

*Вестник*

*Московского государственного  
областного университета*

**СЕРИЯ  
«ЮРИСПРУДЕНЦИЯ»**

**№ 2**

**Москва  
Издательство МГОУ  
2009**

**Вестник  
Московского государственного  
областного университета**

Научный журнал основан в 1998 году

**Редакционно-издательский совет:**

Пасечник В.В. – председатель, доктор педагогических наук, профессор  
Дембицкий С.Г. – зам. председателя, первый проректор, проректор по учебной работе,  
доктор экономических наук, профессор  
Коничев А.С. – доктор химических наук, профессор  
Лекант П.А. – доктор филологических наук, профессор  
Макеев С.В. – директор издательства, доктор философских наук, доцент  
Пусько В.С. – доктор философских наук, профессор  
Трайтак С.Д. – проректор по научной работе и международному сотрудничеству,  
кандидат физико-математических наук, доцент

**Редакционная коллегия серии «Юриспруденция»:**

Голышев В.Г. – кандидат юридических наук, доцент, ответственный редактор  
Байер Б. – почетный профессор МГОУ (Германия, г. Санкт-Аугустин)  
Клычников В.М. – кандидат юридических наук, доцент, зам. отв. редактора  
Марченко М.Н. – доктор юридических наук, профессор  
Гриненко А.В. – доктор юридических наук, профессор  
Подшибякин А.С. – доктор юридических наук, профессор  
Никитин А.Н. – доктор исторических наук, доктор юридических наук, профессор

Вестник МГОУ. Серия «Юриспруденция». – № 2. 2009. – М.: Изд-во МГОУ.  
– 106 с.

Вестник МГОУ (все его серии) является рецензируемым и подписным изданием, предназначенным для публикации научных статей профессорско-преподавательского состава, а также докторантов, аспирантов и соискателей (Бюллетень ВАК №4 за 2005 г., С.5 и решение Президиума ВАК России 6.07.2007 г. См.: Список журналов на сайте ВАК, 12.07.2007 г. и в редакции апреля 2008 г.). На сайте МГОУ информация о статусе всех серий «Вестника МГОУ» и требованиях к публикациям для авторов статей находится постоянно, обновляясь с внесением необходимых изменений.

© МГОУ, 2009  
© Издательство МГОУ, 2009

---

---

## ИСТОРИЯ И ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА ВОПРОСЫ ПОЛИТОЛОГИИ

УДК 352.075:347.193.2

Суворов П.А.

### ИСТОКИ, НЕОБХОДИМОСТЬ И ЦЕЛЬ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ\*

*Аннотация:* В статье рассматриваются содержание муниципальной реформы, а также истоки и цели ее проведения. Важное место уделяется этапам развития муниципально-правовых отношений в условиях реформирования. Анализируются положительные и отрицательные стороны муниципальной реформы.

*Ключевые слова:* местное самоуправление, муниципальная реформа.

Современная муниципальная реформа, на данный момент проходящая в Российской Федерации, началась в связи с принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон). Однако истоки преобразований в этой области берут своё начало уже с первой половины 90-х годов, где произошли коренные системные преобразования во всех сферах общественной жизни.

21 июля 1991 г. Постановлением Верховного Совета РСФСР (далее – ВС РСФСР) от 6 июля 1991 г. № 1551-1<sup>1</sup> был введен в действие Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР»<sup>2</sup> (вследствие внесенных законом РФ от 22 октября 1992 г. № 3703-1 изменений он стал называться: Закон «О местном самоуправлении в Российской Федерации»).

Согласно этому Закону под местным (территориальным) самоуправлением понималась система организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей, на основе Конституции и законов Российской Федерации, Конституций и законов республик в составе Российской Федерации.

Система местного самоуправления была представлена представительными органами власти – местными Советами народных депутатов, органами управления – местными администрациями, местными референдумами, собраниями (сходами) граждан, иными территориальными формами непосредственной демократии, а также органами территориального общественного самоуправления населения.

Непосредственное становление демократической системы местного самоуправления принято связывать с принятием 12 декабря 1993 г. Конституции РФ, положения которой гарантировали осуществления народом своей власти путём самостоятельного решения населением конкретного муниципального образования вопросов местного значения.

---

\* © Суворов П.А.

В целях «обеспечения подлинного народовластия и реализации конституционного принципа разделения властей» 9 октября 1993 г. Президент РФ подписал Указ № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>3</sup>, а 26 октября 1993 г. - Указ № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>4</sup>, которым было утверждено Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы.

В соответствии с указанным Положением органами местного самоуправления в городах, сельских поселениях, других населённых пунктах взамен упразднённых Советов народных депутатов являлись выборные и другие органы местного самоуправления - собрание представителей (дума, муниципальный комитет и т.п.), глава местного самоуправления (глава администрации, мэр, староста и т.п.).

Органам местного самоуправления предоставлялось право самостоятельно определять свою структуру местного самоуправления, а также гарантировалось право на судебную защиту и компенсацию расходов, возникающих в связи с возложением на них органами государственной власти дополнительных полномочий, а также в связи с неправомерными действиями органов государственной власти. В целях дальнейшего осуществления реформы местного самоуправления и обеспечения его государственной поддержки Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>5</sup> закреплён ряд гарантий независимости местного самоуправления. В частности, установлено, что передача объектов (имущества), относящихся к муниципальной собственности, в государственную собственность субъектов Российской Федерации или федеральную собственность осуществляется с согласия органов местного самоуправления либо по решению суда, и что решения органов местного самоуправления могут быть отменены лишь в судебном порядке.

Указом Президента РФ от 21 марта 1994 г. № 557 «О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления»<sup>6</sup> Правительству РФ поручено принять меры по оказанию содействия в проведении выборов в представительные органы местного самоуправления.

В целях обеспечения конституционных гарантий осуществления народовластия посредством местного самоуправления 12 августа 1995 г. Государственной думой принят Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>7</sup>, который действовал до 1 января 2009 г.

Следует отметить, что практика применения указанного Закона выявила ряд проблем, препятствующих эффективному функционированию системы местного самоуправления, в числе которых нечёткость в определении компетенции муниципальных образований, неопределённость территориальной организации местного самоуправления, возможность формирования структуры органов местного самоуправления, несоответствующей решаемым задачам, несоответствие ресурсов исполняемым обязанностям, удалённость органов местного самоуправления от населения, непроработанность механизмов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления<sup>8</sup>.

На основании Указа Президента РФ от 9 октября 1993 г. № 1616 «О некоторых мерах по оказанию государственной поддержки местного самоуправления»<sup>9</sup> Правительством РФ 27 декабря 1995 г. принята соответствующая Федеральная программа<sup>10</sup>.

Перед Федеральной программой ставилась основная цель - обеспечение станов-

---

---

ления и развития самоуправления населения Российской Федерации путём создания основ для формирования власти на муниципальном уровне при условии достижения муниципальными образованиями финансово-экономической самостоятельности.

Реализация положений Федеральной программы предполагалась в два этапа.

На первом этапе (в течение 1996 года) предусматривалось создание базовых условий для формирования системы местного самоуправления и, прежде всего, правовой основы местного самоуправления.

На втором этапе (в течение 1997-1999 годов) предусматривалось осуществление мероприятий по становлению финансово-экономической основы местного самоуправления.

Однако Федеральная программа полностью своих целей не достигла, но в рамках указанной программы были приняты базовые законы, определяющие специфические особенности территории муниципальных образований, устанавливающие порядок формирования органов местного самоуправления и их финансовые гарантии. Так например, в целях обеспечения реализации конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления 23 октября 1996 г. Государственной думой принят Федеральный закон № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»<sup>11</sup>, а для обеспечения финансовых гарантии местного самоуправления 25 сентября 1997 г. был принят Федеральный закон от «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» № 126-ФЗ<sup>12</sup>.

Важнейшим достижением с точки зрения демократического преобразования в области местного самоуправления стала ратификация Российской Федерацией 11 апреля 1998 г. Европейской Хартии местного самоуправления ETS № 122<sup>13</sup> (Страсбург, 15 октября 1985 г.) (далее - Хартия), закрепившей в статье 3 определение понятия «местное самоуправление» (право и способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения).

15 декабря 1999 г. постановлением Правительства РФ № 1394<sup>14</sup> на основании распоряжения Президента РФ от 1 декабря 1998 г. № 421-рп<sup>15</sup> утверждена новая Федеральная целевая программа государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления. Указом Президента РФ от 28 мая 2004 г. № 701<sup>16</sup> названное распоряжение признано утратившим силу в связи с принятием нового закона.

В условиях продолжающегося реформирования местного самоуправления главной целью Федеральной программы являются формирование условий для устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований и эффективной реализации конституционных полномочий местного самоуправления.

