запрограммированные государством мероприятия по противодействию легализации «грязных» средств.

Формирование национальной стратегии противодействия легализации преступных доходов и финансирования терроризма является целенаправленным процессом, в основе которого лежит концептуальное и стратегическое прогнозирование; учет широкого комплекса объективных экономических, политических, социальных условий, тенденций и факторов.

Качество финансовой стратегии во многом зависит от эффективности институтов обеспечения национальных интересов. Таким образом, при рассмотрении вопросов противодействия отмыванию денег наиболее важной представляется институциональная сфера.

Основным субъектом противодействия угрозе экономической безопасности, связанным с легализацией преступных доходов, выступает государство, которое осуществляет свою деятельность через совокупность органов, через правотворческую или правоприменительную деятельность [10, 99].

Регулятивный аспект деятельности государства в борьбе с легализацией преступных доходов и противодействии росту теневого сектора экономики проявляется, прежде всего, в таких функциях, как санация и стимулирование деловой активности предпринимательства, конкурентоспособности бизнеса, действующего в рамках правового поля. Особенно важным данное положение представляется в связи с распространением роста преступности, в ситуации, когда предпринимательская деятельность в рамках действующего законодательства чаще всего неприбыльная и нерентабельная.

В свою очередь, чем меньше будет объем теневой экономики, тем проще будет выявить операции, направленные на легализацию «грязных» средств, ведь перетекание средств из теневого сектора в легальный будет исключением, а не распространенным явлением, которым оно является сегодня.

Именно в этом контексте к числу угроз экономической безопасности Украины со стороны теневой экономики можно отнести массовое уклонение от уплаты налогов. Налоговая преступность и налоговые правонарушения причиняют бюджетной системе Украины огромный вред. Статистика, которую приводит Государственная налоговая служба, свидетельствует, что свыше 90 % предприятий Украины нарушают налоговое законодательство. Большая доля этих нарушений связана с несовершенством законодательства, низкой квалификацией участников взаимоотношений в налоговой сфере, с неоднозначным пониманием законов, с постоянными изменениями в них. Об этом свидетельствуют следующие данные:

- массовое производство продукции, которая не отвечает санитарным, техническим и другим нормам, что искажает добросовестную конкуренцию и угрожает здоровью граждан;
- массовое нарушение авторских прав, а также прав на изобретения, образцы и полезные модели;
  - незаконный вывоз капитала за рубеж;
- подпольное производство запрещенной и ограниченной в гражданском обороте продукции, распространение которой способно причинить вред здоровью населения;

- предоставление правомерного характера владению, пользованию и распоряжению средствами, полученными незаконным путем;
  - широкий оборот неучтенной денежной наличности и т. п.

Указанные обстоятельства требуют принятия со стороны государства решающих мер относительно снижения масштабов теневой экономики, в первую очередь «темной» экономики. Важнейшими в этом направлении должны стать мероприятия, направленные на борьбу с легализацией доходов, полученных преступным путем.

Для хозяйствующих субъектов перемещение в тень неразрывно связано со значительными операционными расходами легальной деятельности. Мероприятиями по снижению таких расходов, которые могут быть начаты государством, являются следующие: создание стабильного законодательства, снижение уровня макроэкономической нестабильности, уменьшение административных барьеров, создание эффективной системы налогообложения, совершенствование трудового законодательства, ликвидация теневой экономики, увеличение легальной экономики [3, 100].

Развитию подобных процессов в сфере хозяйственных отношений способствует различное понимание финансовых соглашений, когда отдельные юристы отрицают хозяйственно-правовые нормы [4, 184], что создает возможность для использования, например иностранной валюты в качестве валюты долга [8, 67]. Можно выделить и такие причины, как неслаженность, коррумпированность и, в конце концов, неэффективность системы государственного финансового контроля, обусловленные хотя бы тем, что в Украине имеет место большой объем теневой экономики, который уже сегодня по расчетами специалистов превышает 39 %, а в случае, если не будут применены неотложные меры, достигнет 70 % от ВВП до 2015 года [6, 110].

Обобщая изложенное, можно сделать вывод, что цель хозяйственноправовых мероприятий противодействия легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, сводятся к двум основным процессам: заложить в механизм осуществления хозяйственной деятельности такие рычаги, которые сделали бы невыгодным теневые операции и использование средств, полученных преступным путем, и выявление, документальное фиксирование факта осуществления подозрительной операции или соглашения, и передачи этой информации в орган государственной власти, ответственный за противодействие отмыванию денег и финансирования терроризма.

### Список литературы:

- 1. Shadow Economies and Corruption All Over the World: Revised Estimates for 120 Countries // [електронний ресурс]. URL: http://www.economics-ejournal. org/economics/journalarticles/2007-9 (дата обращения: 12.10.2012).
- 2. Беніцький А. С. Легалізація (відмивання) грошових коштів та іншого майна, здобутих злочинним шляхом (проблеми кримінально-правової кваліфікації) // Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.08 [Електронний ресурс] / А. С. Беніцький; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. К., 2002. С. 8-9.
- 3. Возняковська К. А. Мета господарсько-правових засобів детінізації економіки у контексті протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом // Актуальні проблеми держави і права : збірник наукових праць. Вип. 65/ редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.) та ін. ; відп. за вип. Р. М. Мінченко. Одесса: Юридична література, 2012. С. 98-105.
- 4. Джунь В. В. Принцип номіналізму у грошових зобов'язаннях. Валютне застереження // Вісник господарського судочинства. 2002. № 2. С. 183-186.
- 5. Зубаков В. П. Проблемы создания законодательных основ борьбы с отмыванием доходов, полученных незаконным путем. Международное сотрудничество в борьбе с отмыванием доходов, полученных незаконным путем. М.: Уч.-конс. центр «ЮрИнфоР», 1999.
- 6. Кравчук С. Й. Економічна злочинна діяльність. Розділ 5.3. Методика розрахунку обсягів тіньової економіки [електронний ресурс]. URL: http://pidruchniki.ws/19570411/ekonomika/metodika\_rozrahunku\_obsyagiv\_tinovoyi\_ekonomiki#630 (дата обращения: 12.10.2012).
- 7. Листов В. «Стиральные доски» для наркодояларов // Российская газета, 1998. 25 декабря.
- 8. Подцерковний О. П. До питання про співвідношення положень Цивільного та Господарського кодексів (на прикладі регулювання грошових зобов'язань) // Економіка та право. 2005. № 3. С. 65-68.
- 9. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму на період до 2015 року» від 9 березня 2011 року № 190-р. [Електронний ресурс]. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/190-2011-

%D1%80?test=dCCMfOm7xBWM6 MmEZiyjDir3HI49Ms80msh8Ie6 (дата обращения: 12.10.2012).

- 10. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько, М., 2001. С. 97-100.
- 11. Хорошеев С. Борьба с «грязным капиталом» // Финансовый контроль. 2003. № 10(23). С. 42-48.

### **References:**

- 1. Shadow Economies and Corruption All over the World: Revised Estimates for 120 Countries. Available at http://www.economics-ejournal.org/economics/journalarticles/2007-9 (accessed: 12.10.2012).
- 2. Benits'kij A. S. *Legalization (laundering) of Money and other Assets Obtained by Criminal Means (the problems of criminal law classification)*: abstract thesis of candidate of legal science 12.00.08 [Legalizatsiya (vidmivannya) groshovikh koshtiv ta inshogo maina, zdobutikh zlochinnim shlyakhom (problemi kriminal'no-pravovoï kvalifikatsiï): Avtoref. dis... kand. yurid. nauk: 12.00.08]. Benits'kij A. S., NAS of Ukraine, Institute of State and Law named after Koretskiy. K, Kiev: 2002, pp. 8-9.
- 3. Voznjakovs'ka K. A. The Purpose of the Economic and Legal Means of Economy Unshadowing in the Context of Countering Legalization of Proceeds from Crime [Meta gospodars'ko-pravovikh zasobiv detinizatsiï ekonomiki u konteksti protidiï legalizatsiï dokhodiv, oderzhanikh zlochinnim shlyakhom]. *Aktual'ni problemi derzhavi i prava : zbirnik naukovikh prats' Actual Issues of State and Law: a collection of scientific papers*, compilers: editor in chief –Kivalov S. V., production editor Minchenko R. M., Odessa: Juridichna literatura, 2012, no. 65, pp. 98-105.
- 4. Dzhun' V. V. The Principle of Nominalism in Money Liabilities. Currency Clause [Printsip nominalizmu u groshovikh zobov'yazannyakh. Valyutne zasterezhennya]. *Visnik gospodars'kogo sudochinstva Newsletter of Economic Court Proceedings*, 2002, no. 2, pp. 183-186.
- 5. Zubakov V. P. Problems in Creating a Legal Framework to Combat the Laundering of Proceeds Obtained by Criminal Means. International Cooperation in the Fight against Laundering of Proceeds Obtained by Criminal Means [Problemy sozdaniya zakonodatel'nykh osnov bor'by s otmyvaniem dokhodov, poluchennykh nezakonnym putem. Mezhdunarodnoe sotrudnichestvo v bor'be s otmyvaniem dokhodov, poluchennykh nezakonnym putem]. Moscow: training center "JurInFor", 1999.
- 6. Kravchuk S. I. Economical Criminal Activities. Section 5.3. Method of Calculation of Shadow Economy [Ekonomichna zlochinna diyal'nist'. Rozdil 5.3.

Metodika rozrakhunku obsyagiv tin'ovoï ekonomiki]. Available at: http://pidruchniki. ws/19570411/ekonomika/metodika\_rozrahunku\_obsyagiv\_tinovoyi\_ekonomiki#630 (accessed: 12.10.2012).

- 7. Listov O. P. "Washboards" for Drug-dollars [«Stiral'nye doski» dlja narko-dojalarov]. *Rossijskaja gazeta Russian Gazette*, from December 25, 1998.
- 8. Podtserkovnii O. P. About the Question of Correlation Between the Provisions of Civil and Commercial Codes (through the example of monetary obligations' regulation) [Do pitannya pro spivvidnoshennya polozhen' Tsivil'nogo ta Gospodars'kogo kodeksiv (na prikladi regulyuvannya groshovikh zobov'yazan')]. *Ekonomika ta pravo Economy and Law*, 2005, no. 3, pp. 65-68.
- 9. Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approval of the Development Strategy of Prevention and Counteraction to Legalization (laundering) of Proceeds Obtained by Way of Crime and Terrorist Financing for the period up to 2015" No.190-r, from March 09, 2011 [Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukraïni «Pro skhvalennya Strategiï rozvitku sistemi zapobigannya ta protidiï legalizatsiï (vidmivannyu) dokhodiv, oderzhanikh zlochinnim shlyakhom, abo finansuvannyu terorizmu na period do 2015 roku» vid 9 bereznya 2011 roku № 190-r]. Available at: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/190-2011-%D1%80?test=dCCMfOm7xBWM6 MmEZiyjDir3HI49Ms80msh8Ie6 (accessed: 12.10.2012).
- 10. *Theory of State and Law: course of lectures* [Teorija gosudarstva i prava: Kurs lektsij]. Under edition of Matuzova N. I. and Mal'ko A. V., Moscow: 2011, pp. 97-100.
- 11. Horosheev S. Combating against "Dirty Capital" [Bor'ba's «grjaznym kapitalom»]. *Finansovyj kontrol' Financial Control*, 2003, no. 10 (23), pp. 42-48.

### Волкова В. В. / Volkova V. V.

### СПОСОБЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПУБЛИЧНЫХ СЛУЖАЩИХ ПРИ ПРИМЕНЕНИИ МЕР ПООЩРЕНИЯ

# METHODS OF PUBLIC EMPLOYEES' RIGHTS PROTECTION AT APPLYING MEASURES OF PROMOTION

Волкова Виктория
Владимировна,
кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Северо-Кавказского
филиала Федерального Государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования
«Российская академия правосудия» (г. Краснодар).

Volkova Viktoriya
Vladimirovna,
c.j.s. (PhD of jurisprudence),
Associate professor of the
Department of state and legal disciplines, North Caucasus branch of the Federal
State Budgetary Institution
of Higher Professional Education "Russian Academy of
Justice" (Krasnodar).

Поощрения и награждения публичных служащих являются важными элементами в системе стимулирования, поскольку свидетельствуют о высокой оценке проделанной публичным служащим работы. В статье рассмотрены значение и виды поощрений в деятельности публичных служащих, способы и особенности защиты прав публичных служащих при применении мер поощрения.

**Ключевые слова:** защита прав, способы защиты, публичные служащие, меры поощрения, значение поощрений, применение мер поощрения.

Promotion and reward of public employees are important elements in the incentive scheme as they evidence of appreciation of the work done by public employees. The article describes the importance and types of incentives in the activities of public employees, methods and features of public employees' right protection at applying measures of promotion.

**Keywords:** rights protection, methods of protection, public employees, measures of promotion/incentives, applying measures of promotion.

Регулятором защиты публичных служащих являются нормы права, которые принимаются, влияют, изменяются, отменяются под воздействием обстоятельств, объективно воздействующих на всю правовую систему. Правовая база защиты публичных служащих характеризуется всеми свойствами, характерными праву. Задачи и функции теснейшим образом связаны между собой, определяют друг друга. Ни одной функции не может быть определено, без поставленной задачи. С другой точки зрения, без обеспечения соответствующих функций, задача не может быть выполнена. Среди простого населения страны публичные служащие оказываются не самой бедной группой (если проанализировать среднемесячную зарплату). По обычным мерам степень защиты публичных служащих не может оцениваться. Представителями государства в процессе выполнения трудовой деятельности являются публичные служащие. В связи с этим к ним предъявляются особые требования как при приеме на государственную службу, так и в процессе ее осуществления.

Труд публичных служащих регулируется в особом порядке, специальным законодательством. Он относится к особому виду трудовой деятельности.

На правовом статусе отражается специфика деятельности публичных служащих. Законодательно установленные ограничения некоторых прав и свобод публичных служащих, оправданные с точки зрения мировой практики построения и функционирования государственной службы, тем не менее, отрицательно сказываются на ее социальной престижности. Можно сделать вывод, что свою специфику имеют, задачи и функции социальной защиты публичных служащих. Данная точка зрения находит подтверждение в специальной литературе. Социальная защита публичных служащих как система выполняет в качестве основных функций экономическую, социальную, политическую, духовно-идеологическую и демографическую [1; 3; 6]. Признавая обоснованность указанных функций и то, что рассматриваемые функции являются основными, то какие функции являются второстепенными? Нецелесообразно делить функции защиты на основные и иные, так как сама по себе сфера защиты чрезвычайно важна как для общества в целом, так и для отдельных его членов.

Важным средством воспитания и стимулирования служебной деятельности публичных гражданских служащих, а также укрепления законности и дисциплины в ее системе является поощрение. Среди правовых средств повышения эффективности деятельности публичных служащих самостоятельное место занимает система мер их поощрения.

Правосубъектность работодателя включает в себя право на поощрение работников. Поощрения являются достаточно действенным средством для повышения производительности труда и обеспечения трудовой дисциплины. Практика показывает, что поощрение подчас оказывается более эффективным инструментом стимулирования работников к добросовестному труду, чем взыскания. Работодатель должен стремиться к сочетанию мер морального и материального поощрения работников за добросовестное исполнение обязанностей по трудовому договору.

Высокая эффективность поощрений возможна лишь при соблюдении установленных требований по их применению к публичным гражданским служащим. Д. М. Овсянко отмечает, что «важнейшим требованием является соблюдение законности, обоснованности применения любой из мер поощрения. Они могут применяться лишь теми органами и руководителями, которым предоставлено такое право. При этом они обязаны применять только поощрения, предусмотренные соответствующими нормативными правовыми актами, в пределах предоставленной им власти и в установленном порядке» [7].

Ст. 191 ТК РФ предусматривает что, работодатель поощряет работников, добросовестно исполняющих трудовые обязанности (объявляет благодарность, выдает премию, награждает ценным подарком, почетной грамотой, представляет к званию лучшего по профессии). Работники представляются к награждению орденами, медалями, нагрудными знаками и присвоению почетных званий, за особые заслуги.

В системе стимулирования публичных служащих поощрения и награждения публичного служащего являются важными элементами, поскольку свидетельствуют о высокой оценке проделанной публичным служащим работы. Поощрение или награждение способствует стимулированию других публичных служащих добросовестно выполнять служебные обязанности.