Важно отметить, что, в связи с созданием основ местного самоуправления как одного из результатов реализации Федеральной программы 1995 г., исполнение положений, составляющих указанную программу, в новых условиях предусматривает решение вопросов совершенствования правовой, территориальной и организационной основ местного самоуправления, в том числе вопросов разработки предложений по систематизации, а в дальнейшем - по кодификации законодательства в области местного самоуправления, методических рекомендаций по оптимизации территорий муниципальных образований и структур органов местного самоуправления.

Кроме того, в ходе реализации мероприятий Федеральной программы 1995 г. были созданы основы системы государственной поддержки местного самоуправле-

ния. На современном этапе в качестве определяющих задач требуется её развитие, укрепление материальной, технической и кадровой базы, создание системы подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации кадров для органов местного самоуправления, сетей региональных центров научной и информационной поддержки местного самоуправления.

Таким образом, в 90-е гг. была завершена трансформация действовавших до принятия Конституции РФ органов власти в новую систему с «отделением» от государства местного управления и формированием органов местного самоуправления.

Исполнение новой Федеральной целевой программы, так же, как и предыдущей, предусматривается в два этапа.

На первом этапе (в течение 2000-2002 годов) создаются базовые условия для развития муниципальных образований и реализации конституционных полномочий местного самоуправления.

На втором этапе (в течение 2003-2014 годов) предполагается выполнение программных мероприятий, направленных на кодификацию законодательства о местном самоуправлении, а также на решение задач инвестиционного характера, способных обеспечить устойчивое социально-экономическое развитие муниципалитетов и существенное повышение жизненного уровня населения.

Принятие Закона ознаменовало завершение первого этапа реформирования системы местного самоуправления и было направлено на разрешение проблем, препятствующих эффективному функционированию системы местного самоуправления в Российской Федерации, её развитию, а также приведению системы местного самоуправления в соответствие с Конституцией РФ<sup>17</sup>.

В основу Закона легли следующие принципы:

- реформа системы местного самоуправления осуществляется на основе Конституции РФ, пересмотр, ревизия конституционных положений не предусматривается;
- по всему массиву законодательства проводится точное и однозначное разграничение полномочий между тремя уровнями власти;
- с тем, чтобы обеспечить эффективное разграничение полномочий, упорядочивается территориальная организация местного самоуправления;
- одновременно с разграничением полномочий устанавливаются гарантии обеспечения местного самоуправления финансовыми ресурсами и упорядочиваются межбюджетные отношения между всеми уровнями публичной власти;
- предусматривается усиление контроля за деятельностью органов местного самоуправления как со стороны населения, так и государства, повышение роли представительной демократии<sup>18</sup>.

О первых результатах второго этапа реформы местного самоуправления говорят следующие цифры: «До проведения реформы было 11733 муниципальных образования, сейчас общее количество муниципальных образований составляет 24210, в том числе 12000 вновь образованных. Во всех субъектах, за исключением городов федерального значения, организована новая система территориальной организации местного самоуправления. Её основным звеном являются поселения, большинство из которых, около 20000, сельские».

По данным Минюста России, государственную регистрацию прошли уставы 99,8% муниципальных образований. В результате проведения муниципальных выборов были избраны более 15000 глав муниципальных образований, около 9000 глав избраны из числа депутатов. Около 10000 местных администраций возглавляют избранные по конкурсу и назначенные по контракту главы администраций, в остальных

случаях администрацией руководит глава муниципального образования. В результате проведения муниципальных выборов было избрано 252000 депутатов.

На 1 января 2005 г. в муниципальных образованиях была 301000 работников, занимающих муниципальные должности и должности муниципальной службы. В настоящее время после выборов количество муниципальных служащих составляет 328000, то есть произошло небольшое увеличение. Увеличение расходов на муниципальное управление выросло на 3,8% и составляет около 9% расходной части местных бюджетов.

По предварительным данным, в 68% образованных поселений приняты местные бюджеты, а остальные 32% осуществляют свою деятельность на основе сметного принципа финансирования.

Несмотря на установление переходного периода, который заканчивается 2009 годом, 72% муниципальных образований, а это 17500, перешли с 1 января 2006 г. к реализации Закона в полном объёме. С 1 января 2007 г. ещё добавятся десять субъектов.

В правовом демократическом государстве одной из стратегических задач внутренней политики является повышение ответственности органов власти всех уровней перед народом. Согласно ст. 2 Конституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства.

Как следствие этой реформа в области управления должна преследовать в качестве основной цели оптимизацию деятельности органов публичной власти, т.е. повышение эффективности власти на всех уровнях. Ввиду того, что достижение указанной цели невозможно без координации тесных взаимосвязей между преобразованиями на различных управленческих уровнях, то реформу местного самоуправления необходимо считать не только следствием, но и, как справедливо отмечает Л.Ю. Рокецкий, «частью административной реформы»<sup>19</sup>.

Т.Я. Хабриева вполне справедливо замечает, что создание новой системы и структуры федеральных органов исполнительной власти (административная реформа) происходит на фоне разграничения полномочий между федеральными органами, органами субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления<sup>20</sup>.

Для успешного завершения муниципальной реформы на современном этапе её развития необходимо решение следующих основных задач:

1. Самоорганизация населения на решение вопросов местного значения.

Приоритетная задача муниципальной реформы заключается в стимулировании, повышении инициативы населения в осуществлении местного самоуправления, вовлечении жителей муниципальных образований в решение местных вопросов, активизации взаимодействия местной власти и населения.

По мотивированному мнению В.С. Мокрого, «свойство самоорганизации таит в себе громадную социальную энергию, которая, если ей правильно распорядиться, может стать ресурсом для развития государства. Если же эта энергия не найдёт себе позитивного выхода, она способна разрушить государство. Местное самоуправление является механизмом контролируемого высвобождения социальной энергии путём преобразования потенциальной энергии социальной активности в ресурс развития территориальной социальной целостности - муниципального образования»<sup>21</sup>.

Преодоление социальной апатии и правового нигилизма, укоренившихся в массовом сознании за долгие годы предшествующего режима, при котором «всё решали за тебя», должно стать приоритетным направлением политики правового демократического государства, которым согласно Конституции РФ объявлена Россия. По словам Б.В. Грызлова, «на уровне местного самоуправления формируется та основа

гражданского общества, без которой нельзя представить современное государство. Задача власти – обеспечить условия для демократического процесса, и в этом отношении за последние годы сделано немало, но без активности граждан никакие условия не сработают»<sup>22</sup>.

Стоит согласиться с мнением Г.К. Леонтьева, утверждающего, что «десятилетний опыт проведения преобразований в России показал, что только те реформы имеют шанс на успех, которые осознанно поддерживаются населением. Как бы мы не хотели, баланс современной цивилизации смещается в сторону умения убеждать и договариваться. Чтобы как можно большее количество людей осознанно принимало то или иное решение, и по возможности добровольно»<sup>23</sup>.

2. Формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения муниципальной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта местного самоуправления.

Создание фундаментальных основ местного самоуправления требует их постоянного совершенствования.

В частности, при совершенствовании правовой основы местного самоуправления должны быть решены следующие вопросы:

- совершенствование нормативной правовой базы местного самоуправления как на федеральном, так и на региональном уровнях, создание необходимых предпосылок для формирования на этой основе собственной нормативной правовой базы муниципальных образований;

- правовое регулирование разграничения государственной собственности на землю, в том числе между муниципальным районом и входящими в его состав поселениями;

- порядок установления государственных минимальных социальных стандартов и нормативов минимального бюджетного обеспечения муниципальных образований;

- закрепление за местными бюджетами на долговременной и постоянной основе налоговых поступлений, обеспечивающих финансовую самостоятельность органов местного самоуправления;

В рамках совершенствования организационных основ местного самоуправления необходимо:

- развитие системы государственного контроля за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами и гражданами законодательных актов Российской Федерации о местном самоуправлении и нормативных правовых актов муниципальных образований;

- изучение опыта организации местного самоуправления как в Российской Федерации, так и за рубежом;

- применение научно обоснованного подхода к установлению территорий муниципальных образований и созданию структур органов местного самоуправления;

- установление принципов организации структур управления муниципальным хозяйством;

- разработка и внедрение механизмов эффективного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления;

- обеспечение деятельности системы информационной поддержки местного самоуправления.

Совершенствование экономической основы местного самоуправления, повышение эффективности финансово-хозяйственной деятельности органов местного самоуправления, в свою очередь, требует:



- создания условий для формирования и развития муниципального хозяйства;
- оказания методической помощи в решении вопросов формирования и исполнения местных бюджетов, управления муниципальной собственностью и муниципальным хозяйством, формирования муниципальной инвестиционной политики, муниципальной политики в кредитной сфере, муниципальной политики поддержки развития малого и среднего предпринимательства, а также создания конкурентной среды в сфере предоставления услуг населению в муниципальных образованиях;
- совершенствования системы налогового и бюджетного регулирования, позволяющих стабильно обеспечивать минимальные местные бюджеты путём закрепления на постоянной основе доходных источников муниципальных образований для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов;
- совершенствования межбюджетных отношений, имеющее конечной целью выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований на основе единой методики расчётов, включающей обязательный учёт государственных минимальных социальных стандартов;
- разработки и реализации федеральных инвестиционных проектов и программ социально-экономического развития муниципальных образований.