Поощрение как метод управления дисциплинарными отношениями – это признание заслуг работника перед коллективом путем предоставления ему льгот, преимуществ, публичного оказания почета, повышения его престижа. У каждого человека есть потребность в признании (в материальных ценностях). На реализацию этой потребности и направлено поощрение. Несправедливым применением поощрения можно рассорить весь коллектив. Поэтому при применении мер поощрения целесообразно учитывать следующие правила эффективности поощрения:

1) поощрение следует применять при каждом проявлении трудовой активности работника с положительным результатом;

- 2) поощрение должно быть значимым, поднимать престиж добросовестного труда. Все преимущества и льготы в области социально-культурного и жилищно-бытового обслуживания должны предоставляться добросовестным работникам. Только так можно поднять престиж добросовестного труда;
  - 3) поощрение должно быть гласным;
- 4) при применении поощрения необходимо использовать ритуал, обычаи, традиции;
- 5) отрицательные традиции должны быть вытеснены только положительными традициями, а не приказом;
- 6) чем ближе момент получения поощрения, тем активнее человек работает;
  - 7) доступность поощрения.

Как показывает практика, целесообразно установить показатели, при достижении которых работник получает юридическое право на поощрение. Таким образом, формируются очевидные, доступные дополнительные цели в труде для каждого работника, и эти цели являются еще одним эффективным средством управления трудом и дисциплиной в коллективе.

Рассматривая вопросы поощрения за труд и взысканий за дисциплинарные проступки, прежде всего, следует отметить следующее различие:

- поощрения за труд представлены в ст. 191 ТК РФ в расширенном перечне, не ограничиваясь только им. Согласно положениям ст. 191 ТК РФ работодатель поощряет работников, добросовестно исполняющих трудовые обязанности. В качестве видов поощрений ТК РФ предлагает:
  - объявление благодарности;
  - выдачу премии;
  - награждение ценным подарком;
  - награждение почетной грамотой;
  - представление к званию лучшего по профессии;
- а также содержит оговорку, что «другие виды поощрений работников за труд определяются коллективным договором или правилами внутреннего трудового распорядка, а также уставами и положениями о дисциплине. За особые трудовые заслуги перед обществом и государством работники могут быть представлены к государственным наградам». Таким образом, какой бы вид поощрения не применил работодатель, даже если такое поощрение не предусмотрено трудовым законодательством (ТК РФ и иными законами), оно будет действительным и применимым.

Виды же дисциплинарных взысканий ограничены строгим перечнем, предусмотренным ТК РФ и федеральными законами и иными нормативноправовыми актами, выход за пределы которого непозволителен. Применение работодателем дисциплинарного взыскания, не предусмотренного ТК РФ, влечет его недействительность в связи с его незаконностью.

Виды поощрений и награждений за безупречную и эффективную гражданскую службу:

- 1) объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения;
- 2) награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка;
  - 3) иные виды поощрения и награждения государственного органа;
- 4) выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет;
  - 5) поощрение Правительства Российской Федерации;
  - 6) поощрение Президента Российской Федерации;
  - 7) присвоение почетных званий Российской Федерации;
  - 8) награждение знаками отличия Российской Федерации;
  - 9) награждение орденами и медалями Российской Федерации.

Внешнеорганизационное или административно-правовое поощрение, связанное с предоставлением упрощенного (льготного) порядка осуществления отдельных видов деятельности, например сокращение количества проверочных действий при поступлении внештатного сотрудника на службу; абсолютное материальное вознаграждение (выдача денежной премии, награждение ценным подарком, предоставление льготного кредита и т. п.). Неформализованные меры морального стимулирующего воздействия (похвала, направление в престижную командировку, распространение передового опыта несения службы со ссылкой на авторство и т. д.).

Меры морального стимулирующего воздействия не сопровождается процессуальным оформлением и принятием официальных актов. Меры организационного стимулирования сопровождается принятием административного акта, но не всегда процессуально оформлено как поощрение, ибо формальное закрепление в нормативных правовых актах названных мер в качестве поощрений не произведено.

При этом во главу угла поставлено именно организационное стимулирование активности публичных служащих (продвижение по службе, присвоение очередного квалификационного разряда и т.д.), а не только увеличение

размера вознаграждения, хотя последнее, безусловно, важно, ибо возложение на себя дополнительных обязанностей без материальных компенсаций и стимулов вряд ли каждый пожелает принимать добровольно. Обязательный признак вознаграждения содержит государственная служба, вследствие чего наличие организационных и материальных побудительных мер может рассматриваться в диалектическом единстве.

При этом поощрению статусного характера сопутствует увеличение денежного содержания и льгот материального характера на постоянной основе, а предоставление только последних допускается либо в разовом порядке за отдельные достижения в государственно-служебной деятельности, либо на постоянной основе за преданность и верность определенной системе государственной службы.

Отдельные отрасли, которые в своей совокупности и взаимодействии образуют сложное социальное явление, призванное упорядочить наиболее значимые общественные отношения, содержит в себе система российского права. Каждая отрасль права имеет свою логически детерминированную структуру, состоящую из отдельных норм права, которые группируются по родовому признаку в отдельные правовые институты. Последние могут носить как отраслевой, так и межотраслевой характер. Одним из таких правовых институтов межотраслевого значения является институт поощрения.

Законодательство не устанавливает какой-либо последовательности в применении мер поощрения. Работодатель может применить одновременно несколько поощрений (например, объявить благодарность и выдать премию).

Право на поощрение работника является субъективным правом работодателя, которым он может воспользоваться или не воспользоваться исходя из собственной оценки достижений и заслуг работника. Законодательство не связывает поощрение работника с какими-либо объективированными обстоятельствами (например, с достижением возраста или наличием трудового стажа определенной продолжительности).

Поощрения от имени работодателя применяют его должностные лица. Компетенция должностных лиц работодателя (руководителя организации, его заместителей, руководителей структурных подразделений и др.) закрепляется в правилах внутреннего трудового распорядка. О применении мер поощрения работодатель издает приказ или распоряжение, которые целесообразно публиковать в какой-либо возможной форме.

Защита прав и интересов, которая реализуется в виде предоставленных публичным служащим возможностей защищать свои трудовые права, свободы и законные интересы всеми не запрещенными законом способами, и есть цель трудового законодательства. ТК РФ содержит широкий спектр способов защиты трудовых прав и законных интересов публичных служащих. Публичные служащие имеют возможность коллективной (профсоюзной) защиты не только прав, но и интересов путем: обращения в комиссию по рассмотрению трудовых споров, действующую непосредственно в организации за разрешением неурегулированных разногласий с работодателем (гл. 60 ТК РФ); вступления в коллективный трудовой спор и объявления забастовок; осуществления контроля за соблюдением трудового законодательства и представления интересов работников в иных случаях.

Впервые в нормах трудового законодательства предусмотрена самозащита публичными служащими своих прав, которая заключается в возможности отказаться от выполнения работы, не предусмотренной служебным договором, или работы, непосредственно угрожающей жизни и здоровью публичного служащего. Кроме того, публичному служащему предоставлено право приостановить работу в случае задержки заработной платы на срок более 15 дней (ст. ст. 379 и 142 ТК РФ). Тем не менее, первостепенное значение для защиты публичных служащих при применении мер поощрения придается судебной защите, а также государственному контролю и надзору, осуществляемому, в частности, Федеральной инспекцией труда.

Государственный надзор за точным и единообразным исполнением законов и иных нормативных актов о труде осуществляется Генеральным прокурором РФ и подчиненными ему прокурорами в соответствии с федеральными законами (ст. 353 ТК РФ).

Наряду с другими правами публичных служащих при применении мер поощрения они имеют право на возмещение вреда, причиненного в связи с исполнением ими своих трудовых обязанностей, и компенсацию морального вреда на основании ст. 237 ТК РФ.

Публичный служащий имеет право на возмещение материального ущерба, причиненного в результате незаконного лишения возможности трудиться (ст. 234 ТК РФ), причиненного имуществу работника (ст. 235 ТК РФ), а также вызванного задержкой заработной платы (ст. 236 ТК РФ).

Таким образом, основными способами защиты трудовых прав и свобод публичных служащих при применении мер поощрения являются:

- самозащита трудовых прав;

- коллективная защита трудовых прав и законных интересов;
- государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;
  - судебная защита.

Способы защиты публичных служащих при применении мер поощрения являются одновременно гарантиями законности в сфере труда и трудового правопорядка.

Конкретный уровень (нормальный, высокий, низкий) трудового правопорядка и законности в сфере труда в каждой публичной организации отражает и состояние общественной жизни в социальной сфере в правовом государстве. К высокому уровню трудового правопорядка и законности в сфере труда на каждом производстве должны стремиться как к результату правового регулирования труда все субъекты трудового права.

Работодатель, его представители не имеют права препятствовать работникам в осуществлении всех форм самозащиты своих трудовых прав (а не только по ст. 379 ТК РФ). А преследование работников за использование ими допустимых законодательством способов самозащиты своих трудовых прав ст. 380 ТК РФ запрещает. За нарушение данного запрета они несут ответственность как за нарушение трудового законодательства, установленную Трудовым кодексом, Кодексом об административных правонарушениях и даже Уголовным кодексом.

Ответственность за нарушение трудового законодательства и охраны труда как дисциплинарную, так и административную (штраф) и материальную, а в соответствующих случаях уголовную, несут виновные должностные лица администрации, работодатель.

Таким образом, можно выделит следующие направления повышения возможностей защиты прав публичных служащих при применении мер поощрения.

Во-первых, необходимо привести в соответствие законодательные акты РФ и её субъектов по вертикали в отношении публичных служащих с целью повышения законодательной защищённости последних.

Во-вторых, разработка критериев по оценке эффективности деятельности публичных служащих позволит избежать произвола в отношении публичных служащих со стороны руководителей, которым те подчинены и даст возможность решить многие конфликтные ситуации по вопросам поощрений.

В-третьих, возникнет необходимость в создании образовательной программы в целях формирования правовой и трудовой культуры, так как при разрушении ключевых моральных качеств публичных служащих в определённой мере теряется смысл их профессионального обучения.

В-четвертых, хотелось бы не забывать про повышение квалификации публичных служащих, поскольку только образованный работник сможет и защитить себя от неправомерных действий, а также впоследствии не допустить подобных ситуаций.

И наконец, необходимо увязать обучение публичных служащих с их продвижением по службе, так как карьерные устремления занимают важное место среди стимулов работы публичных служащих.

### Список литературы:

- 1. Антошина Н. М. Актуальные вопросы повышения эффективности государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих // Административное и муниципальное право. 2010. № 10. URL: http://www.juristlib.ru/book\_9161. html (дата обращения: 11.10.2012).
- 2. Волчинская Е. К. Защита персональных данных: опыт правового регулирования. М., 2001.
- 3. Гукова Ж. А. Эффективность механизма поощрения государственных гражданских служащих // Административное право и процесс. 2012. № 2. С.72-74.
- 4. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации (постатейный) / Отв. ред. А. М. Куренной, С. П. Маврин, Е. Б. Хохлов. М.: Городец, 2007.
- 5. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под общ. ред. В. И. Шкатуллы. М.: Норма, 2009.
- 6. Матвеев С. П. Задачи и функции социальной защиты публичных служащих // Общество и право. 2009. № 4. С. 258-263.
- 7. Овсянко Д. М. Государственная служба Российской Федерации. М., 2009.
- 8. Пластинина Н. В. Комментарий к основным положениям Трудового кодекса РФ // Подготовлен для системы «КонсультантПлюс», 2011.
- 9. Сосна Б. Материальная ответственность работника за ущерб, причиненный работодателю // Юрист. 2008. № 1 С. 20-23.
- 10. Сыроватская Л. А. Ответственность за нарушение трудового законодательства. М.: Юрид. лит., 2003.

### **References:**

- 1. Antoshina N. M. Topical Issues of Improvement of State Service Efficiency and effectiveness of professional performance of civil servants [Aktual'nye voprosy povysheniya effektivnosti gosudarstvennoi sluzhby i rezul'tativnosti professional'noi sluzhebnoi deyatel'nosti gosudarstvennykh sluzhashchikh]. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo Administrative and Municipal Law*, 2010, no. 10.
- 2. Volchinskaya E. K. *Personal Data Protection: Legal Regulation Experience* [Zashchita personal'nykh dannykh: opyt pravovogo regulirovaniya]. Moscow: 2001.
- 3. Gukova Zh. A. Efficiency of Public Civil Servants Promotion Mechanism [Effektivnost' mekhanizma pooshchreniya gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh]. *Administrativnoe pravo i protsess Administrative Law and Procedure*, 2012, no. 2, pp. 72-74.
- 4. Comments to the Labor Code of the Russian Federation (article-by-article) [Kommentarii k Trudovomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii (postateinyi)]. Editors in chief: A. M. Kurennoy, S. P. Mavrin, E. B. Khokhlov, Moscow: Gorodets, 2007.
- 5. Comments to the Labor Code of the Russian Federation (article-by-article) [Kommentarii k Trudovomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii (postateinyi)]. Under general edition of V. I. Shkatully, Moscow: Norma, 2009.
- 6. Matveev S. P. Tasks and Functions of Public Employees Social Protection [Zadachi i funktsii sotsial'noi zashchity publichnykh sluzhashchikh]. *Obschestvo I Pravo Society and Law*, 2009, no. 4, pp. 258-263.
- 7. Ovsyanko D. M. *State Service of the Russian Federation* [Gosudarstvennaya sluzhba Rossiiskoi Federatsii]. Moscow, 2009.
- 8. Plastinina N. V. *Comments to the Main Provisions of the Labor Code of the RF* [Kommentarii k osnovnym polozheniyam Trudovogo kodeksa RF]. Prepared for «Consultant Plus» System, 2011.
- 9. Sosna B. Financial Liability of an Employee for the Damage Caused to the Employer [Material'naya otvetstvennost' rabotnika za ushcherb, prichinennyi rabotodatelyu]. *Yurist Jurist*, 2008, no. 1, pp. 20-23.
- 10. Syrovatskaya L. A. Responsibility for Violation of Labor Legislation [Otvetstvennost' za narushenie trudovogo zakonodatel'stva]. *Yuridicheskaya literature Juridical Literature*, 2003.

### Косицин И. A. / Kositsin I. A.

### ВОЗВРАЩАЯСЬ К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ОХРАНЫ

# RETURNING TO THE ISSUE OF THE CONCEPT OF STATE PROTECTION

Косицин Игорь
Алексеевич,
доцент кафедры административного и финансового права Омской юридической академии, кандидат юридических наук,
доцент.

Отмечается многоуровневое регулирование вопросов государственной охраны объектов. Акцентируется внимание на множественности субъектов государственной охраны, руководствующихся в своей деятельности ведомственными актами. Высказывается идея урегулирования на законодательном федеральном уровне вопросов государственной охраны, с нормативным закреплением охраняемых объектов государственной власти, объектов жизнеобеспечения, объектов повышенной опасности и объектов оборонного значения. Дается авторская дефиниция понятия «государственная охрана».

**Ключевые слова:** государственная охрана, объекты государственной охраны, обеспечение безопасности, субъекты государственной охраны.

Kositsin Igor'
Alekseevich,
Associate professor of administrative and financial law department of Omsk
Law Academy, c.j.s. (PhD of jurisprudence), Associate professor.

The content of the article notes multilevel issues' regulation of state protection of objects. Attention is focused on the multiplicity of subjects of state protection guided in their activities by departmental acts. Here is expressed an idea of a settlement at legislative federal level the issues of state protection, with normative enshrining of protected facilities of public authority, life support facilities, high-risk facilities and emergency facilities. The author gives his own definition of the concept of "state protection".

**Keywords:** state protection, state protection facilities, ensuring security, subjects of state protection.

Термин «государственная охрана» широко используется в действующем российском законодательстве и юридической литературе. Вместе с тем, законодатель не дает его определения в общеупотребительном значении. Единственная нормативная дефиниция государственной охраны содержится в Федеральном законе от 27 мая 1996 года № 57-ФЗ «О государственной охране» [1] и применяется лишь в нем. Названный Федеральный закон регулирует обеспечение безопасности только отдельной группы объектов, подлежащих охране уполномоченными государственными органами. Объектами государственной охраны являются физические лица, обеспечение безопасности которых входит в интересы государства. В эту категорию включены Президент Российской Федерации, члены его семьи, ряд лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, а также главы иностранных государств и правительств и иные лица, подлежащие государственной охране в соответствии с названным Федеральным законом. В целях обеспечения безопасности указанных объектов государственной охраны к охраняемым объектам отнесены здания и сооружения, в которых размещены федеральные органы государственной власти и прилегающие к ним территории. Охраняемыми объектами признаются также и здания, занимаемые федеральными органами государственной охраны.