Самостоятельная финансово-хозяйственная деятельность органов местного самоуправления создаёт необходимые условия для удовлетворения основных жизненных потребностей населения муниципальных образований.

В целях повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления, их наиболее полного участия в разработке и реализации планов и программ развития муниципальных образований необходимо обеспечение функционирования системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для органов местного самоуправления и её совершенствование.

В целях информационного обеспечения муниципальной реформы следует:

- сформировать систему взаимодействия органов местного самоуправления с населением;
- создать региональные и муниципальные системы информирования населения об основных направлениях политики органов государственной власти и органов местного самоуправления, доведения до сведения граждан существа принимаемых нормативных правовых актов;
- создать условия для формирования в муниципальных образованиях структур гражданского общества, способствующих участию населения в осуществлении местного самоуправления.

Становление реального местного самоуправления, предполагающего активное участие населения в решении конкретных вопросов местного значения, поддержку органов местного самоуправления, оказываемую населением, и контроль за их деятельностью, возможно осуществить только при наличии отлаженной системы информирования населения и благоприятной социально-политической обстановки в муниципальных образованиях.

3. К общим задачам муниципальной реформы, в которых проявляются основные направления государственной политики, следует отнести:

- укрепление основ народовластия;
- усиление координирующей роли государства в формировании системы местного самоуправления;
- обеспечение механизма эффективного взаимодействия между тремя уровнями власти (федеральным, региональным и местным);
- создание правовых механизмов контроля за деятельностью органов местного

самоуправления;

- повышение статуса и роли представительного органа местного самоуправления в системе органов местного самоуправления;

- обеспечение исполнения законодательства о местном самоуправлении.

На данном этапе развития реформы местного самоуправления часть из перечисленных задач уже решена. Однако добиться качественного и, что немаловажно, своевременного решения оставшихся задач возможно только путём всестороннего и последовательного обеспечения реформы местного самоуправления на всех этапах её проведения.

Следует отметить, что неприятие идеи муниципального реформирования со стороны отдельных федеральных чиновников, отторжение её на уровне региональных властей, извращение законодательного замысла на местах, отсутствие осознанного понимания места и роли органов местного управления в системе публичной власти, а в ряде случаев прямое воспрепятствование развитию реформы - всё это подготавливает почву для нарастания глубокого системного управленческого кризиса.

В заключение следует отметить, что анализ целей и задач муниципальной реформы позволяет сделать вывод об актуальности идеи восстановления в России системы местного самоуправления. Данную позицию можно аргументировать тем, что фактический ставка сделана на развитие институтов местной власти. Тем самым получается, что отличие органов местного самоуправления от органов государственной власти нивелируется. И первым, и вторым присущи одинаковые механизмы формирования, деятельности и прекращения полномочий. Человек, его права и свободы, являющиеся в Российской Федерации высшей ценностью, отодвигаются как бы на второй план.

Формам непосредственного осуществления местного самоуправления и участия в его осуществлении (организационным формам местного самоуправления) не уделено должного внимания. Некоторые из форм вообще не имеют обязательного характера для органов местного самоуправления. В то время как местное самоуправление - это власть человека, точнее, власть человеческих сообществ, волею судьбы проживающих вместе.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

- 1 Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1991. №29. Ст. 1010.
- 2 Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1991. № 29.
- 3 Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 41. Ст. 3924.
- 4 Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 44. Ст. 4188.
- 5 Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 52. Ст. 5071.
- 6 Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 13. Ст. 985.
- 7 СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.
- 8 Пояснительная записка к проекту Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 Г. //СПС «Гарант».
- 9 Российская газета. 1993. 12 октября.
- 10 Федеральная программа государственной поддержки местного самоуправления. -СЗРФ. 1996. №2. Ст. 121.
- 11 СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5497.
- 12 СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4464.
- 13 СЗРФ. 1998. №36. Ст. 4466.
- 14 СЗРФ. 1999. №51. Ст. 6359.
- 15 СЗ РФ. 1998. № 49. Ст. 6040.
- 16 СЗРФ. 2004. №22. Ст. 2148.
- 17 Пояснительная записка к проекту ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003 г. // СПС «Гарант».
- 18 Мокрый В.С. Государственная Дума дала старт новому этапу реформы местного самоуправления в

- РФ // [www.mfit.ru/local/opinions/op2.html](http://www.mfit.ru/local/opinions/op2.html).
- 19 Интернет-интервью Председателя Комитета СФ ФС РФ по вопросам местного самоуправления Л.Ю. Рокецкого «Проблемы реформирования местного самоуправления», проведенное 21.06.2004 компанией «Гарант» // СПС «Гарант».
  - 20 Интернет-конференция директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ Т.Я. Хабриевой «Административная реформа в фокусе права», проведенная 17.10.2005 компанией «Гарант» // СПС «Гарант».
  - 21 Мокрый В.С. Местное самоуправление: пути становления и развития // Журнал российского права. 2002. № 10.
  - 22 Грызлов Б.В. Демократическое общество выстраивается снизу // Парламентская газета. 2006. № 85.
  - 23 Там же.

P. Suvorov

SOURCES, NECESSITY AND AIM OF THE SELF-GOVERNMENT REFORM

*Abstract:* This article discusses the contents of municipal reform, as well as the origins and purpose of the act. An important place is given to phases of municipal law relationships in the context of reform. Analysis of positive and negative aspects of municipal reform.

*Key words:* self-government, municipal reform.

## СТАТИСТИКА ГРАБЕЖЕЙ В ЗЕРКАЛЕ ПРЕСТУПНОСТИ КОНЦА XX – НАЧАЛА XXI ВВ.\*

*Аннотация:* В статье автором проведен сравнительный анализ статистики общего массива преступлений и отдельно взятых грабежей в России с конца 80-х годов прошлого столетия до начала нового тысячелетия, дана характеристика криминогенной обстановки в стране того времени. Автор показал динамику роста и снижения зарегистрированных грабежей в России с 1991 года по 2007 год на фоне роста общего массива преступлений в стране, их удельный вес в общем числе зарегистрированных преступлений и в структуре преступлений против собственности.

*Ключевые слова:* криминогенная обстановка, грабеж, зарегистрированные преступления, рост преступности.

В России с конца 80-х годов прошлого столетия стала резко меняться криминогенная обстановка. Начавшиеся процессы изменения государственно-политического строя и становления рыночной экономики в стране спровоцировали рост преступности, о чем ярко свидетельствуют статистические данные.

Так, в 1989 году темп прироста зарегистрированных преступлений к предыдущему году составил 32,7%. Для сравнения: этот же показатель в 1988 году равнялся 2,9%, а в 1987 г. – даже минус 11,4%<sup>1</sup>.

В период с 1988 г. по 1993 г. общее количество зарегистрированных преступлений увеличилось в 2,3 раза, уровень (на 100 тыс. человек населения) повысился с 833,8 до 1887,8<sup>2</sup>.

Корыстная направленность в значительной мере определила общую мотивацию преступности. В структуре зарегистрированных преступлений каждое второе являлось посягательством на собственность. В 1991 году удельный вес зарегистрированных преступлений против собственности в общем числе преступлений составил 67,5%. При этом число зарегистрированных преступлений против собственности увеличилось к показателю предыдущего года на 30,6%, а в следующем, 1992 году – на 35,3%<sup>3</sup>.

Львиную долю преступлений против собственности составляли кражи. Второе место заняли и удерживают по сей день грабежи.

Так, в 1991 году количество зарегистрированных грабежей возросло по отношению к предыдущему году на 22,4%, в 1992 г. - на 61,7%. В общем числе зарегистрированных преступлений удельный вес грабежей составлял 4,7% (1992 г. – 6%), а в структуре преступлений против собственности – 7% (1992 г. – 8,3%)<sup>4</sup>.

Проведенный анализ статистических данных свидетельствует не только о широкой распространенности данного вида корыстных преступлений против собственности, но и о его высокой общественной опасности.

К середине 90-х годов криминогенная обстановка в России существенно не изменилась. Прогнозы, делаемые учеными-криминологами о неблагоприятном развитии криминальной ситуации, в значительной степени оправдались. На протяжении 90-х годов её определяли тенденции дальнейшего накопления отрицательного потенциала и вытекающие из этого изменения качественных характеристик преступности.

\* © Никитина М.А.

На динамику и структуру преступности продолжали оказывать влияние процессы, обусловленные кардинальными изменениями в экономической, социальной и политической сферах общества. При всем их разнообразии и полярности, определяющую роль играли негативные факторы, связанные с издержками проводимых реформ. Высокую степень криминализации общества в России усиливали кризис в хозяйственно-экономической сфере, социально-политическая нестабильность, этнорегиональные конфликты.