Органом, уполномоченным осуществлять функцию государственной охраны, в ст. 5 закона о государственной охране определена Федеральная

служба охраны Российской Федерации, положение о которой утверждено Указом Президента Российской Федерации [3]. Для обеспечения безопасности объектов государственной охраны и защиты охраняемых объектов в пределах их полномочий могут привлекаться органы федеральной службы безопасности, внутренних дел, внутренние войска МВД России, органы внешней разведки Российской Федерации, Вооруженные Силы Российской Федерации и иные государственные органы обеспечения безопасности.

Таким образом, закон закрепляет положение, определяющее государственную охрану как функцию Федеральной службы охраны Российской Федерации по обеспечению безопасности объектов государственной охраны. Авторы, вынося в заглавие научных работ термин «государственная охрана», также, ведут речь о деятельности Федеральной службы охраны Российской Федерации [6; 8].

Наряду с этим, действующее законодательство Российской Федерации, по-прежнему, относит к числу объектов, подлежащих государственной охране, здания (помещения), строения, сооружения, прилегающие к ним территории и акватории федеральных органов законодательной и исполнительной власти, органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также другие объекты, перечень которых установлен Правительством Российской Федерации [4]. Изначально в Перечень были включены и такие объекты, подлежащие государственной охране, которые нельзя назвать «особо важными», например, денежные кассы государственных предприятий, учреждений, организаций. Эти положения в свое время подвергались критике автором настоящей статьи [7] и впоследствии были изменены.

Другой важной проблемой, требующей правового разрешения, по нашему мнению, является неопределенность круга субъектов, выполняющих функции государственной охраны. Такая охрана осуществляется различными органами исполнительной власти. Этот вывод можно сделать на основе анализа деятельности даже двух основных, на наш взгляд, субъектов этой деятельности – Федеральной службы охраны Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Основными задачами, стоящими перед ФСО России, являются обеспечение безопасности объектов государственной охраны, под которыми понимаются высшие должностные лица государства; прогнозирование и выявление угрозы жизненно важным интересам объектов государственной охраны,

осуществление комплекса мер по предотвращению этой угрозы; предупреждение, выявление и пресечение противоправных посягательств на объекты государственной охраны и охраняемые объекты; предупреждение, выявление и пресечение преступлений и иных правонарушений на охраняемых объектах, в местах постоянного и временного пребывания объектов государственной охраны и на трассах их проезда; и др.

В целях реализации установленных законом функций ФСО России предоставляет охраняемым лицам персональную охрану, специальную связь и транспортное обслуживание, а также информацию об угрозе их безопасности. В необходимых случаях для обеспечения безопасности использует предоставленные ей полномочия по осуществлению оперативно-розыскной деятельности. Проводит охранные мероприятия и поддержание общественного порядка в местах постоянного и временного пребывания объектов государственной охраны, осуществляет пропускной режим на охраняемых объектах.

Важную роль в решении государственных задач по защите жизненно важных интересов личности, общества и государства играет МВД России. В его системе функционируют, по меньшей мере, три основных субъекта государственной охраны, имеющих своими задачами охрану важных объектов, государственного имущества, общественного порядка и общественной безопасности.

Так, внутренние войска МВД России участвуют в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности и режима чрезвычайного положения, конвоируют осужденных и лиц, заключенных под стражу, участвуют в территориальной обороне Российской Федерации. Они охраняют важные государственные объекты и специальные грузы [2], а также оказывают содействие пограничным органам федеральной службы безопасности в охране Государственной границы Российской Федерации.

Особое место среди названных субъектов занимает полиция, которая обязана охранять объекты и имущество собственников по договорам, а также объекты, подлежащие обязательной охране полицией в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством Российской Федерации; обеспечивать во взаимодействии с органами федеральной службы безопасности в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации, охрану дипломатических представительств, консульских учреждений, иных официальных представительств иностранных государств, представительств международных организаций, если такая охрана предусмотрена международными договорами Российской Федерации.

Организацию деятельности перечисленных субъектов обеспечения охраны рассмотреть детально в открытой печати не представляется возможным, так как функционирование объектов, охрану которых они осуществляют, сопряжено с государственной тайной. Данные объекты объединяются категориями «объекты государственной охраны», «важные государственные объекты», «режимные объекты». Соответственно, субъекты, осуществляющие рассматриваемый вид деятельности, выполняют свои обязанности, руководствуясь правовыми актами различной степени секретности, а перечни охраняемых ими конкретных объектов определяет Правительство Российской Федерации.

Признавая приоритетным обеспечение безопасности особо важных объектов, полагаем, что в надежной охране нуждаются не только важные государственные и особо режимные объекты, подлежащие охране ФСО России, внутренними войсками МВД России и подразделениями полиции. Также необходимо защищать от противоправных посягательств и «рядовые» объекты: музеи, библиотеки, архивы и иные объекты, хранящие культурные ценности, являющиеся государственной собственностью. Необходимость их охраны очевидна, она нашла свое отражение в Перечне объектов, подлежащих государственной охране, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587 «Вопросы частной детективной и охранной деятельности» [4]. В указанный перечень включены объекты, охрана которых не входит в сферу деятельности ФСО России, внутренних войск МВД России. Они не включены в перечень объектов, подлежащих обязательной охране полицией [5]. Обеспечение охраны большей части этих объектов осуществляет специализированная служба полиции - вневедомственная охрана при органах внутренних дел.

В настоящее время вневедомственная охрана играет важную роль в сфере общегосударственных мер по охране объектов всех форм собственности. Подразделения вневедомственной охраны, участвуя в обеспечении общественной безопасности, пресекая и предупреждая правонарушения на маршрутах патрулирования, осуществляя борьбу с хищениями, вносят значительный вклад в решение главных задач, стоящих перед органами внутренних дел. Внедрение новейших средств охранной сигнализации существенно видоизменило структуру и организацию работы вневедомственной охраны, существовавшую ранее.

Считаем необходимым на законодательном уровне определить понятие государственной охраны, отражающее ее содержание; объекты государственной

охраны; круг субъектов государственной охраны – перечень государственных органов, уполномоченных осуществлять этот вид деятельности. Причем перечень субъектов должен быть конкретным и исчерпывающим, а для объектов должны быть разработаны единые универсальные критерии отнесения к категории подлежащих государственной охране. С учетом изложенного нами предлагается следующее понятие государственной охраны. Государственная охрана – это основанная на законе и осуществляемая в установленном порядке деятельность уполномоченных государственных органов по защите жизненно важных интересов личности, общества и государства от преступных и других противоправных посягательств.

На основании изложенного предлагаем разработать и принять федеральный закон «О государственной охране в Российской Федерации», который должен дать определение государственной охраны, установить исчерпывающий перечень субъектов, выполняющих функции государственной охраны, содержать правила создания законодательной базы по важнейшим направлениям охранной деятельности. Соответственно направлениям должны быть приняты следующие федеральные законы: «О государственной охране объектов государственной власти», «О государственной охране объектов жизнеобеспечения», «О государственной охране объектов повышенной опасности», «О государственной охране объектов оборонного значения». При этом ведомственное регулирование рассматриваемых отношений должно быть сведено к минимуму.

### Список литературы:

- 1. Федеральный закон от 27 мая 1996 года № 57-ФЗ «О государственной охране» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. Электрон. дан. [М., 2012].
- 2. Федеральный закон от 6 февраля 1997 года № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. Электрон. дан. [М., 2012].
- 3. Указ Президента Российской Федерации от 7 августа 2004 года № 1013 № «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. Электрон. дан. [М., 2012].

- 4. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587 «Вопросы частной детективной и охранной деятельности» (в ред. от 1 июня 2012 г.) // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. Электрон. дан. [М., 2012].
- 5. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 ноября 2009 г. № 1629-р // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. Электрон. дан. [М., 2012].
- 6. Блатин С. В. Становление и перспективы развития законодательства Российской Федерации о государственной охране // Юридический мир. 2011. № 7. С. 34 37.
- 7. Косицин И. А. Понятие государственной охраны // Подходы к решению проблем законотворчества и правоприменения: Межвуз. сб. науч. тр. адъюнктов, соискателей, слушателей. Омск: Омский юридический институт МВД России, 1998. Вып. 3.
- 8. Чуряев А. В. Правовое регулирование государственной охраны в странах участниках СНГ // Административное право и процесс. 2011. № 3. С. 38 40.

### **References:**

- 1. Federal law No. 57-FL from May 27, 1996 "On State Guard" [Federal'nyj zakon ot 27 maja 1996 goda № 57-FZ «O gosudarstvennoj ohrane»]. *System GA-RANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
- 2. Federal law No. 27-FL from February 06, 1997 "Concerning the Internal Troops of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation" [Federal'nyj zakon ot 6 fevralja 1997 goda № 27-FZ «O vnutrennih vojskah Ministerstva vnutrennih del Rossijskoj Federacii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
- 3. Decree of the President of the Russian Federation No. 1013 from August 07, 2004 "Issues of the Federal Security Service of the Russian Federation" [Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 7 avgusta 2004 goda № 1013 № «Voprosy Federal'noj sluzhby ohrany Rossijskoj Federacii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
- 4. Decree of the Russian Federation Government No. 587 from August 14, 1992 "Issues of Private Detective and Security Activity" (in edition from June 01, 2012) [Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 14 avgusta 1992 g.

№ 587 «Voprosy chastnoj detektivnoj i ohrannoj dejatel'nosti» (v red. ot 1 ijunja 2012 g.)]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

- 5. Order of the Government of the Russian Federation No. 1629-r from November 02, 2009 [Rasporjazhenie Pravitel'stva Rossijskoj Federatsii ot 2 nojabrja 2009 g. № 1629-r]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
- 6. Blatin S. V. The Formation and Development Prospects of the Russian Federation Legislation on State Protection [Stanovlenie i perspektivy razvitija zakonodatel'stva Rossijskoj Federatsii o gosudarstvennoj ohrane]. *Juridicheskij mir Juridical World*, 2011, no. 7, pp. 34-37.
- 7. Kositsin I. A. The Concept of State Protection [Ponyatie gosudarst-vennoi okhrany]. Approaches to solving problems of lawmaking and law enforcement: Intercollege collection of scientific papers of adjuncts, applicants, students Podhody k resheniju problem zakonotvorchestva i pravoprimenenija: Mezhvuz. sb. nauch. tr. ad"junktov, soiskatelej, slushatelej, Omsk: Omsk Law Institute of MIA of Russia, 1998, no. 3.
- 8. Churjaev A. V. Legal Regulation of State Protection in the Countriesparticipants of the CIS [Pravovoe regulirovanie gosudarstvennoi okhrany v stranakh uchastnikakh SNG]. *Administrativnoe pravo i process Administrative Law and Process*, 2011, no. 3, p. 38-40.

### Стась Э. П. / Stas' E. P.

### О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ НА СФЕРУ СТРАХОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКИХ РИСКОВ (НА ПРИМЕРЕ УКРАИНЫ)

# ABOUT SOME PROBLEMS OF STATE AND LEGAL IMPACT ON THE SPHERE OF INSURANCE OF ENTREPRENEURIAL RISKS (THE CASE OF UKRAINE)

Стась Эдуард
Павлович,
президент страховой компании «Теком» (Украина).

Обосновывается необходимость государственного управления в сфере страхования предпринимательских рисков, направленного на стимулирование сторон хозяйственных отношений - генезис предпринимательских отношений, а также обеспечение баланса между частными и публичными интересами в этой сфере. Анализируются условия проявления страхового интереса в сфере предпринимательства и иной хозяйственной деятельности: наличие реального коммерческого риска, заключающегося в имеющей место фактической экономической или юридической неопределенности в отношении результатов и перспектив определенного вида предпринимательской деятельности. Рассматриваются некоторые проблемные вопросы сферы страхования, связанные с вступлением Украины в ВТО.

**Ключевые слова:** страхование предпринимательских рисков, государственноправовое воздействие на рынок страховых услуг, страховой интерес, правонарушения в сфере страхования.

Stas' Eduard
Pavlovich,
President of the insurance
company "Tekom" (Ukraine).

Substantiates the necessity of state management in the sphere of insurance of entrepreneurial risks, aimed at stimulating the parties of business relationships – the genesis of entrepreneurial relations, as well as ensuring the balance between private and public interests in this area. Here are analyzed the conditions of manifestation of insurable interest in business and other economic activities: existence of a real commercial risk, which consists in having place actual economic and legal uncertainty in respect of the results and the prospects for a certain type of entrepreneurial activity. Are considered some issues of the insurance sphere related to entry of Ukraine to the WTO.

**Keywords:** insurance of entrepreneurial risks, State and legal impact on the insurance market, insurable interest, offences in the field of insurance.

Страхование как разновидность экономических отношений, имеет целью обезопасить носителей имущественных интересов от наступления неблагоприятных событий личного, имущественного или иного характера, выполняя, среди прочего, роль важнейшего инструмента стимулирования предпринимательской активности. Ведь, будучи подверженной риску, предпринимательская деятельность объективно нуждается в компенсаторных механизмах, снижающих такой риск до уровня нормального делового планирования и инвестиционного прогнозирования. Именно потому создание условий для распространения страхования предпринимательских рисков должно стать необходимым направлением государственной экономической политики и тех правовых средств, которые ее обеспечивают.

Решение данных проблем является актуальным для всех стран бывшего Союза ССР, в том числе для Украины. При этом важно ориентироваться на привлечение инвестиций и повышение прибыльности деятельности предпринимателей на территории государств, переводящих собственную

экономику на рыночные рельсы, не говоря уже о том, что привлечение средств в виде страховых платежей страховыми компаниями приводит к формированию страховых фондов, которые используются для капиталовложений в экономику, расширяя ее потенциал, служит весомым вкладом в бюджетные поступления.

Как верно отмечается в литературе, в силу специфики рыночных отношений страхование предпринимательских рисков становится средством защиты предпринимателей от неблагоприятного изменения экономической конъюнктуры. Страхование в этом случае помогает упорядочить финансовые и юридические взаимосвязи между различными участниками рыночных отношений [1, 3]. А потому должное упорядочение этих отношений является актуальной задачей современного государства

Вопросам страхования предпринимательских рисков посвящен ряд работ правоведов, в частности Д. И. Мэйера, А. И. Худякова, В. Ю. Абрамова, Д. А. Барыкина и др. Но эти вопросы рассматривались ими усеченно, в основном с частноправовых (гражданско-правовых) позиций, что не позволяет усмотреть связь между саморегулированием и государственным регулированием отношений по этому виду страхования.

Целью данной работы является изучение основных целей и задач, которые стоят перед государством при формировании государственной политики в регулировании сферы страхования предпринимательских рисков.

По мнению многих ученых, в основе проблем развития экономики сегодня лежит то обстоятельство, что субъекты хозяйствования всех форм собственности находятся в условиях «тотального риска, обусловленного концептуально неосмысленным ходом экономической реформы, потерей экономического управления с переходом от государственной экономики к смешанной с рыночным механизмом ее самоорганизации в сочетании с государственным регулированием» [2, 133].

В этой связи нельзя не поддержать мнение Д. Д. Самигуллина, который отмечает, что страхование «является важной правовой гарантией охраны интересов участников страховых правоотношений. Вместе с тем страхование как способ аккумуляции и последующего использования огромных финансовых средств само по себе является разновидностью предпринимательской деятельности в финансовой сфере» [3, 185].

Итак, первой и неотложной целью правового регулирования отношений по страхованию предпринимательских рисков должно стать стимулирование сторон хозяйственных отношений к заключению соответствующих

договоров. Это стимулирование может осуществляться различными способами: путем образования организационно-правовых условий, позволяющих формально простым способом оперативно и доступно в контексте экономической нагрузки заключать договоры страхования, путем создания благоприятного налогового режима страхования, путем обеспечения государственного контроля за своевременностью и пропорциональностью осуществления страховых возмещений т. д.