Среди факторов, негативно влияющих как на состояние общества в целом, так и на криминальную ситуацию в стране в частности, явился неоправданно высокий темп концентрации капиталов и средств производства, что углубило социальное неравенство и антагонизм между отдельными группами населения. Криминальная среда в это время активно консолидировалась, приобретала всё более высокий уровень профессионализма и организованности, многоцелевую и крупномасштабную ориентацию, захватывала в сферу своего влияния новые слои и категории населения. Возрастала техническая оснащенность и вооруженность преступников, в первую очередь благодаря соответствующему целевому влиянию теневых капиталов. Продолжала усиливаться корыстная мотивация преступности.

Беспрецедентный рост преступности требовал принятия мер для выхода из криминального кризиса. Указом Президента Российской Федерации от 24.05.94 г. № 1016 была принята Федеральная программа по усилению борьбы с преступностью на 1994-1995 годы, также разработана Концепция развития органов внутренних дел и внутренних войск на период до 2005 года.

В результате принятых мер рост преступности удалось приостановить.

В 1996 году общий массив зарегистрированной преступности сократился на 4,7%. Снижение преступности отмечалось в 60 субъектах Российской Федерации. Коэффициент преступности в расчете на 100 тыс. человек населения составил 1778,4, сократившись по сравнению с 1995 годом на 84 пункта<sup>5</sup>.

Сокращение общего массива зарегистрированных преступлений характеризует состояние преступности и на всем протяжении 1997 года – темпы снижения зарегистрированных преступлений к предыдущему году составили 8,7%<sup>6</sup>.

Количество зарегистрированных грабежей стало снижаться с 1994 года, когда данный показатель составил к предыдущему году минус 19,4%, в 1995 году – минус 5,4 %, 1996 году – минус 13,7 %, 1997 году – минус 7,7%<sup>7</sup>.

Даже при достаточно очевидных позитивных изменениях в динамике и структуре преступности криминальная ситуация в стране осталась сложной.

Сегодня уже ясно, что в указанные годы государству не удалось противопоставить нараставшему криминогенному потенциалу эффективные формы и методы государственного и общественного контроля над преступностью. Некоторые инструменты социального контроля оказались утраченными либо бездействующими. Целый ряд факторов экономического, социального, политического и нравственно-психологического характера продолжали оказывать негативное воздействие на состояние правопорядка. Принимаемые правоохранительные меры не смогли изменить ситуацию, а лишь на время частично её смягчили.

В свете этого уже в 1998 году количество регистрируемых преступлений вновь стало расти, увеличившись на 7,7%, а 1999 году число зарегистрированных преступлений в России преодолело отметку 3 млн. и составило 3001748 преступлений, увеличившись тем самым на 16,3% к предыдущему году. Структурный анализ преступности показал, что её рост произошел преимущественно за счет увеличения количества корыстных и корыстно-насильственных преступлений. Так, количество грабежей уве-

личилось к предыдущему году на 13,6%<sup>8</sup>.

В начале нового тысячелетия масштабных изменений криминальной обстановки в России не произошло, ситуация осталась достаточно сложной. Преступность по-прежнему представляла серьезную угрозу внутренней безопасности Российской Федерации, оказывая крайне негативное влияние на общественно-политическое и социально-экономическое развитие страны. Несмотря на то, что с 2000 г. по 2002 г. наблюдалась некоторое снижение количества зарегистрированных преступлений, по некоторым позициям корыстной преступности криминальная обстановка в стране продолжала ухудшаться. Так, в 2002 году, не смотря на сокращение в целом количества зарегистрированных преступлений, структурный анализ преступности показал, что произошло увеличение количества некоторых видов преступлений, в том числе грабежей (+ 12%)<sup>9</sup>.

На протяжении 1992-2004 годов количество ежегодно регистрируемых преступлений колебалось в границах 2,4-3,0 млн. Однако в 2005-2006 годах произошло увеличение этого показателя до 3,9 млн., причем исторический максимум 1999 года был превзойден на 28,4%.

Следует отметить, что рост регистрируемой преступности, во многом, был обусловлен принимаемыми мерами по укреплению законности при рассмотрении сообщений о преступлениях, по усилению надзора за состоянием этой работы со стороны органов прокуратуры. Этот рост произошел и за счет регистрации менее опасных деяний, по которым законом не предусмотрено проведение предварительного следствия. Однако наряду с этим увеличилось и количество преступлений более тяжелых видов и составов, относящихся к компетенции криминальной милиции.

На фоне постоянного увеличения преступности в стране росла и доля регистрируемых преступлений против собственности.

Так, если в 2000 году было зарегистрировано 1733302 подобных преступлений, то в 2004 году - уже 1891649 преступлений.

Удельный вес преступлений против собственности в общем числе зарегистрированных преступлений в 2000 году составлял 58,7%, в 2004 году этот показатель увеличился до 65,4%, а в 2006 году – до 65,8%<sup>10</sup>.

В 2000 году грабежи в общей массе преступлений против собственности занимали второе место после краж и составляли 7,6%. В 2004 году грабежи продолжали занимать второе место после краж, но их процентный показатель составил уже 13,3%. В 2006 году этот показатель еще увеличился на несколько пунктов и составил 14,1%.

Удельный вес грабежей в общем числе зарегистрированных преступлений в 2000 году составлял 4,5%, в 2004 году - 8,7%, в 2006 году - 9,3%, а в 2007 году – уже 9,5%<sup>11</sup>.

Динамика зарегистрированных грабежей в России с 1991 года по 2007 год выглядит следующим образом<sup>12</sup>.

Годы	Количество зарегистрированных грабежей	Темп прироста (снижения) к предыдущему году, в %
<i>Квалификация по УК РСФСР 1960 г.</i>	<i>ст.ст. 90, 145</i>	
1991	101956	22,4
1992	164895	61,7
1993	184410	11,8
1994	148546	-19,4

1995	140597	-5,4
1996	121356	-13,7
<i>Квалификация по УК РФ 1996 г.</i>	<i>ст. 161</i>	
1997	112051	-7,7
1998	122366	9,2
1999	138973	13,6
2000	132393	-4,7
2001	148814	12,4
2002	167267	12,4
2003	198036	18,4
2004	251433	27,0
2005	344440	37,0
2006	357302	3,7
2007	295071	-17,4

Несмотря на некоторые колебания показателей, приведенные данные свидетельствуют об устойчивом росте и широкой распространенности такого вида преступления против собственности, как грабеж.

Грабежи — это проблема крупных городов с их многочисленным населением, огромной массой приезжих, большой территорией, разветвленной транспортной и жилой сетью. Как отмечает А.И. Долгова, «грабежи - это преступления городов, пригородных зон, крупных населенных пунктов, и поэтому состояние этого вида преступлений, а тем более способы их совершения в Москве и других многонаселенных конгломератах различаются незначительно»<sup>13</sup>.

Действительно, в Москву - центр деловой активности и концентрации финансовых капиталов - стекается значительная часть преступников из других регионов России, стран СНГ, дальнего зарубежья. Здесь довольно легко арендовать квартиру, недостаточно эффективен паспортный режим, сравнительно просто сбыть похищенное, не составляет особого труда скрыться от преследования<sup>14</sup>. Вместе с тем, хищения имеют место быть и в средних, и в мелких по городским масштабам населенных пунктах, хотя и не столь многочисленно.

Согласно статистическим данным, в 2004 году из 251433 зарегистрированных грабежей 91,6% преступлений было совершено в городах и поселках городского типа, в сельской же местности – 8,4%<sup>15</sup>.

Через два года – в 2006 году – уже из 357302 грабежей было совершено в городах и поселках городского типа 92,4 % преступлений данного вида, а в сельской местности - 7,6%.

Проведенный анализ показал, что почти половина регистрируемых грабежей совершается в общественных местах, в том числе на улицах, площадях, в парках и скверах. Необходимо отметить, что уровень уличной преступности всегда был высок. Согласно данным ГИАЦ МВД России, в 2007 году 43,8% грабежей совершены в подобных местах<sup>16</sup>.

Значительное количество грабежей совершается и путем незаконного проникновения в жилище, помещение либо иное хранилище. В 2007 году из 295071 грабежей каждое двадцать шестое преступление (т.е. 3,8 % от общего числа зарегистрированных грабежей) было совершено именно таким путем.

Однако высок процент совершения грабежей и на дорогах и трассах вне населенных пунктов. Например, в том же 2007 году из 19688 зарегистрированных преступле-

ний, совершенных на дорогах и трассах вне населенных пунктов, 851 преступление (4,3%) было совершено путем грабежа. Хотя этот показатель снизился на 17% по сравнению к предыдущему году, для наглядности приведем следующие данные. В 2007 году на дорогах и трассах вне населенных пунктов разбойных нападений было совершено наполовину меньше – 400 преступлений, еще меньше выявлено фактов незаконного приобретения, передачи, сбыта, хранения, перевозки или ношения оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств – 220 преступлений<sup>17</sup>.