При этом правовое воздействие на отношения по страхованию предпринимательских рисков должно учитывать не только необходимость развития страхового рынка в целом, но и решение специфических задач, стоящих перед государством в этой специальной, но необходимой для экономического развития сфере страхования.

Цели и задачи государственно-правового регулирования страхования предпринимательских рисков должны учитывать реальные стремления, которые ставят перед собой хозяйствующие субъекты – страховые компании и страхователи – при предоставлении и получении соответствующих услуг, с одной стороны, и государство как выразитель общественных интересов, с другой стороны. Согласования этих интересов в хозяйственном регулировании, называется в литературе основой хозяйственно-правовой методологии и основным вопросом, который должен решаться в процессе правового регулирования хозяйственных отношений [4, 349].

Страховой интерес предстает в этом контексте основным частноправовым элементом страхования.

Развитие современного общества непременно связывается с генезисом предпринимательских отношений. В свою очередь конструктивная поддержка динамики соответствующего развития требует стимулирования тех факторов предпринимательской деятельности, которые повышают мотивацию предпринимателей, стимулируют их к инновациям, капиталовложениям, развитию рыночной инфраструктуры. Соответствующая мотивация и заинтересованность предпринимателей непременно связанны со стремлением к охране и защите собственных активов от потерь и других неожиданных результатов деятельности, неправомерных действий других лиц, способных помешать реализации бизнес-планов. Поиск смысла этих стремлений непременно наталкивается на страховой интерес как предпосылку страхования.

В страховой литературе издавна признается, что без интереса нет страхования [5, 371].

В связи с ограниченностью объема этой работы и отсутствием нормативного определения в Украине понятия «страховой интерес» следует указать лишь на отдельные мнения ученых относительно этого понятия, которые влияют на особенность государственно-властного воздействия на сферу страхования предпринимательского риска.

Понятие интереса в экономической и юридической литературе в целом является дискуссионным. Как отмечает О. М. Винник, под интересом следует понимать обусловленную общественным характером потребность пользоваться конкретным социальным благом [6, 3].

Относительно страхового интереса существует множество мнений, центральным из которых можно считать мнение Ю. М. Журавлева, который под страховым интересом понимает «меру материальной заинтересованности в страховании» [7, 130]. В этом случае страховой интерес не является оторванным от всего разнообразия хозяйственных отношений явлением. Ведь, например, при отсутствии страховых компаний, предоставляющих соответствующие страховые услуги, то есть без страхового предложения, страховой интерес является абстрактным, неюридическим явлением, граничащим с пожеланиями или надеждой.

- Д. О. Барыкиным отмечается, что к важнейшим условиям существования страхового интереса при страховании предпринимательских рисков относятся:
- существование страхового интереса связано с определенным лицом, а именно с предпринимателем;
- страховой интерес связан с определенными обстоятельствами, в которых находится предприниматель, а именно с осуществлением предпринимательской деятельности;
- страховой интерес может существовать только тогда, когда в ходе предпринимательской деятельности создается возможность наступления событий, наносящих ущерб предпринимателю [1, 6].

С этой характеристикой страхового интереса при страховании предпринимательского риска нельзя полностью согласиться, ведь она не учитывает всего многообразия предпринимательской деятельности как разновидности хозяйственной деятельности, а также усеченно воспроизводит событие в составе соответствующего интереса.

Во-первых, предпринимательский риск может существовать не только у предпринимателя. Он возникает у субъекта хозяйствования, который осуществляет некоммерческую хозяйственную деятельность как основную, но

прибегает к отдельным видам деятельности, имеющим признаки предпринимательской деятельности. В частности, неприбыльные организации могут прибегать к определенным доходным операциям, например аренды собственного имущества, и к этой части деятельности применяются положения, касающиеся в целом предпринимательской деятельности. Не случайно в ст. 86 ГК Украины отмечается, что непредпринимательские общества (потребительские кооперативы, объединения граждан и т. п.) и учреждения могут наряду со своей основной деятельностью осуществлять предпринимательскую деятельность, если иное не установлено законом и если эта деятельность отвечает цели, для которой они были созданы, и способствует ее достижению. Аналогичные положения закреплены и в налоговом законодательстве.

Поэтому правильнее будет увязывание страхового интереса в страховании предпринимательского риска не с личностью предпринимателя, а с субъектом, осуществляющим предпринимательскую деятельность.

Во-вторых, страховой интерес существует не только тогда, когда в ходе предпринимательской деятельности создается возможность наступления событий, наносящих ущерб предпринимателю.

В юридическом смысле это ориентирует на аспект правонарушения и явно сужает объем негативных угроз, возникающих перед предпринимателем при осуществлении им предпринимательской деятельности, в частности биржевых и инфляционных колебаний, риска заключения контракта или неполучения определенных разрешений и т. п.

В экономической литературе идея страхования полностью основана на интересе по отношению к любому реальному предмету (или жизни человека), причем этот интерес должен иметь денежный эквивалент. Такой материальный интерес заставляет человека относиться к вещам и здоровью более бережно и внимательно, и заставляет его искать пути защиты предметов или близких ему лиц от случайных неблагоприятных явлений. Сила заинтересованности зависит от того, насколько выгодна материальная сторона этого предмета; если бы предмет не имел за собой конкретной выгоды, он не представлял бы никакого интереса [8, 12-13]. Из этого следует, что страховой интерес в деятельности предпринимателя направляется на достижение экономических результатов, обеспечивая прибыльность и перспективность его развития. Такой интерес имеет материальную природу по определению. Причем риск и интерес в этом случае совпадают как никогда. Ведь предпринимательская деятельность уже по определению является рискованной деятельностью.

Поэтому специальным условием страхового интереса в сфере предпринимательства и иной хозяйственной деятельности является наличие реального коммерческого риска, заключающегося в наличии фактической экономической или юридической неопределенности в отношении результатов и перспектив определенного вида предпринимательской деятельности.

В свою очередь это означает, что страховой интерес в предпринимательской деятельности является объективно заложенным в его природу стремлением к устранению колебания доходности предпринимательской деятельности и предупреждения непредвиденных экономических потерь, исходя из природы предпринимательства как инициативной и рискованной деятельности.

В то же время, страховой интерес у предпринимателя уменьшается по мере снижения рискованности той или иной предпринимательской операции, при определенных условиях может приводить к исчезновению страхового интереса. Эти выводы, среди прочего, необходимо учитывать при проведении налогового учета деятельности предприятия, предупреждая фиктивные операции. В частности, подход законодателя к определению обычных цен в Налоговом кодексе Украины должен быть таким образом развит в отношении понятия обычного страхового интереса как основания для отнесения на себестоимость продукции того или иного страхового продукта. Это послужит основой для устранения фиктивных операций на рынке страхования и предупредит уклонение от уплаты налогов, связывая страхование с реальными потребностями хозяйствующего субъекта на пользование страховыми услугами в соответствии с обычной деловой практикой и сопоставимыми условиями осуществления хозяйственной деятельности.

Но на этом интерес субъектов хозяйствования как ориентир государственного стимулирования не исчерпывается. Должны учитываться экономические факторы, подталкивающие субъектов к применению инструментов страхования. В частности, позитивной следует признать государственную компенсацию части страховых платежей в приоритетных сферах экономики.

До 2009 года, когда действовали постановления Кабинета Министров Украины о порядке использования средств, предусмотренных в государственном бюджете для удешевления стоимости страховых премий (взносов), фактически уплаченных субъектами аграрного рынка, все желающие сельскохозяйственные товаропроизводители при заключении договоров страхования сельскохозяйственных рисков могли воспользоваться Законом Украины «О государственной поддержке сельского хозяйства Украины» № 1877-

IV от 24.06.2004 г. для дальнейшего получения от государства компенсации страхового платежа в размере 50 % от страхового тарифа, но не более 5 %. При этом перечень рисков, изложенный выше, был обязательным согласно ст. 10.2.1. Закона Украины «О государственной поддержке сельского хозяйства Украины». Без подобных стимулирующих мер сложно рассчитывать на распространенность страхования в сельскохозяйственной сфере.

Среди первоочередных целей тут также следует рассматривать образование устойчивого механизма взаимоотношений между предпринимательскими структурами по погашению платежей в целом и погашения подлежащих к уплате страховых возмещений, в частности.

Сегодня неуплаты со стороны отдельных страховых компаний остаются распространенными. Государство, по сути, отстранилась от этих проблем. Не случайно информационное общество наполнено советами о том, как заставить страховую компанию платить, складываются неофициальные списки компаний, задерживающих выплаты и т. д. [9]. Это недопустимо.

В частности, в случае совершения неправомерных действий со стороны страховых компаний заинтересованные лица: предприятия и граждане - нехозяйствующие субъекты могут обращаться в соответствующие органы Нацфинуслуг Украины, или в случаях обязательного страхования гражданско-правовой ответственности владельцев наземных транспортных средств в Моторное транспортное страховое бюро Украины. К сожалению, в законах Украины «О страховании» и «О финансовых услугах и государственном регулировании финансовых услуг» не выделено такое правонарушение как систематическая невыплата страховых возмещений, не определен административный штраф за соответствующее нарушение. В результате при наличии таких фактов к недобросовестным страховым компаниям могут применяться санкции на основании общих критериев, в основном в условиях наличия коррупции и неоднозначности законодательства, что приводит к уходу страховых компаний от ответственности. Кроме того, Нацфинуслуг должен проводить сегодня соответствующие проверки деятельности страховых компаний, а это определенная задержка и дополнительные вопросы по субъективному усмотрению проверяющих. Эффективным было бы использование решений судов по спорам между субъектами хозяйствования и страховыми компаниями как преюдициального факта.

Поэтому государство в лице Нацфинуслуг должно быть наделено правом приостанавливать действие соответствующей страховой лицензии при наличии доказанного в суде неоднократного факта несвоевременной

выплаты средств по страховым договорам со стороны страховых компаний, взыскания со страховой компании административно-хозяйственного штрафа в размере 20 % суммы каждой несвоевременной выплаты, подтвержденной решением суда, вводить внесения страховых компаний, осуществляющих задержку выплат возмещений, в специальный реестр, открытый для публичного доступа.

Целям государственного стимулирования страхования отвечает также введение обязательных видов страхования, о которых говорилось ранее. По сути дела в этом случае применяются средства принуждения, а не стимулирования для развития системы соответствующих отношений. Но это так сказать второстепенная цель. Основная цель соответствующего регулирования: создать условия для стабильной работы тех субъектов хозяйствования, рискованный характер деятельности которых может навредить стабильности социально-экономических отношений.

К сожалению, говорить о системности соответствующих положений ст. 7 Закона Украины «О страховании» довольно трудно. Прежде всего, не выясненной до конца осталась цель и критерии установления обязательных видов страхования. В то же время, мотивы соответствующего внедрения должны базироваться на общей цели государственного регулирования в сфере страхования, а также предусматривать баланс между частными и публичными интересами в этой сфере.

Дополнительные задачи по урегулированию отношений в области страхования предпринимательских рисков, более чем для всей остальной системы страхования, возникают в связи с либерализацией страхового рынка после вступления Украины в ВТО. При всей очевидной необходимости распространения свободы в сфере страхования соответствующие процессы, пока, не должны ухудшать состояния национальной экономики.

Украинский страховой рынок с 16 мая 2008 года – момента обретения Украиной полноправного членства во Всемирной торговой организации (ВТО) – подвержен кардинальным изменениям, способным изменить баланс инфраструктуры в целом экономики Украины. Такой вывод можно сделать, обобщив те изменения в сфере страхования, которые были внесены в законодательство в связи со вступлением Украины в указанную организацию.

В частности, длительное время – по апрель 2011 года украинские страховые компании не могли заключать договоры перестрахования с российскими страховыми и перестраховочными компаниями, а также с компаниями, зарегистрированными в странах, не входящих в ВТО.

Согласно принятому 31 мая 2007 года Закону Украины «О внесении изменения в закон «О страховании» и распоряжением Госфинуслуг № 8197 от 1 ноября 2007 года, украинские страховщики получили возможность перестраховывать риски только в компаниях, зарегистрированных в странах входящих в ВТО.

И это несмотря на то, что по итогам 2007 года Россия занимала 2-е место по перестрахованию рисков украинских компаний. На нее приходилось 20 % всех перестрахованных рисков у нерезидентов. Мало того, данное нововведение означало подорожание страховых услуг для субъектов хозяйствования, ведь «в зависимости от портфеля рисков стоимость перестрахования в России может быть на 20-80 % ниже, чем в Германии или Италии» [10].

Отрадно, что Законом Украины «О внесении изменений в статью 2 Закона Украины «О страховании» от 15.03.2011 г. было отменено соответствующие ограничение для стран – не членов ВТО, но опыт соответствующего внедрения следует учитывать в будущем.

А именно: несмотря на декларируемые последствия вступления в ВТО – сокращение торгово-экономических барьеров, фактически происходит обратное. Данное обстоятельство показывает, что западные правительства, навязывая Украине подобные ограничения, фактически заботятся о собственной монополии на страховом рынке, стремятся не допустить более гибких отношений с элементами экономики региональных страховых услуг.

Вторым проявлением, и далеко не последним, негативных последствий для страхового рынка Украины в связи с вступлением в ВТО, является либерализация рынка страховых услуг, когда иностранные страховые компании получили возможность предоставлять такие услуги на территории Украины.

Фактически, учитывая, что страхование осуществляется путем формирования фондов свободных средств, поступивших от страхователей, которые могут работать на экономику страны, а иностранные страховые компании, разумеется, не будут хранить данные фонды на территории такого нестабильного государства, как Украина, то получается, что свободные фонды денежных средств страховых компаний будут питать экономики зарубежных государств.

Следует также учитывать, что в случае возникновения неконтролируемых Нацфинуслуг обстоятельств неплатежеспособности иностранных страховщиков, в процессы неплатежеспособности окажутся втянутыми и отечественные страховщики.

Таким образом, сегодня нужно ставить вопрос о корректировке тех положений законодательства о страховании, которые допускают неконтролируемое государством предоставление услуг нерезидентами. В том числе нужно ввести полную ответственность компаний нерезидентов за результаты всей своей деятельности, а не только на территории государства – реципиента их страховых услуг. Дополнительными мерами следовало бы признать обязанность таких компаний хранить свободные резервы страховых фондов только в уполномоченных банках государства-реципиента.

Только в этом случае можно навести порядок в предоставлении страховых услуг иностранным компаниями, устранив дискриминацию отечественных страховщиков, обеспечив экономическую безопасность страны и гарантии защиты имущественных прав субъектов хозяйствования.

### Список литературы:

- 1. Барыкин Д. А. Страхование предпринимательских рисков: правовой аспект: дисс.. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. СПб., 2002. 177 с.
- 2. Рыночное хозяйствование и риски / Архангельский В. Н., Горланов Г. В., Гуртов В. К. и др. СПб.: Наука, 2000. 430 с.
- 3. Самигуллин Д. Д. Правовые аспекты страхования в предпринимательской деятельности: дисс. ... канд. юрид наук. 12.00.03 Самара, 2004. 209 с.
- 4. Беляневич О. А. Господарське договірне право (теоретичні аспекти): Монографія / О. А. Беляневич. К. : Юрінком Інтер, 2006. 592 с.
- 5. Серебровский В. И. Избранные труды по наследственному и страховому праву / В. И. Серебровский. М.: Статут, 1997. 563 с.
- 6. Вицын А. Договор морского страхования по русскому праву / А. Вицын. СПб. : Типография Н. Тиблена и Ко, 1865. 128 с.
- 7. Журавлев Ю. М. Словарь-справочник терминов по страхованию и перестрахованию / Ю. М. Журавлев. М.: Анкил, 1994. 180 с.
- 8. Бирман Г. Капиталовложения. Экономический анализ инвестиционных проектов / Г. Бирман, С. Шмидт. М.: Юнити, 2003. 632 с.
- 9. Харламов П. Страховые компании: список тех, кто платит неохотно [Електронний ресурс] / П. Харламов. URL: http://cripo.com.ua/index.php?sect\_id=7&aid=27397 (дата обращения: 12.10.2012).
- 10. «Раша, гудбай!» сказало украинское правительство российским перестраховщикам: Інтернет-издание «Фориншер» [Електронний ресурс]. URL: http://forinsurer.com/news/08/05/16/15473 (дата обращения: 12.10.2012).

#### **References:**

- 1. Barykin D. A. *Insurance Entrepreneurial Risks: Legal Aspect*: thesis of a candidate of legal sciences: 12.00.03 [Strahovanie predprinimatel'skih riskov: pravovoj aspekt: diss..... kand. jurid. nauk: 12.00.03]. St. Petersburg: 2002, 177 p.
- 2. Arkhangel'skii V. N., Gorlanov G. V., Gurtov V. K. and etc. *Market Management and Risks* [Rynochnoe khozyaistvovanie i riski]. St. Petersburg: Nauka, 2000, 430 p.
- 3. Samigullin D. D. *Legal Aspects of Insurance in Entrepreneurial Activity:* thesis of a candidate of legal sciences: 12.00.03 [Pravovye aspekty strakhovaniya v predprinimatel'skoi deyatel'nosti: diss. ... kand. yurid nauk. 12.00.03]. Samara, 2004, 209 p.
- 4. Belyanevich O. A. *Economic Conventional Law (theoretical aspects): Monograph* [Gospodars'ke dogovirne pravo (teoretichni aspekti): Monografiya]. Kiev: Jurinkom Inter, 2006, 592 p.
- 5. Serebrovskii V. I. *Selected Works on Inheritance and Insurance Law* [Izbrannye trudy po nasledstvennomu i strakhovomu pravu]. Moscow: Statut, 1997, 563 p.
- 6. Vitsyn A. *The Contract of Marine Insurance in Russian Law* [Dogovor morskogo strakhovaniya po russkomu pravu]. St. Petersburg: printing house of N. Tiblena and Co., 1865, 128 p.
- 7. Zhuravlev Yu. M. *Dictionary of Terms on Insurance and Reinsurance* [Slovar'-spravochnik terminov po strakhovaniyu i perestrakhovaniyu]. Moscow: Ankil, 1994, 180 p.
- 8. Birman G. *Investment. Economic Analysis of Investment Projects* [Kapitalovlozheniya. Ekonomicheskii analiz investitsionnykh proektov]. Moscow: Juniti, 2003, 632 p.
- 9. Kharlamov P. *Insurance Companies: List of those who are Reluctant to Pay* [Strakhovye kompanii: spisok tekh, kto platit neokhotno]. Available at: http://cripo.com.ua/index.php?sect\_id=7&aid=27397 (accessed: 12.10.2012).
- 10. "Russia, Goodbye" the Ukrainian government said to Russian Reinsurers: Internet-edition "Forinsher" [«Rasha, gudbai!» skazalo ukrainskoe pravitel›stvo rossiiskim perestrakhovshchikam: Internet-izdanie «Forinsher»]. Available at: http://forinsurer.com/news/08/05/16/15473 (accessed: 12.10.2012).

### Турицын А. В. / Turitsyn A. V.

НЕСОВЕРШЕНСТВО ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИЗЪЯТИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА, КОТОРЫЙ НЕ ИСПОЛЬЗУЕТСЯ ИЛИ НЕНАДЛЕЖАЩЕ ИСПОЛЬЗУЕТСЯ В СООТВЕТСТВИИ С ЦЕЛЕВЫМ НАЗНАЧЕНИЕМ

# IMPERFECTION OF CIVIL LEGAL REGULATION OF SEIZURE THE LAND PLOT THAT IS NOT USED OR IMPROPERLY USED IN ACCORDANCE WITH THE INTENDED PURPOSE

Турицын Александр Викторович, к.ю.н., судья Щербиновско-го районного суда Краснодар.

Утверждается, что отсутствие надлежащего государственного контроля за состоянием земельных ресурсов, разрушение земельной, агрохимической, фитосанитарной и прочих служб привели к угрожающей деградации почвенного покрова, относящей ее в разряд важнейших социально-экономических и экологических проблем, создающих угрозу национальной безопасности России. Отмечается, что гражданское и земельное законодательство не предусматривают возможность принудительного прекращения права собственности на земельный участок без судебного решения.

Высказывается мысль, что привлечение к административной ответственности за нарушения в сфере земельных правоотношений выступает необходимым условием для лишения землевладельца или землепользователя принадлежащего ему права на земельный участок.

Turitsyn Aleksandr
Viktorovich,
c.j.s. (PhD of jurisprudence),
Judge of the Scherbinovsky
district court of the Krasnodar territory, Krasnodar.

Представлен опыт решения проблемы неиспользования земельных участков сельскохозяйственного назначения в законодательстве стран СНГ.

Ключевые слова: земельное законодательство, земельный участок, изъятие земельного участка, оборот земель сельхозназначения, государственный контроль за использованием и охраной земельных участков, административная ответственность за нарушение земельного законодательства.

In the article is argued that the lack of adequate state control over land resources condition, the decline of the land, agrochemical, phytosanitary and other services have led to alarming degradation of soil cover, which attributes it to the category of the most important socio-economic and environmental problems that threaten the national security of Russia. It is noted that the civil and land legislation do not provide for forced termination of land ownership without a court decision.

The author suggests a thought that bringing to administrative responsibility for violations in the sphere of land legal relations is a necessary condition for the deprivation of landowners or land users their rights for a land plot.

Presents the experience of solving the problem of non-use agricultural land plots in the legislations of CIS countries.

**Keywords:** land legislation, land plot, seizure of a land plot, agricultural land transactions, State control over land plots use and protection, administrative responsibility for violation of the land legislation.

Учитывая исключительную важность такого объекта гражданского права, как земельные участок, наше законодательство исходит из целевого характера использования земельного участка и из необходимости использовать его реально [13].

В силу особой общественной значимости земельных участков сельскохозяйственного назначения право частной собственности на них подвергается ряду законодательных ограничений в публичных интересах [12]. Количество и состав такого рода объектов объективно ограничены в силу очевидных естественных причин, а их использование всегда, так или иначе, затрагивает интересы общества в целом [12].

По справедливому замечанию академика И. Н. Буздалова главная функция государства в земельных и аграрных отношениях состоит «в обеспечении того, чтобы каждый участок земли находился в руках умелого, «прирожденного» хозяина-собственника. Способ достижения этого – эффективное, экономическое, т. е. рыночное регулирование этих отношений, не нарушая самого права собственности и дополняя механизм рынка прямым законодательным регулированием в вопросах экологии, санитарии, целевого использования земли и т. д.» [11, 14].

Обязанность собственников земельных участков и лиц, не являющихся собственниками, по использованию земельных участков в соответствии с их целевым назначением установлена ст. 42 ЗК РФ.

В соответствии со ст. 44 ЗК РФ право собственности на земельный участок прекращается при отчуждении собственником своего земельного участка другим лицам, отказе собственника от права собственности на земельный участок, в силу принудительного изъятия у собственника его земельного участка в порядке, установленном гражданским законодательством.

По мнению Ершова В.А. земельный участок может быть изъят у его собственника в принудительном порядке [14, 65].

В ст. 284 ГК РФ предусмотрено, что земельный участок может быть изъят у собственника в случаях, когда участок предназначен для сельско-хозяйственного производства либо жилищного или иного строительства и не используется для соответствующей цели в течение трех лет, если более длительный срок не установлен законом. В этот период не включается время, необходимое для освоения участка, а также время, в течение которого участок не мог быть использован по целевому назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование.

Таким образом, ГК РФ определяет следующие условия принудительного изъятия земельного участка:

- участок предназначен для сельскохозяйственного производства;
- участок не используется для этой цели в течение трех лет, за исключением освоения участка, неиспользования ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование.

Положения ст. 284 ГК РФ, конкретизирующие часть 3 ст. 35 Конституции РФ о возможности принудительного отчуждения имущества, предусматривают возможность изъятия у собственника земельного участка сельскохозяйственного назначения, в качестве одного из оснований прекращения права собственности и не предполагают произвольное изъятие земельного участка, а требуют исследования фактических обстоятельств, доказывания обоснованности и необходимости такого изъятия.

С учетом изложенного, правила ст. 284 ГК РФ сами по себе не могут рассматриваться как нарушающие какие-либо права граждан [6].

В соответствии с п. 3 ст. 6 Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» [2] (далее – «Закон об обороте земель сельхозназначения») земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения принудительно может быть изъят у его собственника в судебном порядке в случае, если земельный участок используется с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли, повлекшим за собой существенное снижение плодородия земель сельскохозяйственного назначения или значительное ухудшение экологической обстановки. Критерии существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения и критерии значительного ухудшения экологической обстановки устанавливаются Правительством Российской Федерации (в ред. Федерального закона от 29.12.2010 № 435-ФЗ).

В соответствии с ЗК РФ контроль за охраной и использованием земель сельскохозяйственного назначения включает в себя государственный, муниципальный, общественный и производственный контроль.

Согласно п. 1 и 2 постановления Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. № 689 государственный земельный контроль осуществляется следующими уполномоченными органами:

1. Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости и его территориальными органами.

- 2. Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и ее территориальными органами.
- 3. Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и ее территориальными органами.

Данным постановлением определено, что названные органы при осуществлении государственного земельного контроля взаимодействуют в установленном порядке с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, правоохранительными органами, организациями и гражданами.

Контрольные функции указанных органов разграничены так, что каждое из них отвечает только за свои направления надзора. Однако порядок взаимодействия и обмена информацией между органами Роспедвижимости, Росприроднадзора и Россельхознадзора не определен, что негативно сказывается на проведении государственного земельного контроля в целом.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2002 года № 846 государственный мониторинг земель в Российской Федерации является частью государственного мониторинга окружающей среды. Вместе с тем, порядок взаимодействия между специально уполномоченными органами в области мониторинга земель не определен.

Следует отметить, что в большинстве стран мира существует, как правило, один правительственный орган, который несет полную ответственность за управление земельными ресурсами. Только один орган управления может занимать нейтральную позицию и беспристрастно, и сбалансировано учитывать одновременно интересы государства и всех заинтересованных сторон. Распределение вопросов государственного управления земельными ресурсами, ведения государственного земельного кадастра, землеустройства и государственного контроля за использованием и охраной земель между многими министерствами и ведомствами отрицательно сказывается на использовании и охране земель страны, влечет за собой неконтролируемую деградацию земель, тормозит переход к системе экологически безопасного землевладения и землепользования, создает существенные трудности в достижении продовольственной безопасности страны [10, 5].

Таким образом, одной из причин существования в настоящее время проблемы неиспользования или ненадлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения является отсутствие надлежащего контроля и

надзора за использованием земель и действенных мер по пресечению неэффективного их использования.

Неиспользование сельскохозяйственных земель по целевому назначению приводит к сокращению пашни и является частью проблемы неэффективного использования земельных ресурсов в целом.

В настоящее время использование земельно-ресурсного потенциала России, особенно пашни, находится в кризисном состоянии. Имея 10 % продуктивных земель мира, доля России в производстве сельскохозяйственной продукции составляет всего лишь около 2 %. На земельные ресурсы России началось мирное по форме, но агрессивное по существу наступление по их перераспределению.

Отсутствие надлежащего государственного контроля за состоянием земельных ресурсов, разрушение земельной, агрохимической, фитосанитарной и прочих служб, экстенсивный характер хозяйствования привели к угрожающей деградации почвенного покрова, относящей ее в разряд важнейших социально-экономических и экологических проблем, создающих угрозу национальной безопасности России.

По расчетам специалистов, суммарный ежегодный недобор растениеводческой продукции из-за ухудшения использования земли составляет не менее 120 млн. тонн в зерновом эквиваленте, или порядка 350 (а теперь и более) млрд. руб. в год [10, 5].

Системный анализ норм ГК РФ, ЗК РФ и Закона об обороте земель сель-хозназначения показывает, что общим в правовом регулирования принудительного изъятия земельного участка сельскохозяйственного назначения является то, что ни земельное, ни гражданское законодательство не предусматривают возможность принудительного прекращения права собственности на земельный участок без судебного решения.

Так, по одному из дел Верховный суд Республики Коми постановил, что поскольку оспариваемое постановление главы администрации МО «Город Сыктывкар» о прекращении права на земельный участок принято в отсутствие соответствующего судебного решения, без предварительного предупреждения «Н.» об устранении допущенных нарушений в надлежащем использовании земельного участка и принятия административных мер, такое постановление не может быть признано законным [9].

Закон об обороте земель сельхозназначения вводит дополнительное, по сравнению с ГК РФ, основание для прекращения права собственности на земельный участок – «использование земельного участка с нарушением

установленных земельным законодательством требований рационального использования земли, повлекшим за собой существенное снижение плодородия земель сельскохозяйственного назначения или значительное ухудшение экологической обстановки. Критерии существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения и критерии значительного ухудшения экологической обстановки чётко определены в Постановлениях Правительства РФ от 22.07.2011 г. № 612 [4] и от 19.07.2012 г. № 736 [5].

Применительно к праву постоянного (бессрочного) пользования, праву пожизненного наследуемого владения и праву безвозмездного срочно пользования в с ст. 54 ЗК РФ содержится указание на то, что принудительное прекращение названных прав на земельный участок в случае его ненадлежащего использования осуществляется по основаниям, предусмотренным п. 2 ст. 45 ЗК РФ.

В п. 2 ст. 45 ЗК РФ предусмотрен перечень случаев прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком и права пожизненного наследуемого владения земельным участком.

Данный перечень включает в себя не только указание на конкретные виды правонарушений, которые могут повлечь прекращение прав на земельный участок, но содержит самостоятельные основания для прекращения права такие как: реквизиция, изъятие земельного участка для государственных и муниципальных нужд и пр. В этой связи, безусловное использование данного перечня для определения оснований принудительного прекращения права собственности на земельный участок сельскохозяйственного назначения по правилам ст. 284 ГК РФ и ст. 6 Закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения не возможно. Более того, использовать предусмотренное подпунктом «г» п. 2 ст. 45 ЗК РФ основание «систематическая неуплата земельного налога» в качестве основания для принудительного прекращения права собственности на земельный участок, представляется недопустимым и несоразмерным характеру налогового нарушения. В данном случае должны применяться меры процессуального характера по взысканию суммы задолженности по уплате налогов в судебном порядке и лишь при невозможности получить удовлетворении из имущества собственника может быть обращено взыскание на земельный участок. Однако в этом случае право собственности на земельный участок сельскохозяйственного назначения должно будет прекратиться по самостоятельному основанию - обращение взыскания на имущество должника по его обязательствам.

Согласно ст. 286 ГК РФ орган государственной власти или местного самоуправления, уполномоченный принимать решения об изъятии земельных участков по основаниям, предусмотренным ст. 284 ГК РФ, а также порядок обязательного заблаговременного предупреждения собственников участков о допущенных нарушениях определяются земельным законодательством [7]. Указанное правило нашло своё отражение также в п. 6 ст. 6 Закона об обороте земель сельхозназнаения, предусматривающем, что принудительное изъятие земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения у его собственника по основаниям, предусмотренным настоящей статьей, может осуществляться при условии неустранения указанных в пунктах 3 и 4 настоящей статьи фактов ненадлежащего использования земельного участка после назначения административного наказания.

В настоящее время ответственность за использование земель с нарушением правил ст. 42 ЗК РФ и Закона об обороте земель сельхозназначения предусмотрена статьей 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [1]. Совершение административного правонарушения такого рода возможно тогда, кода право на земельный участок оформлено надлежащим образом, имеются правоустанавливающие документы, которые содержат сведения о дате его предоставления.

Привлечение к административной ответственности, таким образом, выступает необходимым условием для лишения землевладельца или землепользователя принадлежащего ему права на земельный участок. Кроме того, такому лицу выносится предупреждение, в котором содержится указание на возможное принудительное прекращение права на земельный участок в случае неустранения земельного правонарушения.

Законодатель устанавливает различный правовой режим по основаниям, порядку принудительного изъятия земли в зависимости от правомочий лица, осуществляющего использование или неиспользование сельскохозяйственных земель по отношению к земельному участку (собственник либо арендатор земельного участка или иной пользователь) [8].