Оценивая состояние преступности XX века, В.В. Лунеев называет совершаемые грабежи тяжкими, широко распространенными во всем мире, а также являющимися примитивной насильственной формой изъятия чужого имущества<sup>18</sup>. Безусловно, это определение не потеряло своей актуальности и в XXI веке.

Проведенный сравнительный анализ статистики общего массива преступлений и отдельно взятых грабежей показал, что грабежи представляют собой, в некотором роде, индикатор криминальных тенденций в обществе. Характер и масштаб распространения данного преступления против собственности зависит от особенностей экономического, социального, культурного развития общества. Следовательно, устранение и ослабление общих причин и условий преступности должно благоприятно повлиять и на снижение уровня совершаемых грабежей. Речь здесь идет о многоуровневой системе мер, исходящих от разных субъектов – государства, общества, физических и юридических лиц. Воздействие этих субъектов должно быть четко направлено на процессы детерминации и причинности преступности в целях недопущения расширения криминализации общественных отношений, совершения новых криминальных деяний, вовлечения в преступность новых лиц.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

- 1 Преступность и правонарушения (1991 – 1995). Стат. сборник. М., 1996. С. 16.
- 2 Преступность и правонарушения (1993 – 1997). Стат. сборник. М., 1998. С. 4-5.
- 3 Преступность и правонарушения (1991 – 1995). Стат. сборник. М., 1996. С. 37.
- 4 Преступность и правонарушения (1991 – 1995). Стат. сборник. М., 1996. С. 36, 96.; Преступность и правонарушения (1992 – 1996). Стат. сборник. М., 1997. С. 33.
- 5 Преступность и правонарушения (1992-1996). Стат. сборник. М. 1997. С. 5.
- 6 Преступность и правонарушения (1998-2002). Стат. сборник. М. 2003. С. 11.
- 7 Преступность и правонарушения (1993 – 1997). Стат. сборник. М., 1998. С. 96.
- 8 Преступность и правонарушения (1996-2000). Стат. Сборник. М., 2001. С.97.
- 9 Преступность и правонарушения (1998-2002). Стат. Сборник. М. 2003. С.5.
- 10 Преступность и правонарушения (1996 – 2000). Стат. сборник. М., 2001. С. 34. Преступность и правонарушения (2002 – 2006). Стат. сборник. М., 2007. С.35.
- 11 Преступность и правонарушения (2000 – 2004). Стат. сборник. М., 2005. С. 34-35, 98; Состояние преступности в России за 2006 год. ГИАЦ, М., 2007 г. С.6, 57, Состояние преступности в России за 2007 год. ГИАЦ, М., 2008 г. С.75.
- 12 Преступность и правонарушения (1991-1995) Стат. сборник. М., 1996. С.96; Преступность и правонарушения (1993-1997) Стат. сборник. М., 1998. С.96; Преступность и правонарушения (1998 – 2002). Стат. сборник. М., 2003. С. 96; Преступность и правонарушения (2002-2006) Стат. сборник. М., 2007. С. 98, Состояние преступности в России за 2007 год. ГИАЦ, М., 2008. С. 6.
- 13 Криминология: Учебник для вузов / Под ред. А.И. Долговой. М.: НОРМА-ИНФРА. М., 2001. С.468.
- 14 Гладких В.И., Борбат А.В., Шабанов Г.Х. Преступность в Московском регионе. М.: Юрист, 1998. С. 106.
- 15 Преступность и правонарушения (2000 – 2004). Стат. сборник. М., 2005. С.98.
- 16 Состояние преступности в России за 2007 год. ГИАЦ МВД России. М., 2008 г., С. 30.
- 17 Состояние преступности в России за 2007 год. ГИАЦ МВД России. М., 2008 г., С. 30, 72.
- 18 Лунеев В.В. Преступность XX века. Мировые, региональные и российские тенденции. Мировой криминологический анализ. М.: НОРМА, 1999. С. 243, 245.



M. Nikitina

STATISTICS OF CRIMES IN THE MIRROW FROM THE END OF XIX TO THE BEGINNING OF XI CENTURIES

*Abstract:* In the article author made an comparative analysis of total statistic value of crimes and stolen trigs in Russia from the end of 80th years of last century till the beginning of new century. The author gave defiled characteristic of crimes in the county at thous time.

The author shous dynamic of rise and veduse of registered crimes in Russia from the 1991 to 2007 year on the backgrounds of crime rise in county and their specific height in the total amount of registred crimes and in straecture of crimes against assets.

*Key words:* crimes conditions, a robbery, the registered crimes, criminality growth, criminality growth.

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА БОРЬБЫ С НАРКОМАНИЕЙ: ФАКТОРЫ СОЦИАЛЬНОЙ ДЕТЕРМИНАЦИИ И ПРАКТИЧЕСКАЯ РЕАЛИЗАЦИЯ\*

*Аннотация:* В статье раскрывается официальная политика российского государства по противодействию наркомании как исключительному социальному злу в жизни современного российского общества. Особое внимание уделяется социальным факторам детерминации государственной политики борьбы с наркоманией, которые автор причисляет к основным вызовам и угрозам XXI века. Анализируя практические действия по реализации различных федеральных целевых программ, автор показывает явную недостаточность и непоследовательность действий в достижении поставленных в них целей, указывает на объективную необходимость выработки генеральной стратегии борьбы с транснациональным наркобизнесом и наркоманией и координацией антинаркотической политики, направленной на сокращение масштабов наркотизации населения страны, также предлагает ряд мер на федеральном и региональном уровнях, призванных объединить усилия государства и гражданского общества в борьбе против наркомании в стране.

*Ключевые слова:* угрозы XXI века, политика, стратегия, транснациональный наркобизнес, антинаркотическая политика, социальные факторы детерминации.

Разработка и реализация государственной антинаркотической политики - это своеобразный «категорический императив», вытекающий из анализа вызовов и условий социального развития в XXI веке, из характера и приоритетных путей разрешения противоречий, сложившихся в сфере противодействия международному наркобизнесу и наркомании, из реальных возможностей современных государств разрешить или не разрешить эти противоречия.

Политику в области противодействия наркобизнесу и наркомании автор представляет как автономное и самостоятельное направление деятельности органов государственной власти и институтов гражданского общества по обеспечению безопасности населения от наркоугрозы. В ее выработке и реализации необходимо учитывать всю совокупность действующих и потенциальных социальных факторов. Под *социальными факторами детерминации* государственной политики борьбы с наркобизнесом и наркоманией автор понимает совокупность традиционных и актуальных условий общественного развития, выступающих непосредственными причинами обострения наркоситуации в мире и стране и обеспечения эффективного противодействия транснациональному незаконному обороту и потреблению наркотиков. К таковым сегодня можно отнести: 1) фактор социальных трансформаций, оказывающий свое воздействие на условия, пространственно-временные параметры и особенности перехода российского общества из одного состояния в другое и накладывающий свой отпечаток на императивы и приоритеты государственной политики борьбы с международным наркобизнесом и наркоманией; 2) фактор цивилизационных различий современных народов и государств, который может стать угрозой устойчивому развитию российского общества и соответствующим образом сказаться на выработке и реализации государственной политики противодействия транснациональному не-

\* © Кирсанов А.И.

законному обороту и потреблению наркотиков; 3) фактор национального своеобразия, культурной самобытности и ментальности народов, требующий своего учета при выработке государственной политики противодействия наркобизнесу и наркомании в общей системе обеспечения национальной безопасности страны; 4) фактор глобальной информатизации общественного развития, ломающий традиционные представления о границах государств и несущий одновременно позитивные и негативные возможности использования глобальных и локальных информационных сетей как в интересах международного наркобизнеса, так и в интересах противодействия ему.

Отмеченные факторы социальной детерминации государственной политики борьбы с наркобизнесом и наркоманией можно признать основными вызовами XXI века, которые необходимо учитывать в деятельности субъектов противодействия глобальной наркоугрозе. Официальная Концепция государственной политики по контролю за наркотиками в Российской Федерации утверждена Постановлением Верховного Совета РФ 22 июля 1993 г. №5494-1. В ней отмечалось, что главным недостатком в деятельности государственных органов, осуществляющих практический контроль за наркотиками, является ведомственная разобщенность, отсутствие системности и взаимосвязи в их функционировании. Законодательная власть первой смогла преодолеть разногласия во взглядах на борьбу с наркоугрозой - с 1 апреля 1999 г. в стране стал действовать Федеральный закон «О наркотических средствах и психотропных веществах», который, в соответствии с принципами Конвенций ООН, восстановил отмененный в 1990 году правовой запрет потребления наркотиков в немедицинских целях (без назначения врача). Однако понадобилось еще два года, чтобы привести в соответствие с ним Федеральный закон «О средствах массовой информации» и четыре года, чтобы привести в соответствие с ним Кодекс об административных правонарушениях в РФ. Исполнительная власть в направлении совершенствования государственной антинаркотической политики стала реформироваться только благодаря В.В.Путину, который в 2003 г. усилил организационное обеспечение антинаркотической политики, создав мощную Федеральную службу по контролю за наркотиками (ФСКН России), основное назначение которой - остановить рост численности вовлеченных в незаконный оборот наркотиков.

Воплощение в жизнь задач и принципов антинаркотической государственной политики объективно требуют значительного финансирования. Если бросить ретроспективный взгляд на эту проблему, в ней можно обнаружить много недочетов практической работы центральных органов исполнительной власти. В соответствии с Законом, финансирование должно осуществляться за счет средств федерального бюджета и других источников финансирования, предусмотренных законодательством РФ, для чего было принято решение о создании Федерального внебюджетного фонда противодействия незаконному обороту наркотиков, что само по себе являлось положительным моментом.

Однако практическое решение этих вопросов неоправданно затянулось. Лишь через семь лет после принятия закона (1995) Правительством была принята Федеральная целевая программа «Комплексные меры противодействия злоупотребления наркотическими средствами и их незаконному обороту на 1995-1997 годы», предусматривающая финансовое обеспечение в размере около 127 млрд. рублей (в ценах 1995 г.) Главной целью Программы являлось приостановление роста незаконного потребления и оборота наркотиков, а в последующем – поэтапное сокращение наркомании и связанных с ней правонарушений до уровня минимальной опасности для общества[1]. Фактически финансирование не осуществлялось, и исполнение многих пунктов программы было провалено. По настоянию МВД РФ действие программы

Правительством было продлено до 2000 г., но по тем же причинам реализация многих принципиальных положений и в целом принятой программы была провалена.

Учитывая систему распространения наркотиков, прежде всего, в крупных городах, было принято решение о проведении общенациональной кампании на местах – «Зона, свободная от наркотиков». В конце 1997 г. Московская городская дума приняла Закон «О санкциях к организациям и предприятиям, проводящим на территории города деятельность, способствующую распространению наркомании и токсикомании в Москве». Он, в частности, предусматривал, что если при проверке дискотеки сотрудники милиции обнаружат людей, находящихся в состоянии наркотического опьянения, или установят факты употребления, распространения наркотиков, то будет составлен протокол и в отношении фирмы-устроителя мероприятия. На основании этого протокола московские власти могли принимать решение о наложении штрафа до 500 минимальных оплат труда. При повторном в течение полугода случае сумма штрафа могла возрасти вдвое, а деятельность фирмы может быть признана «социально опасной». Закон также предусматривал наказания к злостным нарушителям, включая изъятие патентов и лицензий, а также расторжение договора аренды.

К концу 90-х гг. в республиках, краях и областях были приняты региональные программы, в разработке которых оказывалась методическая и практическая помощь со стороны федеральных министерств и ведомств. В 51 регионе были созданы и начали действовать межведомственные комиссии. Однако катастрофическая проблема с финансированием на федеральном уровне усугублялась нехваткой средств в регионах. К примеру, учреждения и подразделения здравоохранения субъектов федерации, оказывающие помощь больным наркоманиями и алкоголизмом, финансировались от 30 до 60% от потребности. Это привело к тому, что к 2000 г. количество наркологических диспансеров в целом по России сократилось на треть, число наркологических коек – на 60% (!), а количество врачей-наркологов – на 25%. Несмотря на то, что много лет подряд Министерство здравоохранения России ставило вопрос о необходимости создания реабилитационных центров для больных наркоманиями, к этому времени такие центры были созданы только в Калининградской области и в городе Тольятти – на 20 мест каждый.

Оценивая эффективность государственной политики борьбы с наркобизнесом и незаконным оборотом наркотиков в России в 90-е годы, следует констатировать, что она была явно недостаточной. Достаточно сказать, что с 1991 по 2003 гг. показатель учтенной заболеваемости наркоманией увеличился в 11 раз, темпы наркотизации населения приобрели критический характер[2]. ФСКН России выступила с инициативой снизить уровень незаконного потребления наркотических веществ к 2010 г. на 16-20%. Именно такая цель была поставлена в Федеральной целевой программе комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2005 – 2009 годы. Программа предусматривает охват профилактическими мероприятиями более 25% молодежи страны (антинаркотическая социальная реклама, видеофильмы и телепрограммы аналогичного содержания). Для обучения врачей-наркологов новым методам лечения и профилактики предусмотрено создание в Москве государственного межведомственного учебно-методического центра профилактики наркомании и наркопреступности. Если цель этой программы будет достигнута, со смертельной привычкой расстанутся от 950 тысяч до 1 млн. 200 тысяч человек.

Эта задача, по опыту США, где количество наркоманов за последние девять лет удалось снизить вдвое – с 24 млн. до 12 млн. человек, вполне реальна при соответствующем финансовом обеспечении. К сожалению, выделяемые по федеральной программе ассигнования на эти цели составляют немногим более 3 млрд. рублей. Этого явно

недостаточно - только на лечение больных наркоманией в органах здравоохранения государство тратит свыше 1 млрд. рублей в год. Кроме того, по заявлениям Главного нарколога Минздрава России Н.Егорова, даже в головном российском НИИ наркологии эффективность лечения наркомании, точнее, годичного воздержания пациента от употребления наркотиков, составляет 3-5%. Это означает, что 95-97% пролеченных за государственный счет после окончания лечения продолжают употреблять наркотики [3].

Важным направлением государственной политики борьбы с наркоманией является борьба с проникновением наркотиков в Вооруженные силы. Преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков и их потреблением, в общем числе преступлений, совершенных в войсках, составляют менее 1%, но статистика медицинского освидетельствования молодых людей при призыве на военную службу не может не настораживать: в 2005 г. количество выявленных призывников, употребляющих наркотики, составило 3,6% к общему количеству обследованных, в 2006 г. их стало 4%; не допущенных к призыву в армию в 2006 г. ввиду заболевания наркоманией было 0,3% от общего числа обследованных [4]. То, что военные перешли к действенным мерам противодействия незаконному обороту наркотиков и наркомании, означает не только признание наличия этой проблемы в Вооруженных силах, но и решимость эффективно бороться с ней.

Прошедшее с момента принятия Концепции государственной политики по контролю за наркотиками время показало, что государство не в полной мере справилось с возложенными на него функциями в рассматриваемой сфере, а его деятельность не отвечала философии осуществляемых реформ. Изложенный в Концепции неблагоприятный общий прогноз ситуации с наркотиками не только подтвердился, но и существенно усугубился прогрессирующими негативными процессами. Объективно государственная антинаркотическая политика Российской Федерации, официально принятая в 1993 г., требует серьезной корректировки в соответствии с новыми реалиями и должна строиться на основе основных принципов, содержащихся в международных соглашениях (Конвенциях) с учетом конкретной наркоситуации в мире и в России. Современная государственная антинаркотическая политика должна быть четко ранжирована по субъектам борьбы с незаконным оборотом наркотиков и наркоманией и по задачам, возложенным на них.

Представляется целесообразным *на федеральном уровне* считать первостепенной задачей выработку генеральной стратегии борьбы с транснациональным наркобизнесом и наркоманией и координацию антинаркотической политики, направленной на сокращение масштабов наркотизации населения страны.

*На региональном уровне* (региональная государственная антинаркотическая политика) - скоординированная территориальным Управлением ФСКН РФ деятельность Правительства субъекта федерации, республиканской (краевой, областной) думы, федерального суда субъекта федерации и других участников антинаркотической политики, направленная на сокращение масштабов наркотизации населения субъекта федерации. *На муниципальном уровне* - это скоординированная Главой администрации муниципального образования деятельность Администрации, городской Думы, суда и других участников антинаркотической политики, направленная на сокращение масштабов наркотизации населения муниципального образования.

Сегодня исключительно важно, чтобы в самое ближайшее время было изменено отношение самого российского общества к проблеме незаконного наркобизнеса и наркомании. Пока в обществе не произойдет осознание того, что активное противодействие наркоугрозе начинается с конкретной личности, семьи, школы, института,

говорить об эффективности противодействия незаконному обороту и потреблению наркотиков – значит выдавать желаемое за действительное. Надеяться, что государство сделает все само, без активной поддержки граждан, наивно и безрассудно.

**СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. Федеральная целевая программа «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 1995-1997 гг.». Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июня 1995 года №542. М., 1995. С. 3.
2. Международно-правовые основы противодействия незаконному обороту наркотиков: Сборник документов /Сост. В.С.Осинский, А.В.Федоров. М.: ИНФРА-М, 2005. С. 3.
3. Подробнее см.: Егоров Н. Анализ проблем наркотизма //http://www.nodrug.ru/articles/article076.shtml.
4. Красная звезда. 2007. 26 июня.