Можно констатировать, что нормы статей 44, 49-51 ЗК РФ, определяющие основания прекращения права собственности на земельный участок, не предусматривают возможность прекращения права собственности на земельный участок как санкцию за земельное правонарушение. Правила ст. 54 ЗК РФ, предусматривающие порядок принудительного прекращения права пожизненного наследуемого владения, права постоянного (бессрочного) пользования и права безвозмездного срочного пользования земельным участком

ввиду его ненадлежащего использования, направлены на защиту прав собственника земельного участка против не собственников. Предусмотренные этой нормой правила не могут быть применены в отношении собственника земельного участка.

Следует отметить, что критиковавшееся ранее отсутствие в Законе об обороте земель сельхозназначения механизма принудительного изъятия земельного участка исправлено законодателем. Федеральным законом № 435-ФЗ от 29.12.2010 года [3] в ст. 6 названного закона введены пункты, предусматривающие такой механизм. При всей положительности данного закона, на наш взгляд, в нём имеются некоторые отрицательные моменты, о которых мы скажем ниже.

Пункты 4-11 указанной статьи устанавливают, что земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения принудительно может быть изъят у его собственника в судебном порядке в случае, если в течение трех и более лет подряд со дня возникновения у такого собственника права собственности на земельный участок он не используется для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности. Признаки неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации устанавливаются Правительством Российской Федерации.

В срок, указанный в пункте 4 настоящей статьи, не включается срок, в течение которого земельный участок не мог быть использован по назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование, а также срок освоения земельного участка. Срок освоения земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения не может составлять более чем два года.

В случае неустранения правонарушений, указанных в пунктах 3 и 4 настоящей статьи, в срок, установленный вынесенным одновременно с назначением административного наказания предупреждением, уполномоченный исполнительный орган государственной власти по осуществлению государственного земельного надзора, вынесший предупреждение, направляет материалы об этом в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации по результатам рассмотрения материалов, указанных в пункте 7 настоящей статьи,

вправе обратиться в суд с требованием об изъятии земельного участка и о его продаже с публичных торгов в связи с его ненадлежащим использованием по одному из оснований, предусмотренных пунктами 3 и 4 настоящей статьи.

В течение шести месяцев со дня вступления в законную силу решения суда об изъятии земельного участка и о его продаже с публичных торгов в связи с его ненадлежащим использованием по одному из оснований, предусмотренных пунктами 3 и 4 настоящей статьи, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в отношении такого земельного участка обеспечивает при необходимости проведение кадастровых работ и проводит публичные торги по его продаже в порядке, установленном гражданским законодательством.

Если публичные торги по продаже земельного участка признаны несостоявшимися, такой земельный участок может быть приобретен в государственную или муниципальную собственность по начальной цене этих торгов в течение двух месяцев со дня признания торгов несостоявшимися.

Средства, вырученные от продажи земельного участка с публичных торгов либо приобретения земельного участка в государственную или муниципальную собственность, выплачиваются бывшему собственнику земельного участка за вычетом расходов на подготовку и проведение публичных торгов.

При системном анализе указанной нормы закона можно прийти к выводу о том, что в настоящее время всё же существует определённый пробел в правовом регулировании порядка принудительного прекращения права собственности на земельные участки сельскохозяйственного назначения.

В этой связи интерес представляет опыт решения проблемы неиспользования земельных участков сельскохозяйственного назначения в законодательстве стран СНГ.

В Кодексе Республики Беларусь о земле от 4 января 1999 г. № 226-3 содержится отдельная статья 52, которая определяет основания и порядок принудительного прекращения права собственности на земельный участок. Согласно п. 2 ст. 52 Кодекса Республики Беларусь о земле принудительное изъятие земельных участков, находящихся в собственности граждан и юридических лиц осуществляется по решению суда в случаях:

- 1) систематического невнесения земельного налога в течение установленных сроков
  - 2) при использовании земельного участка не по целевому назначению
  - 3) при неиспользовании по целевому назначению в течение одного года

земельного участка, предназначенного для ведения личного подсобного хозяйства, и двух лет – в остальных случаях

- 4) при невыполнении требований природоохранного режима использования земель
- 5) при использовании земельного участка способами, приводящими к снижению плодородия почв, их химическому и радиоактивному загрязнению, ухудшению экологической обстановки
- 6) при прекращении юридическими лицами деятельности, для которой земельный участок приобретался в собственность.

Решение о принудительном изъятии земельного участка за нарушение земельного законодательства принимается на основании материалов, свидетельствующих о том, что после получения письменного предупреждения от уполномоченного лица собственник земельного участка не принял мер к устранению в установленный срок допущенных нарушений.

По казахстанскому законодательству в соответствии со ст. 92 Земельного кодекса Республики Казахстан в случаях, если земельный участок, предназначенный для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, не используется в соответствующих целях в течение двух лет (если более длительный срок не предусмотрен законами Республики Казахстан), то такой земельный участок подлежит принудительному изъятию у собственника и землепользователя. В этот период не включается время, необходимое для освоения такого участка, а также время, в течение которого данный участок не мог быть использован по назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование. Условия и сроки освоения земельных участков устанавливаются в порядке, определяемом Правительством Республики Казахстан.

Как видно казахстанское и белорусское законодательство предусматривает сокращенные по сравнению с российским законодательством сроки неиспользования земельного участка по целевому назначению.

Такая позиция заслуживает поддержки по следующим причинам.

Ключевым принципом земельного законодательства, закрепленным ст. 1 ЗК РФ, является принцип приоритета охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества, согласно которому владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде.

В некоторых регионах Российской Федерации, и особенно в Краснодарском крае сложилась ситуация, когда земли сельскохозяйственного назначения переходят в собственность лиц, не использующих эти земли для сельскохозяйственного производства. Эти лица, приобретя земельные участки, придерживают их для последующей перепродажи, ожидая роста цен, либо в целях последующего их перевода в земли населенных пунктов для строительства.

Думается, что в целях недопущения сокращения площадей земель сельскохозяйственного назначения, использования их не в соответствии с целевым назначением, целесообразно установить в ст. 284 ГК РФ, а также в ст. 6 Закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» сокращенный срок неиспользования земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства, и необходимый для прекращения права собственности, по сравнению с земельными участками, предназначенными для жилищного или иного строительства, сократив данный срок с трех и более лет до двух лет. При этом следует изменить пункты 4 и 5 названной статьи Закона, исключив из них указание на то, что срок освоения земельного участка включается в срок, в течение которого земельный участок может быть принудительно изъят у собственника в случае, если он не используется для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности. Иное означает, что начало срока принудительного изъятия может быть отсрочено до пяти и более лет.

На наш взгляд правила ст. 284 ГК РФ и ст. 6 Закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» также необходимо дополнить нормами, определяющими и порядок принудительного прекращения права собственности на земельные участки сельскохозяйственного назначения.

Эти нормы должны отвечать следующим принципиальным требованиям:

Во-первых, особо необходимо прописать правила о продаже участка с торгов. Согласно п. 2 ст. 286 ГК РФ, уполномоченный орган обращается в суд с заявлением о продаже изымаемого участка в суд. Нормы о прекращении права собственности на земельные участки, принадлежащие лицам на праве постоянного (бессрочного) пользования и пожизненного наследуемого владения (ст. 45 ЗК РФ) предусматривают прекращение права собственности на основании решения суда. В п. 3 ст. 45 ЗК РФ предусмотрено, что решение о прекращении прав на земельные участки в случаях, предусмотренных

п. 2 указанной статьи, принимается судом в соответствии со статьей 54 ЗК РФ. В то же время, нормы ст. 286 ГК РФ говорят не о прекращении права собственности на основании решения суда, а о возможном принятии судом решения о продаже земельного участка с торгов. Таким образом, право собственности на земельный участок прекратится с момента возникновения данного права у победителя торгов. Пункт 9 ст. 6 Закона об обороте земель сельхозназначения устанавливает, что в течение шести месяцев со дня вступления в законную силу решения суда об изъятии земельного участка и о его продаже с публичных торгов в связи с его ненадлежащим использованием орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в отношении такого земельного участка обеспечивает при необходимости проведение кадастровых работ и проводит публичные торги по его продаже в порядке, установленном гражданским законодательством. Статья 448 ГК РФ устанавливает организации и порядок проведения торгов, однако законодателем не предусмотрено оснований, по которым торги могут быть признаны несостоявшимися. Полагаем, что такие основания должны быть прописаны.

Не исключены случаи, когда по тем или иным причинам торги могут не состояться и земельный участок не удастся реализовать с торгов. В таких ситуациях, п. 10 ст. 6 Закона об обороте земель сельхозназначения устанавливает правило, что такой земельный участок может быть приобретён в государственную или муниципальную собственность. Термин «может быть», на наш взгляд, носит не конкретный характер, поскольку не совсем понятна судьба участка при той ситуации, когда ни государство, ни муниципальное образование не захочет воспользоваться своим правом. Полагаем, что целесообразно предусмотреть в указанном пункте Закона и ст. 286 ГК РФ правило о том, что такой земельный участок должен быть выкуплен государством или муниципальным образованием.

В связи с этим, также предлагается дополнить нормы ст. 286 ГК РФ правилами об определении выкупной цены земельного участка, изымаемого по основаниям, предусмотренным ст. 284 и 285 ГК РФ. Данные правила должны предусматривать, что в случае, когда торги по продаже изымаемого земельного участка трижды не состоялись в течение шести месяцев, то применительно к указанным статьям ГК РФ, а также ст. 6 Закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», в цену земельного участка должна включаться его рыночная стоимость и рыночная стоимость находящегося на нем недвижимого имущества, за вычетом всех убытков, причиненных собственником изымаемому земельному участку.

При изъятии земельного участка сельскохозяйственного назначения по правилам ст. 286 ГК РФ не подлежат применению нормы ст. 80 ЗК РФ, предусматривающие формирование фонда перераспределения земель за счет земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, поступающих в этот фонд при принудительном изъятии земельного участка. В сочетании со ст. 44 ЗК РФ и ст. 6 Закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» нормы ст. 80 ЗК РФ означали бы, что земельный участок в результате изъятия не выставляется на торги, а непосредственно передается в фонд перераспределения земель, что противоречит ст. 286 ГК РФ.

Во-вторых, указанные нормы закона должны включать правила, регламентирующие содержание документа – предупреждения собственника земельного участка сельскохозяйственного назначения о предстоящем изъятии земельного участка.

### Список литературы:

- 1. Кодекс об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. Электрон. дан. [М., 2012].
- 2. Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. Электрон. дан. [М., 2012].
- 3. Федеральный закон от 29.12.2010 года № 435-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. Электрон. дан. [М., 2012].
- 4. Постановление Правительства РФ от 22.07.2011 г. № 612 «Об утверждении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. Электрон. дан. [М., 2012].
- 5. Постановление Правительства РФ от 19.07.2012 г. № 736 «О критериях значительного ухудшения экологической обстановки в результате использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. Электрон. дан. [М., 2012].

- 6. Определение Конституционного Суда РФ от 21.12.2006 № 575-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Исмагиловой Луизы Фасаховны на нарушение ее конституционных прав статьей 239 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьей 49.3 Жилищного кодекса РСФСР, статьями 2 и 83 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. Электрон. дан. [М., 2012].
- 7. Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 20.12.2007 № A74-1049/07-Ф02-9347/07 по делу № A74-1049/07 // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. Электрон. дан. [М., 2012].
- 8. Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 20.09.2007 № А74-1049/2007-03АП-571/2007 по делу № А74-1049/2007 // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. Электрон. дан. [М., 2012].
- 9. Обзор кассационной практики Верховного суда Республики Коми по гражданским делам за сентябрь 2008 года / Текст обзора официально опубликован не был // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. Электрон. дан. [М., 2012].
- 10. Агроэкологическое состояние и перспективы использования земель России, выбывших из активного сельскохозяйственного оборота / Под редакцией акад. Г. А. Романенко. М.: ФГНУ «Росинформагротех», 2008.
- 11. Буздалов И. Н. Аграрные отношения: теория, процессы развития и реформирования // Переходная аграрная экономика: проблемы, решения, модели. / Под общ. ред. чл.-кор. РАСХН, д-ра экон. наук А. В. Петрикова, д-ра экон. наук С. Б. Огнивцева: науч. тр. ВИАПИ РАСХН. М.: Энциклопедия российских деревень, 2000. Вып.1.
- 12. Гражданское право: В 4 Т. Том 2: Вещное право. Наследственное право. Исключительные права. Личные неимущественные права: Учебник (издание третье, переработанное и дополненное) / Под. ред. Е. А. Суханова. Волтерс Клувер, 2008.
- 13. Гуев А. Н. Постатейный комментарий к части первой Гражданского кодекса РФ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. Электрон. дан. [М., 2012].
- 14. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения // В. А. Ершов. М.: ГроссМедиа. РОСБУХ, 2008.

### **References:**

- 1. The Code on Administrative Offences of the Russian Federation, No 195-FL of December 30, 2001 (as at October 29, 2011) [Kodeks Rossijskoj Federatsii ob administrativnyh pravonarushenijah ot 30 dekabrja 2001 g. № 195-FZ (po sostojaniju na 29 oktjabrja 2011 g.)]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
- 2. Federal law No. 101-FL from 24.07.2002 "On Agricultural Land Transactions" [Federal'nyi zakon ot 24.07.2002 № 101-FZ «Ob oborote zemel' sel'skokhozyaistvennogo naznacheniya»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
- 3. Federal law No. 435-FL from 29.12.2010 "On Amendments to Separate Legislative Acts of the Russian Federation Concerning Improvement Agricultural Land Transactions" [Federal'nyi zakon ot 29.12.2010 goda № 435-FZ «O vnesenii izmenenii v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii v chasti sovershenstvovaniya oborota zemel' sel'skokhozyaistvennogo naznacheniya»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
- 4. Decree of the RF Government No. 612 from 22.07.2012 "On Approval Criteria of Significant Reduction in the Fertility of Agricultural Lands" [Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 22.07.2011 g. № 612 «Ob utverzhdenii kriteriev sushchestvennogo snizheniya plodorodiya zemel' sel'skokhozyaistvennogo naznacheniya»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
- 5. Decree of the RF Government No. 736 from 19.07.2012 "On Criteria of Significant Environmental Degradation as a Result of Use of Land Plots from Agricultural Lands in Violation of the Land Legislation Requirements of Efficient Land Use" [Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 19.07.2012 g. № 736 «O kriteriyakh znachitel'nogo ukhudsheniya ekologicheskoi obstanovki v rezul'tate ispol'zovaniya zemel'nykh uchastkov iz zemel' sel'skokhozyaistvennogo naznacheniya s narusheniem ustanovlennykh zemel'nym zakonodatel'stvom trebovanii ratsional'nogo ispol'zovaniya zemli»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
- 6. Ruling of the Constitutional Court of the RF No. 575-O form 21.12.2006 "On Refusal to Examine Complaint of a Citizen Ismagilova Luiza Fasahovna on Violation of her Constitutional Rights by article 239 of the Civil Code of the RF, article 49.3 of the Housing Code of the RSFSR, articles 2 and 83 of the Federal law "On the Central Bank of the RF (Bank of Russia)" [Opredelenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 21.12.2006 № 575-O «Ob otkaze v prinyatii k rassmotreniyu zhaloby

grazhdanki Ismagilovoi Luizy Fasakhovny na narushenie ee konstitutsionnykh prav stat'ei 239 Grazhdanskogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii, stat'ei 49.3 Zhilishchnogo kodeksa RSFSR, stat'yami 2 i 83 Federal'nogo zakona «O Tsentral'nom banke Rossiiskoi Federatsii (Banke Rossii)»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

- 7. Decision of the Federal Arbitration Court of the East-Siberian district No. A74-1049/07-F02-9347/07 from 20.12.2007 on the case No. A74-1049/07 [Postanovlenie FAS Vostochno-Sibirskogo okruga ot 20.12.2007 № A74-1049/07-F02-9347/07 po delu № A74-1049/07]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012].
- 8. Decision of the Third Arbitration Court of Appeals No. A74-1049/2007-03AP-571/2007 from 20.09.2007 on the case No. A74-1049/2007 [Postanovlenie Tret'ego arbitrazhnogo apelljacionnogo suda ot 20.09.2007 № A74-1049/2007-03AP-571/2007 po delu № A74-1049/2007]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012].
- 9. Review of the cassation practice of the Higher Court of the Republic of Komi in civil cases for September, 2008 / text of the review was not published officially [Obzor kassatsionnoi praktiki Verkhovnogo suda Respubliki Komi po grazhdanskim delam za sentyabr' 2008 goda / Tekst obzora ofitsial'no opublikovan ne byl]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012].
- 10. Agro-ecological Condition and Prospects for Use of the Lands of Russia Withdrawn from Active Agricultural Use [Agroekologicheskoe sostoyanie i perspektivy ispol'zovaniya zemel' Rossii, vybyvshikh iz aktivnogo sel'sko-khozyaistvennogo oborota]. Under edition of Academician G. A. Romanenko, Moscow: FGNU "Rosinformagroteh", 2008.
- 11. Buzdalov I. N. Agrarian Relations: Theory, Processes of development and Reform [Agrarnye otnosheniya: teoriya, protsessy razvitiya i reformirovaniya]. *Perekhodnaya agrarnaya ekonomika: problemy, resheniya, modeli Transitional Agrarian Economy: Problems, Solutions, Models,* under general edition of corresponding member of Russian Academy of Agricultural Sciences, Doctor of Economics A. V. Petrikov, Doctor of Economics S. B. Ognivtsev: scientific works of Russian Institute of Agricultural Research and Informatics Russian Academy of Agricultural Sciences, Moscow: *Entsiklopedija rossijskih dereven' Encyclopedia of Russian Villages*, 2000, no. 1.
- 12. Civil Law: in 4 volumes. Vol. 2: Property law. Inheritance law. Exclusive rights. Moral Rights: Textbook (third edition, revised and enlarged) [Grazhdanskoe

- pravo: V 4 T. Tom 2: Veshchnoe pravo. Nasledstvennoe pravo. Isklyuchitel'nye prava. Lichnye neimushchestvennye prava: Uchebnik (izdanie tret'e, pererabotannoe i dopolnennoe)]. Under edition of E. A. Suhanov. Volters Kluver, 2008.
- 13. Guev A. N. Article-by-article Comment to the part I of the Civil Code of the Russian Federation [Postateinyi kommentarii k chasti pervoi Grazhdanskogo kodeksa RF]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012].
- 14. Ershov V. A. *Article-by-article Comment to the Federal law "On Agricultural Land Transactions"* [Postateinyi kommentarii k Federal'nomu zakonu «Ob oborote zemel' sel'skokhozyaistvennogo naznacheniya]. Moscow: GrossMedia, ROSBUKH, 2008.