A. Kirsanov

**STATE POLICY OF STRUGGLE AGAINST DRUG ADDICTION: FACTORS OF SOCIAL DETERMINATION AND PRACTICAL REALIZATION**

*Abstract:* This article reveals the official policy of Russian Federation in the field of struggle against drug addiction as an exclusive social harm in life of modern Russian society. Special attention is given to factors of social determination of state policy of struggle against drug addiction, which ranks by the author as the basic calls and threats of 21st century. Analyzing practical actions on realization of the various federal target programs, author shows obvious insufficiency and inconsistency of actions in achievement of the purposes put in them, specifies the objective necessity of working out the general strategy of struggle against transnational narcobusiness and drug addiction, coordination of antinarcotic policy, directed on the reduction scale of narcotisation of country's population. Also offers a number of measures on federal and regional level, which is called to unite the efforts of state and society in struggle against drug addiction in the state.

*Key words:* threats of 21st century, policy, strategy, transnational narcobusiness, anti-narcotic policy, factors of social determination.

## УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

УДК 323.28

Юдичева С.А.

### ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БОРЬБЫ С ЭКСТРЕМИЗМОМ\*

*Аннотация:* В статье автор проводит историко-правовой анализ и исследует современные тенденции противодействия экстремизму в ряде зарубежных государств. Весь массив зарубежного законодательства о противодействии экстремизму можно условно подразделить на уголовно-правовое законодательство, устанавливающее ответственность за конкретные преступления экстремистского характера, и специальное законодательство по борьбе с экстремизмом, которое закрепляет административные, финансовые, гражданские механизмы борьбы с экстремизмом.

*Ключевые слова:* экстремизм; экстремистская деятельность; национальная, расовая, религиозная вражда; терроризм, унификация законодательства.

Экстремизм неразрывно связан с историей человеческой цивилизации, находя отражение в различных литературных памятниках. Уже в Ветхом Завете содержатся одни из первых свидетельств проявлений экстремизма. В нем упоминается о террористических актах, связанных с еврейской политической группировкой зилотов, которые в 66-67 гг. до н.э. вели борьбу за автономию Фессалоники от римлян. Наиболее ярким примером деятельности этой группировки стали «казни египетские» – 10 экстремистских акций, направленных против египетского народа в целях устрашения фараона, который на тот момент был одним из вассалов Римского императора.

Широко был распространен экстремизм религиозного толка. Так, секта фанатиков «сикариев» в 60-70-х годах н.э. использовала террор как средство политической борьбы для ниспровержения римского господства и восстановления иудейского государства<sup>1</sup>. Во II-III веке экстремизм стал проявлять себя в деятельности христианских групп, которые стремились упрочить свое положение в Римской Империи<sup>2</sup>.

Смерть Римской Империи и эпоха крестовых походов дали еще один толчок в развитии религиозного экстремизма: многочисленные экстремистские действия (как со стороны христиан, так и со стороны мусульман) позволяют некоторым ученым называть этот период «эпохой религиозного экстремизма»<sup>3</sup>.

В XIV веке впервые начал проявлять себя политический экстремизм. Именно в этот период, после перевода на французский язык сочинений древнеримского историка Тита Ливия, в европейском лексиконе появляется слово «террор»<sup>4</sup>. В эпоху Великой Французской революции именно это слово звучало в пламенных выступлениях якобинцев и активно использовалось в революционной практике.

В XIX веке немецким радикалом Карлом Гейнценом была разработана «фило-

\* © Юдичева С.А.

софия бомбы». В России, Колумбии, Гранаде и Венесуэле этот метод политической борьбы теоретически обосновывал русский анархист Михаил Бакунин, а на практике его применяли боевые группы народовольцев, анархистов, эсеров, националисты в Ирландии, Македонии, Франции.

Анализ исторической литературы позволяет сделать вывод, что, по сравнению с сегодняшним днем, в начале XX века экстремизм не являлся широко распространенным явлением, в силу отсутствия острого конфликта между властью и подавляющим большинством населения. Во многом он носил характер рефлекса – ответа на внешний раздражитель, противоправное поведение со стороны представителей правящих лиц.

В то же время стремление защитить себя от противоправных действий со стороны легальной власти привело к непропорциональному росту сторонников экстремистского движения в Европе в 30-х годах XX века. Типичный пример такого движения – германский нацизм<sup>5</sup>, который позволил прийти к власти А. Гитлеру. Впоследствии это выразилось в экстремистском поведении людей, стоявших во главе целого государства в отношении всего человечества, причем целью такого режима стал сам процесс массового человекоубийства: руководство III Рейха было против человечества в буквальном смысле этого слова<sup>6</sup>.

После Второй мировой войны экстремизм становится постоянной факторной величиной общественной жизни – в различных своих проявлениях он стал называться «чумой XX и XXI века».

В настоящее время экстремизм представлен различными группами:

- левых радикалов в Западной Европе, Японии, Сальвадоре, Гватемале, Перу и ряде других стран;
- радикальных исламистов в Алжире, Афганистане, Ираке, Иране, Пакистане, России, Саудовской Аравии, Турции, и ряде других стран;
- крайних правых радикалов в Сальвадоре, Колумбии, Франции, Израиле, Гаити;
- движений национально-освободительного толка в Аргентине, Великобритании, Ирландии, Испании, Индии, Перу, Китае, ФРГ, ряда африканских стран.

Анализ деятельности экстремистских организаций XX века позволяет прийти к выводу, что многие из них появлялись в периоды социальных катаклизмов. В эти моменты отдельные социальные группы проявляли свое недовольство государственной политикой и ее лидерами, выражали неприятие национального, религиозного либо идеологического равенства.

В настоящее время международное сообщество как никогда ранее уделяет внимание увеличению возможностей отдельных экстремистских организаций. Важную роль среди них играют баскские экстремисты из организации «ЭТА», боевики ирландской республиканской армии «ИРА», ближневосточные террористы из «Аль-Джихад аль-ислами», «Хезболлы» и «ХАМАСа». При этом, как отмечается в литературе<sup>7</sup>, идеи баскских экстремистов поддерживаются целым рядом молодежных течений, несколькими правозащитными организациями. Аналогичная ситуация обстоит и с другими группировками, которые также имеют явных или скрытых приверженцев среди населения.

Сегодня в связи с усиливающейся угрозой экстремизма законодательные органы многих зарубежных государств пытаются детально регламентировать действия государственных органов и их должностных лиц, направленные на борьбу с экстремизмом и осуждение лиц, признанных виновными в совершении экстремистских преступлений. В ходе изучения зарубежной нормативной базы было проанализировано законодательство США, Германии, Франции, а также некоторых других государств, в



которых достаточно остро стоит проблема противодействия экстремизму.

Представляется, что для более полного исследования данной проблемы необходимо разделить весь массив зарубежного законодательства на уголовно-правовое законодательство, устанавливающее ответственность за конкретные преступления экстремистского характера и специальное законодательство по борьбе с экстремизмом, которое закрепляет административно-, финансово- и гражданско-правовые механизмы борьбы с экстремизмом.

Проблемными моментами для зарубежного законодателя является вопрос о закреплении в уголовном праве понятий экстремизма, экстремистской деятельности, терроризма, террористической деятельности, а также определение содержания диспозиций экстремистских составов преступлений. Особой проблемой была разработка концептуального подхода к выработке законодательного понятия «экстремизма» и «терроризма».

Во Франции отсутствует специальный закон о борьбе с экстремизмом и терроризмом, но если те или иные преступные действия были совершены в экстремистских целях, то к лицам, их совершившим, применяются более строгие меры наказания. Действительно, во французском уголовном законодательстве нет определения экстремизма, однако разработана легальная дефиниция терроризма и выделен ряд экстремистских составов. В соответствии со статьей 421-1 Уголовного кодекса Французской Республики<sup>8</sup>, терроризмом являются действия, имеющие целью серьезно нарушить общественный порядок путем запугивания или террора. К таким действиям относятся:

- 1) умышленные посягательства на жизнь, на неприкосновенность человека, похищение или незаконное удержание человека в закрытом помещении, а также угон летательного аппарата, судна или любого другого средства транспорта;
- 2) хищения, вымогательства, уничтожение, повреждение или порча информации или информационных ресурсов в целях запугивания или устрашения населения;
- 3) изготовление или хранение смертоносных или взрывающихся машин и устройств;
- 4) производство, продажа, импорт или экспорт взрывчатых веществ;
- 5) хранение, ношение и транспортировка оружия и боеприпасов первой и четвертой категорий.

Представляется, что подобный подход французского законодателя к определению понятия «терроризм» не позволяет вести эффективную борьбу с этим негативным явлением. Так, дефиниция терроризма представляет простой список действий, являющихся по своему содержанию отсылочными нормами. Правоприменитель, в случае совершения преступления, применяет данную статью как дополнительное, отягчающее вину обстоятельство. Этот подход выглядит весьма запутанным и сложным в применении.