### Хахалева E. B. / Khakhaleva E. V.

## К ВОПРОСУ О ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ СПОРАХ (АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

# TO THE QUESTION OF PUBLIC-LAW DISPUTES (ADMINISTRATIVE AND LAW ASPECT)

Хахалева Елена
Владимировна,
доктор юридических наук,
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Северо-Кавказского филиала ФГБОУ ВПО
«Российская академия правосудия», председатель судебной коллегии Краснодарского краевого суда,
г. Краснодар.

Рассматриваются признаки публично-правовых споров, отличие их от административных дел, рассматриваемых в судебном порядке. Предлагается разграничить, объединяя единым термином «публичные судопроизводства», самостоятельные судопроизводства: «административные дела, рассматриваемые в судебном порядке» (дела о привлечении к административной ответственности) и «публично-правовые споры» (например, споры о законности административных актов или споры об обжаловании постановлений о привлечении к административной ответственности).

**Ключевые слова:** публично-правовой спор; дела, возникающие из административно-правовых отношений; орган исполнительной власти.

Khakhaleva Elena
Vladimirovna,
Doctor of law, Associate professor of the Department of state and legal disciplines,
North Caucasus branch of the
Federal State Budgetary Institution of Higher Professional
Education "Russian Academy of Justice", Chairman of the panel of judges of the Krasnodar Regional Court, Krasnodar.

In the article are examined signs publiclaw disputes, their difference from administrative cases considered before the court. Here is proposed to separate, through combining by a single term "public court proceedings", independent court proceedings: "administrative cases considered in a judicial procedure" (cases of bringing to administrative responsibility) and "public-law disputes" (for example, disputes about the legality of administrative acts or disputes about the appeal of a decision on bringing to administrative responsibility).

**Keywords:** public-law dispute; cases arising from administrative and legal relations; executive body.

В науке долгое время не признавалась категория публично-правовых споров, поскольку отрицалась сама возможность их существования. Между тем, все разногласия, для разрешения которых субъекты обращаются в суд, становятся спорами, поскольку до суда эти разногласия были не разрешены. Будь-то гражданско-правовое разногласие о разделе имущества, о праве собственности на земельный участок, или трудовое разногласие о восстановлении на работе, – все эти неурегулированные разногласия при обращении в суд приобретают статус правового спора. В зависимости от вида каждый спор имеет название. Так, наряду с гражданско-правовыми, семейными, трудовыми, жилищными, земельными и другими спорами, которые охватываются термином «частноправовые споры», выделяется особая категория публичноправовых споров, наличие которых имеет место при разрешении споров, возникающих из публично-правовых отношений. Последняя категория споров признается не только учеными, но и признана судебной практикой в 2003 году.

Н. Г. Салищева, Н. Ю. Хаманева определяют следующие особенности публично-правовых споров: облегченный доступ к правосудию (сокращенные сроки, особенности порядка подготовки дела к судебному разбирательству); оказание помощи гражданину в составлении обращения в суд; определение

активной роли суда; возложение бремени доказывания на орган власти; обеспечение справедливого разрешения спора и оперативного исполнения судебного решения.

В этой связи возникает вопрос о соотношении понятий «административное дело», «публично-правовой спор» и «административно-правовой спор». Надо сказать, что правоведы вкладывают разный смысл в термин «административно-правовой спор». Как правило, считается спор о праве административном (широкий смысл) – спор между сторонами управленческих правоотношений, что способствует отождествлению административных дел в органах исполнительной власти и административных дел в судах, например, при привлечении судом к административной ответственности.

С этих позиций в целях исключения научной «путаницы» в литературе предлагается вместо широкого понимания административного спора использовать термины «административное дело», «административно-правовой конфликт», таким образом, разграничивая административные дела и административные споры.

Через правовой конфликт определяют административно-правовой спор, как представители науки административного права, так и представители науки гражданского процессуального права. В первом случае под административно-правовым спором подразумевается особый тип административных правоотношений при наличии противоречий сторон, вызванных конфликтом интересов в сфере государственного управления. Во втором случае административным судебным спором считается правовой конфликт, возникающий между субъектами публично-правовых, иных административных правоотношений по поводу законности актов, действий, решений органов публичной власти по отношению к гражданину или иному субъекту административных правоотношений.

Думается, что употреблять в данной ситуации слово «конфликт» (юридический конфликт) не совсем верно, поскольку данный термин используется для обозначения неразрешимого столкновения, серьезного разногласия. При такой трактовке административного спора, разрешаемого в судебном порядке, получается, что это такое «столкновение» органа исполнительной власти и, например, гражданина, что его невозможно разрешить.

Между тем, спор – это взаимное пререкание, словесное состязание, в котором каждая из сторон отстаивает свое мнение. Именно поэтому нам представляется, что более подходящим для определения данного вида споров термин «разногласие». В связи с таким выводом наиболее удачной следует

признать дефиницию административно-правового спора, предложенную А. Б. Зеленцовым. Он считает, что административно-правовым спором является разногласие между «субъектами административно-правовых отношений по поводу различно понимаемых взаимных прав и обязанностей и (или) законности административных актов, возникающие в связи с реализацией, применением, нарушением либо установлением правовых норм в сфере публичного управления и разрешаемые в рамках определенной правовой процедуры». В качестве признаков ученый выделяет такие признаки, как субъекты спора, суть спора – разногласие, предмет спора – публичные права и обязанности участников спорного административно-правового отношения и законность административных актов, определенная правовая процедура разрешения споров. Виды административно-правовых споров зависят от предмета спора: споры о праве объективном (о законности административного акта) и споры о субъективных правах (например, спор о законности административно-правовых действий). Основной признак и особенность административно-правового спора - его предмет.

Поддерживая позицию А. Б. Зеленцова, нам представляется спорным ограничение административно-правовых споров только разногласиями по поводу законности административных актов. Такое ограничение фактически суживает предмет судебного контроля до проверки правомерности только административных актов, в то время как в предмет включаются и заключение административных договоров, проверки правомерности административно-правовых действий и т. д. Более того, спор должен признаваться административно-правовым, даже если имеет имущественные требования, но они вытекают из административно-правовых отношений. Так, оспаривание правомерности административного акта и требование возмещения ущерба; спор о правомерности административного акта и возврате незаконно взысканных денежных средств – это административно-правовые споры.

Отметим, что для административной юстиции характерно отнесение к ее ведению административно-правовых споров, которые связаны с защитой прав и законных интересов как физических, так и юридических лиц. Иными словами, административная юстиция – форма рассмотрения административно-правового спора.

Опираясь на определение А. Б. Зеленцова административно-правового спора и его видов, мы разграничиваем понятия «административное дело» и «административно-правовой спор», причем первое охватывает второе. Административное дело – это дело, рассматриваемое административным органом,

в том числе и по жалобе на незаконность постановления о привлечении к административной ответственности. В этом плане мы согласны с мнением ученых, отмечающих, что это часть управленческой деятельности. Однако в этой ситуации нет административного спора; есть только административно-правовое разногласие, которые урегулируется административным порядком обжалования (вышестоящим по подчиненности органом или должностным лицом). И если данное административное дело, в порядке разрешения которого реализуются внутриорганизационные отношения «власти-подчинения», будет разрешено в досудебном порядке, то и административно-правовой спор не возникнет. Эти разногласия будут разрешены до обращения в суд. Иными словами, административно-правовой спор возникает только в случае обращения лица в суд с заявлением о незаконности управленческих действий (бездействия) административных органов.

Таким образом, административно-правовой спор – это не урегулированное в досудебном порядке разногласие между физическим или юридическим лицом, с одной стороны, и с административным органом или лицом, которому переданы властные полномочия, с другой стороны, по поводу реализации последним управленческих действий (бездействия) и переданное на рассмотрение и разрешения суда. Разрешение административно-правового спора осуществляется судом при возникновении публично-правовых отношений. Особенности данного порядка складываются исходя из предмета административно-правового спора, то есть исходя из характера прав и обязанностей его сторон или правомерности административного акта. Предмет спора должен вытекать из властных полномочий административного органа или лица, которому делегированы властные полномочия. В противном случае исключается не только наличие административно-правового спора, но и соответственно нет предмета судебного контроля.

Административно-правовой спор не просто носит публично-правовой характер, это один из видов публично-правовых споров. Другими видами публично-правовых споров можно назвать разногласия, например, между физическим лицом и органом законодательной власти по поводу оспаривания нормативного правового акта или разногласия между лицом и органом местного самоуправления в связи с обжалованием действий муниципального служащего и т. д. С этих позиций мы не можем согласиться с мнением ученых о том, что административно-правовые споры – это споры, возникающие из административно-правовых и иных публично-правовых отношений. Наоборот, это публично-правовые споры охватывают

административно-правовые и иные виды споров, вытекающих из публично-правовых отношений.

Значит, в случае рассмотрения судом, к примеру, заявления об оспаривании административных актов, решений и действий (бездействия) административных органов, выполнения административного договора, налицо административно-правовой спор. Получается, что публично-правовые споры соотносятся с административно-правовыми спорами как общее и частное, и понятие «административно-правовой спор» охватывается административными делом, которое включает в себя также дела об административных правонарушениях, рассматриваемые как административными органами, так и судами.

Терминологическая разница между словами «дела» и «споры», заключающаяся в наличии неурегулированного, спорного начала в последнем из терминов, обуславливает различие в понятиях «административные дела, рассматриваемые в судебном порядке» и «публично-правовые споры». Содержанием первого явления охватывается второе в части административных споров. Если же представить узкое содержание первого явления, то к нему относятся судебные дела о привлечении судами к административной ответственности. Если исследовать содержание публично-правовых споров, то оно заключается в рассмотрении заявлений об оспаривании административных актов, решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, лиц, которым переданы властные полномочия, о возмещении вреда, причиненного исполнением неправомерного нормативного правового акта. Другими словами, не все судебные дела – это споры.

ГПК РФ не различает самостоятельного значения административных дел, рассматриваемых в судебном порядке, и публично-правовых споров и охватывает их единым термином - «дела, возникающие из публично-правовых отношений». Практически аналогичную позицию занимает АПК РФ, называя их делами, возникающими из административных и иных публичных правоотношений.

Здесь, несколько отвлекаясь от логики изложения, обратим внимание на то, что в АПК РФ, в отличие от КоАП РФ и ГПК РФ, дела о привлечении к административной ответственности рассматриваются в порядке искового производства. Однако данный вид судопроизводства предполагает рассмотрение и разрешение споров. Причем рассмотрение и разрешение споров происходит как в порядке искового производства, осуществляемого в арбитражных

судах, так и в порядке искового производства, реализуемого в судах общей юрисдикции. Иными словами, сущность искового производства не зависит от суда, в котором рассматривается и разрешается спор. Получается, что, привлекая к административной ответственности, арбитражный суд рассматривает не дело о привлечении к административной ответственности, а юридически разрешает административно-правовой спор о привлечении к административной ответственности. В данном случае спор о вине лица, привлекаемого к административной ответственности.

Между тем, суды общей юрисдикции, привлекая к административной ответственности, согласно КоАП РФ рассматривают именно дела (!) о привлечении к административной ответственности в порядке, предусмотренном КоАП РФ, а не в порядке искового производства по нормам ГПК РФ. Это значит, что суды общей юрисдикции, привлекая к административной ответственности, не могут в силу КоАП РФ рассматривать и разрешать споры о привлечении к административной ответственности. Стало быть, одна и та же категория дел (дела о привлечении к административной ответственности) рассматривается и разрешается в судах общей юрисдикции и в арбитражных судах не только с особенностями, наличие которых было бы оправданно, но и вообще в разных процессуальных производствах, существенно отличающихся друг от друга!

Совершенно понятно, что такая позиция законодателя нуждается в пересмотре и приведении к единому знаменателю. Рассмотрение дел о привлечении к административной ответственности должно происходить в едином порядке: либо в порядке искового производства, либо в порядке административного судопроизводства. Однако здесь вопрос и в том, какое судопроизводство (исковое или административное) необходимо признать наиболее приемлемым для рассмотрения дел такой категории. Данная процессуальная проблема, несомненно, нуждается в исследовании, но все же хотелось бы выразить авторскую точку зрения на этот вопрос, поскольку процессуальные проблемы тесно связаны с материально-правовыми особенностями разрешения такой категории дел и порой именно последние обуславливают существование первых. Нам видится три варианта ответа, из которых два очевидны. Если признать, что дела о привлечении к административной ответственности являются только делами о государственном принуждении, то необходимо исходить из административного судопроизводства, осуществляемого в порядке, предусмотренном КоАП РФ. Если же остановиться на том, что дела о привлечении к административной ответственности -

это административно-правовые споры, то оптимальным для их разрешения является исковое судопроизводство.

Вместе с тем, можно предложить и третий вариант, суть которого заключается в правовой природе дел о привлечении к административной ответственности. Сущность этой категории дел позволяет настаивать на признании их спорами о вине лиц, привлекаемых к административной ответственности. Однако в силу специфики эти дела не должны регулироваться правилами искового производства, как это имеет место в АПК РФ. Нам представляется правильным рассматривать дела о привлечении к административной ответственности в порядке именно административного судопроизводства по нормам КоАП РФ, но изменив эти нормы таким образом, чтобы отразить в них особенности разрешения споров о вине лиц, привлекаемых к административной ответственности. Дело в том, что наличие или отсутствие спора не должно влиять на вид судопроизводства, в котором он рассматривается. Так, административно-правовой спор необходимо разрешать в порядке административного судопроизводства, гражданско-правовой спор - искового производства, спор о вине лица, привлекаемого к уголовной ответственности - уголовного судопроизводства. Соответственно если имеет место спор о вине лица, привлекаемого к административной ответственности, то, очевидно, он должен рассматриваться в порядке административного судопроизводства.

Однако наша позиция требует внесения изменений в КоАП РФ, а пока в соответствии с действующим законодательством дела о привлечении судами общей юрисдикции к административной ответственности не могут быть признаны административно-правовыми спорами. Это административные дела, рассматриваемые в судебном порядке, здесь налицо государственное принуждение и уместен термин «дело, возникающее из публичных правоотношений». Поэтому, подчеркнув специфику административного судопроизводства (сочетание применения государственного принуждения при привлечении к административной ответственности и разрешение споров), полагаем, неверным объединять в единое целое эти разные по сути средства защиты прав, свобод и законных интересов, возвеличивая «дела» и игнорируя при этом «споры». Возможно, более правильно их разграничить путем выделения в самостоятельные судопроизводства: «административные дела, рассматриваемые в судебном порядке» и «публично-правовые споры». Именно в такой ситуации эти судопроизводства вполне могут объединяться единым термином «публичные судопроизводства».

### 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., 2012].
- 2. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. N 138-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. Электрон. дан. [М., 2012].
- 3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. Электрон. дан. [М., 2012].

### **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: 2012.
- 2. Civil Procedural Code of the Russian Federation, No. 138-FL of November 14, 2002 [Grazhdanskij processual'nyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 14 nojabrja 2002 g. N 138-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
- 3. The Code on Administrative Offences of the Russian Federation, No 195-FL of December 30, 2001 [Kodeks Rossijskoj Federatsii ob administrativnyh pravonarushenijah ot 30 dekabrja 2001 g. № 195-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

Черемушников Н. М. / Cheremushnikov N. M.

### АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ АРБИТРАЖНЫХ УПРАВЛЯЮЩИХ

### ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY OF INSOLVENCY PRACTIONERS

Черемушников Никита Михайлович, аспирант кафедры административного и финансового права ЧОУ ВПО «Омская юридическая академия», г. Омск.

Рассматривается административная арбитражных ответственность управляющих сквозь призму специфики их профессиональной деятельности, предполагающей знание требований нормативных актов, регулирующих деятельность арбитражных управляющих. Акцентируется внимание на формальном составе административного правонарушения, предусмотренного частью 3 статьи 14.13 КоАП РФ, привлечение к административной ответственности за которое осуществляется на основе установления нарушения виновным лицом конкретных обязанностей, определенных законодательством о банкротстве.

Предлагается внести изменения в КоАП РФ, предусматривающие различные составы правонарушений арбитражных управляющих, чтобы дифференцировать размер штрафа в зависимости от наступивших вредных последствий.

**Ключевые слова:** административная ответственность, ответственность арбитражных управляющих, административные правонарушения арбитражных управляющих, состав административного правонарушения арбитражного управляющего.

Cheremushnikov Nikita
Mikhailovich,
Postgraduate, Department
of administrative and financial Law, Private educational institution of Higher vocational education «Omsk
Law Academy», Omsk

Administrative responsibility of courtappointed trustees through the prism of specific of their professional activities involving the knowledge of the requirements of normative acts regulating the activities of courtappointed trustees is examined in the article. Attention is given to formal elements of an administrative offense under part 3 of article 14.13 of the Code on Administrative Offences of the RF, bringing to administrative responsibility for which is based on the determination of an offender's violation of specific duties prescribed by the legislation on bankruptcy.

Proposes amendments to the Code on Administrative Offenses of the RF providing for different sets of elements of court-appointed trustees' offences to differentiate the amount of a fine according to the adverse effects that have occurred.

**Keywords:** administrative responsibility, responsibility of court-appointed trustees, administrative offences of court-appointed trustees, elements of an administrative offence of a court-appointed trustee.

Количество дел о несостоятельности (банкротстве), рассматриваемых арбитражными судами, ежегодно увеличивается, при этом центральной фигурой в любой процедуре банкротства является арбитражный управляющий.

Действующая редакция Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» [2] устанавливает, что арбитражный управляющий является субъектом профессиональной деятельности и осуществляет регулируемую настоящим законом профессиональную деятельность, занимаясь частной практикой.

Арбитражный управляющий вправе заниматься иными видами профессиональной деятельности и предпринимательской деятельностью при условии, что такая деятельность не влияет на надлежащее исполнение им обязанностей, установленных законодательством о банкротстве.

Закон связывает обязательные требования к кандидатуре арбитражного управляющего с возможностью последнего быть членом саморегулируемой организации арбитражных управляющих, членство в которой для него обязательно, причем арбитражный управляющий может быть членом только одной саморегулируемой организации.

Права и обязанности арбитражных управляющих установлены статьей 20.3 Закона о банкротстве. Арбитражный управляющий обязан, в частности, принимать меры по защите имущества должника, анализировать финансовое состояние должника и результаты его финансовой, хозяйственной и инвестиционной деятельности, вести реестр требований кредиторов, разумно и обоснованно осуществлять расходы, связанные с исполнением возложенных на него обязанностей в деле о банкротстве, осуществлять иные функции.

Согласно пункту 4 статьи 20.3 Закона о банкротстве при проведении процедур, применяемых в деле о банкротстве, арбитражный управляющий обязан действовать добросовестно и разумно в интересах должника, кредиторов и общества.

Таким образом, круг обязанностей арбитражного управляющего, определенный Законом о банкротстве, достаточно широк.

Более того, в каждой процедуре банкротства роль арбитражного управляющего различна, различны его права и обязанности как временного, внешнего, административного или конкурсного управляющего.

Законом установлено, что неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей, возложенных на арбитражного управляющего в соответствии с настоящим Законом о банкротстве или федеральными стандартами, является основанием для привлечения арбитражного управляющего к ответственности.

Так, в рамках рассмотрения конкретного дела о несостоятельности арбитражный управляющий за ненадлежащее исполнение обязанностей может быть отстранен арбитражным судом от исполнения данных обязанностей по требованию лиц, участвующих в деле о банкротстве, на него может быть возложена имущественная ответственность за причинение убытков должнику, кредиторам и иным лицам.

Кроме этого, статьей 14.13. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [1] предусмотрена административная ответственность за неправомерные действия при банкротстве.

Между тем, арбитражный управляющий является субъектом ответственности только по части 3 данной статьи – за неисполнение обязанностей,

установленных законодательством о несостоятельности (банкротстве) [5].

Согласно пункту 10 части 2 статьи 28.3 КоАП РФ протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных частью 3 статьи 14.13 Кодекса, уполномочены составлять должностные лица федерального органа исполнительной власти, осуществляющего контроль над деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих. Указанные функции возложены на Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) [3].

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных частью 3 статьи 14.13 КоАП РФ, согласно части 3 статьи 23.1 КоАП РФ рассматривают судьи арбитражных судов.

Положения части 3 статьи 14.13 КоАП РФ, предусматривающие ответственность за правонарушения в области предпринимательской деятельности, направлены на обеспечение установленного порядка осуществления банкротства, являющегося необходимым условием оздоровления экономики, а также защиты прав и законных интересов собственников организаций, должников и кредиторов.

С субъективной стороны предусмотренное частью 3 статьи 14.13 КоАП РФ правонарушение характеризуется деянием в форме действия либо бездействия и проявляется в умышленном или неосторожном невыполнении правил, применяемых в период ведения соответствующей процедуры банкротства. При этом необходимо исходить из того, что арбитражный управляющий в силу специфики своей профессиональной деятельности должен знать требования нормативных актов, регулирующих деятельность арбитражных управляющих, и обязан предпринять все зависящие от него меры по их соблюдению.

Поскольку состав административного правонарушения, предусмотренного частью 3 статьи 14.13 КоАП РФ, является формальным, факт неисполнения арбитражным управляющим обязанностей, установленных нормами законодательства о банкротстве, в любом случае образует состав административного правонарушения [6; 7; 8; 9].

Данная норма носит бланкетный характер, что предполагает применение в каждом конкретном случае соответствующих норм законодательства о несостоятельности (банкротстве). То есть, для привлечения лица к административной ответственности необходимо установить нарушение конкретных обязанностей, определенных законодательством о банкротстве.

Однако как уже указано выше, круг обязанностей арбитражного

управляющего достаточно широк, и зависит, в том числе, от конкретной процедуры банкротства, так, при открытии конкурсного производства. В соответствии с пунктом 1 статьи 129 Закона о банкротстве, с даты утверждения конкурсного управляющего до даты прекращения производства по делу о банкротстве, или заключения мирового соглашения, или отстранения конкурсного управляющего он осуществляет полномочия руководителя должника и иных органов управления должника, а также собственника имущества должника – унитарного предприятия. Статья 94 Закона о банкротстве также предусматривает, что с даты введения внешнего управления прекращаются полномочия руководителя должника, управление делами должника возлагается на внешнего управляющего.

В связи с изложенным, следует обратить внимание на санкцию рассматриваемой нормы. В качестве одного из видов наказания она предусматривает административный штраф с указанием минимального и максимального пределов, что должно позволять назначать наказание с учетом характера совершенного административного правонарушения, имущественного и финансового положения правонарушителя и иных обстоятельств, предусмотренных законом. Так, за нарушение законодательства о банкротстве предусмотрен штраф в размере от 2 тыс. 500 руб. до 5 тыс. руб.

Между тем, если рассматривать максимальный размер штрафа, то он в 6 раз меньше ежемесячного фиксированного вознаграждения временного или конкурсного управляющего.

В соответствии с частью 3 статьи 20.6 Закона о банкротстве вознаграждение, выплачиваемое арбитражному управляющему в деле о банкротстве, состоит из фиксированной суммы и суммы процентов. Размер фиксированной суммы такого вознаграждения составляет для: временного управляющего – тридцать тысяч рублей в месяц; административного управляющего – пятнадцать тысяч рублей в месяц; внешнего управляющего – сорок пять тысяч рублей в месяц; конкурсного управляющего – тридцать тысяч рублей в месяц.

Арбитражный суд, рассматривающий дело о банкротстве, на основании решения собрания кредиторов или мотивированного ходатайства лиц, участвующих в деле о банкротстве, вправе увеличить размер фиксированной суммы вознаграждения, выплачиваемого арбитражному управляющему, в зависимости от объема и сложности выполняемой им работы.

Сумма процентов по вознаграждению арбитражного управляющего зависит от балансовой стоимости активов должника и зачастую составляет сотни тысяч рублей.

Таким образом, сумма штрафа даже в максимальном размере не является существенной для арбитражного управляющего.

Анализ судебной практики позволяет сделать вывод, что за одно и тоже нарушение применяются различные виды наказания, а иногда арбитражный управляющий в порядке, предусмотренном статьей 2.9 КоАП РФ, освобождается от административной ответственности в связи с малозначительностью административного правонарушения.

Причина этого видится, прежде всего, в бланкетном характере нормы. Конечно, сам по себе бланкетный характер нормы не свидетельствует о ее неконституционности, поскольку, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 21.04.2005 № 122-О, регулятивные нормы, устанавливающие те или иные правила поведения, не обязательно должны содержаться в том же нормативно-правовом акте, что и нормы, устанавливающие юридическую ответственность за их нарушение [4]. Однако указание конкретного деяния и определение наказания за него способствовало бы единообразию судебной практики.

Кроме штрафа санкция части 3 статьи 14.13 КоАП РФ предусматривает наказание для арбитражного управляющего в виде дисквалификации на срок от шести месяцев до трех лет.

В соответствии с частью 1 статьи 3.11 КоАП РФ дисквалификация заключается в лишении физического лица права осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, а также осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Очевидно, что дисквалификация является достаточно серьезным видом наказания. Принимая во внимание исключительность названной меры, а также недопустимость фактического установления запрета на профессию, на что неоднократно указывали высшие судебные инстанции, данный вид наказания применяется крайне редко.

Таким образом, анализ статьи 14.13 КоАП РФ и практики ее применения, позволяет сделать вывод, что в данной редакции статья не всегда позволяет решать задачи, возложенные на административно-деликтное законодательство.

Согласно статье 1.2 КоАП РФ задачами административно-деликтного законодательства являются, в частности, не только охрана и защита экономических интересов общества и государства от административных правонарушений, но и предупреждение административных правонарушений, что

согласуется с общими задачами судопроизводства в арбитражных судах, определенными в статье 2 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Поэтому, представляется целесообразным внести изменения в КоАП РФ, предусмотрев различные составы с тем, чтобы увеличить и дифференцировать размер штрафа в зависимости от наступивших последствий, в частности, в зависимости от причинения имущественного вреда должнику и кредиторам. Кроме того, целесообразно было бы предусмотреть, что повторное нарушение арбитражным управляющим положений законодательства о банкротстве в течение года является основанием для дисквалификации арбитражного управляющего.

Подобные изменения позволили бы сделать более эффективным процедуры банкротства, способствовали защите права кредиторов и должника.

### Список литературы:

- 1. Кодекс об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. Электрон. дан. [М., 2012].
- 2. Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. Электрон. дан. [М., 2012].
- 3. Постановление Правительства Российской Федерации от 01.06.2009 № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. Электрон. дан. [М., 2012].
- 4. Определение КС РФ от 21.04.2005 № 122-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ионова Николая Владимировича на нарушение его конституционных прав частью 3 статьи 14.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. Электрон. дан. [М., 2012].
- 5. Определение ВАС РФ от 21.05.2008 № 6360/08 по делу № А73-11225/2007-9АП // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. Электрон. дан. [М., 2012].
- 6. Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 18.05.2012 по делу № A46-17821/2011 // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. Электрон. дан. [М., 2012].

- 7. Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 12.07.2012 по делу № A70-1989/2012 // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. Электрон. дан. [М., 2012].
- 8. Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 01.08.2012 по делу № A70-3427/2012 // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. Электрон. дан. [М., 2012].
- 9. Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 08.08.2012 по делу № A70-3634/2012 // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. Электрон. дан. [М., 2012].

### **References:**

- 1. The Code on Administrative Offences of the Russian Federation, Federal Law No. 195-FL of December 30, 2001 [Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarushenijah ot 30 dekabrja 2001 g. № 195-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
- 2. Federal law no. 127-FL from October 26, 2002 "On Insolvency (bankruptcy)" [Federal'nyj zakon ot 26 oktjabrja 2002 g. № 127-FZ «O nesostojatel'nosti (bankrotstve)»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
- 3. Decree of the Russian Federation Government No. 457 of 01.06.2009 "On the Federal Service for State Registration, Cadastre and Cartography" [Postanovlenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 01.06.2009 № 457 «O Federal'noi sluzhbe gosudarstvennoi registratsii, kadastra i kartografii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
- 4. The ruling of Constitutional Court of the Russian Federation "On refusal to examine complaint of a citizen Ionov Nikolai Vladimirovich on violation of his constitutional rights and freedoms by part 3 article 14.13 of the CAO RF [Opredelenie KS RF ot 21.04.2005 № 122-O «Ob otkaze v prinjatii k rassmotreniju zhaloby grazhdanina Ionova Nikolaja Vladimirovicha na narushenie ego konstitucionnyh prav chast'ju 3 stat'i 14.13 Kodeksa Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarushenijah»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
- 5. The ruling of the Higher Arbitration Court of the RF No. 6360/08 from 21.05.2008 on the case No. A73-11225/2007-9AP [Opredelenie VAS RF ot 21.05.2008 № 6360/08 po delu № A73-11225/2007-9AP]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
- 6. Resolution of the Eighth Arbitration Court of Appeal from May 18, 2012 on the case No. A46-17821/2011 [Postanovlenie Vos'mogo arbitrazhnogo

apelljacionnogo suda ot 18.05.2012 po delu № A46-17821/2011]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

- 7. Resolution of the Eighth Arbitration Court of Appeal from July 12, 2012 on the case No. A70-1989/2012 [Postanovlenie Vos'mogo arbitrazhnogo apelljacionnogo suda ot 12.07.2012 po delu № A70-1989/2012]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
- 8. Resolution of the Eighth Arbitration Court of Appeal from August 08, 2012 on the case No. A70-3427/2012 [Postanovlenie Vos'mogo arbitrazhnogo apelljacionnogo suda ot 01.08.2012 po delu № A70-3427/2012]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012
- 9. Resolution of the Eighth Arbitration Court of Appeal from August 08, 2012 on the case No. A70-3634/2012 [Postanovlenie Vos'mogo arbitrazhnogo apelljacionnogo suda ot 08.08.2012 po delu № A70-3634/2012]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012

### Требования к оформлению статей

Статьи публикуются в авторской редакции, без исправлений. Со стороны редакций возможна лишь техническая правка текста. Редакции журнала не несет оветственности 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
- e) 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.kizilov-inc.ru





ГАРАНТ - мощное оружие профессионалов!

тел. (8452) 45-95-85

**WWW.GARANT.RU**