В то же время, как отмечалось, Уголовный кодекс Франции содержит ряд специальных составов, устанавливающих ответственность за экстремистские преступления. Это такие составы, как: пропаганда и возбуждение вражды, создание экстремистских организаций; руководство экстремистскими организациями; подготовка и подстрекательство к актам терроризма; активная и пассивная причастность к финансированию экстремистской деятельности; заключение сделки, направленной на привлечение ресурсов для целей экстремизма. Необходимо отметить, что схожие составы содержатся и в уголовном законодательстве Дании и Нидерландов<sup>9</sup>. Представляется, что подобный подход – отдельное закрепление экстремистских мотивов как отягчающего обстоятельства и установление отдельных уголовных составов – не всегда

позволяет эффективно организовать борьбу с экстремизмом. Возможно появление коллизионных ситуаций, особенно когда имеется совокупность преступлений с экстремистскими мотивами.

Наиболее предпочтительным нам кажется вариант, предлагаемый уголовным кодексом ФРГ<sup>10</sup>, в параграфе 130 (подстрекательство против народов) которого дается определение экстремистской деятельности. Последняя понимается как нарушение общественного порядка, выразившееся в разжигании ненависти к части населения, призывах к совершению насилия или произвола, посягательстве на человеческое достоинство таким образом, что он унижает достоинство части населения, злонамеренно порочит или клеветает на него. Важно указать, что в Германии установлен конституционный запрет на создание неонацистских партий.

Кроме того, в Уголовном кодексе ФРГ выделяется ряд антиэкстремистских составов. Так, в параграфе 129А устанавливается ответственность за создание сообществ, целью которых является:

1. тяжкое убийство, убийство или геноцид;
2. преступные деяния против свободы человека.

Подобный правовой подход в комплексе с мерами политического и социального характера позволяет обеспечить наиболее эффективное противостояние проблеме экстремизма. Об этом свидетельствуют и статистические данные – пик экстремистской деятельности в Германии пришелся на 1992 год (49 случаев экстремистских выступлений). В настоящее время экстремистская активность в ФРГ упала до 20-25 случаев экстремистских выступлений в год<sup>11</sup>.

Важно указать, что в европейском уголовном законодательстве о противодействии экстремизму в последнее время наблюдается тенденция к установлению общих правил и процедур привлечения лица к ответственности за экстремизм. Предпринимаются серьезные попытки сформировать общеевропейское законодательство в этой сфере. Примером такой деятельности может служить Меморандум «Европейское уголовное право»<sup>12</sup> и Модельный уголовный кодекс Европейского Союза<sup>13</sup>. Необходимо отметить, что сотрудничество в этой сфере фактически началось в 1975 г., после организации специальной Рабочей группы по международному сотрудничеству в сфере антитеррористической деятельности и противостояния радикализму и экстремизму (группа TREVI – англ. terrorism, radicalism, extremism, violence international). Как отмечает Е.Н. Трикоз, особенностью этой группы было то, что она не базировалась на принципах Договора об образовании Европейского сообщества и не была юридически урегулирована актами международного и европейского права<sup>14</sup>.

Особое место занимают общие позиции Совета ЕС по борьбе с экстремизмом и терроризмом, например, Общая позиция от 27 декабря 2001 года «О борьбе с терроризмом»<sup>15</sup>. Посредством этого документа была введена система мер превентивного, ограничительного и правоохранительного характера против субъектов террористической деятельности («лиц, групп и образований, участвующих в совершении террористического акта») внутри ЕС и за его пределами, а именно: замораживание финансовых активов, запрет любой помощи «образованиям и лицам, участвующим в совершении террористических актов» и др.

В 2002 году начал действовать Евроюст, орган, который координирует работу европейских прокуратур, в том числе и для пресечения проявлений терроризма и экстремизма.

В США правовое регулирование борьбы с экстремизмом осуществляется как на основе федерального уголовного законодательства, так и законов штатов об уголовной ответственности. Некоторые авторы отмечают, что за период с 1958 по 2007 год

в США было принято более 90 правовых актов, в той или иной степени касающихся борьбы с терроризмом и экстремизмом<sup>16</sup>.

Примерный Уголовный кодекс США<sup>17</sup> содержит ряд статей, посвященных экстремистским составам, в частности:

- публичное вызывание вражды по мотиву религиозной, расовой, национальной, политической ненависти (статья 8.30);
- организация и руководство экстремистским сообществом (статья 8.40);
- подготовка и подстрекательство к актам терроризма, насилия и агрессии (статья 8.50);
- причастность к финансированию экстремистской деятельности (статья 8.60);
- осуществление сделок для обеспечения экстремистской деятельности (статья 8.70).

Уголовные кодексы штатов построены, как правило, на основе Примерного Уголовного кодекса США и содержат схожие статьи. Например, статьей 9А.32.070 Уголовного кодекса штата Вашингтон<sup>18</sup>) установлена ответственность за убийство двух и более лиц по мотиву расовой, национальной, религиозной ненависти. Похожая статья содержится в Уголовном кодексе штата Нью-Йорк<sup>19</sup>. Законы большинства штатов в качестве наказания за тяжкие преступления экстремистского характера (такие, как убийство первой степени, причинение тяжкого вреда здоровью людей и проч.) предусматривают альтернативно пожизненное лишение свободы или смертную казнь<sup>20</sup>. Следуя рекомендациям Примерного Уголовного кодекса США, в них содержится ряд условий, при которых возможно назначение смертной казни за тяжкие преступления экстремистского характера (разумеется, в тех штатах, где сохранена смертная казнь как вид уголовного наказания). К примеру, в 2006 году по приговору штата Калифорния к смертной казни за тяжкое убийство по мотиву расовой розни был приговорено 4 человека<sup>21</sup>.

Кроме вышеуказанных правовых актов в США существуют специальные уголовные законы, которыми также урегулирована борьба с экстремизмом. Так, на основе ранее действовавшего закона «О борьбе с терроризмом и применении смертной казни» существует правоприменительная практика признания организаций террористическими, которые подлежат обязательной ликвидации<sup>22</sup>, а их руководители несут уголовную ответственность.

После событий 11 сентября 2001 года в США был принят новый закон «О борьбе с терроризмом»<sup>23</sup>, положения которого привели к ужесточению миграционной политики, что, в частности, проявилось в усилении проверок лиц, желающих посетить США, дополнительных мер по охране транспортных узлов сообщения и пр.

Был существенно расширен перечень тяжких насильственных преступлений, связанных с экстремизмом, ужесточены санкции за экстремистские действия<sup>24</sup>. В настоящее время согласно законодательству США минимальное наказание за преступления, признанные экстремистскими, составляет 6 лет лишения свободы<sup>25</sup>. Впрочем, такая тенденция является закономерным итогом развития законодательства большинства государств, которые осознали опасности экстремизма.

Вместе с тем следует отметить, что ужесточение законодательства, особенно уголовного, регулирующего рассматриваемые отношения, должно быть предварительно научно обоснованно, а последствия такого ужесточения – спрогнозированы. В противном случае подобные меры могут привести к негативному результату в борьбе с экстремизмом.

Характерен пример Алжира. Как отмечает А.А. Сапронова, именно эта страна наиболее тесно соприкоснулась с проблемой религиозного экстремизма<sup>26</sup>. В конце 80-

х годов в данном африканском государстве разразился сильнейший экономический и политический кризис, который привел к пересмотру всей социально-экономической стратегии развития. Результатом этого кризиса стал военный переворот 1992 года и последующее вооруженное противостояние властей и экстремистских исламских группировок, в ходе которого в период с 1992 по 2004 год по разным оценкам погибло от 100<sup>27</sup> до 200 тысяч человек<sup>28</sup>.

Исследование зарубежного опыта правового регулирования борьбы с экстремизмом позволяет сделать следующие выводы.

1. Универсальной детерминанты появления и развития этого опасного правового явления не существует. Однако, в качестве определенного вывода, можно определить причины, способствующие появлению и развитию экстремизма в мире. К таким общим причинам необходимо отнести:

- а) расовую, религиозную, идеологическую, националистическую вражду, разжигание ненависти;
- б) политическую, социальную и экономическую нестабильность в регионе;
- в) деятельность внешнеполитических сил, направленных против безопасности государства;
- г) борьба за независимость от других государств.

2. Весь массив зарубежного законодательства о противодействии экстремизму можно условно подразделить на уголовно-правовое законодательство, устанавливающее ответственность за конкретные преступления экстремистского характера и специальное законодательство по борьбе с экстремизмом, которое закрепляет административные, финансовые, гражданские механизмы борьбы с экстремизмом. Наиболее эффективным является их гармоничное применение, хотя в отдельных странах в качестве правовой базы борьбы с экстремизмом преобладает один из двух указанных блоков законодательства.

3. Уголовно-правовые средства борьбы с экстремизмом, а также специальное законодательство большинства стран Западной Европы, а также государств-членов СНГ испытывает на себе воздействие двух факторов: процессы унификации и ужесточения.

4. Унификация законодательства выражается в создании региональных норм по противодействию экстремизму. Примером таких норм может служить Уголовный кодекс Европейского Союза и Закон «О противодействии экстремизму» СНГ.

5. Ужесточение зарубежного законодательства о борьбе с экстремизмом выражается в усилении норм санкций за экстремистскую деятельность. По нашему мнению, указанный подход не всегда позволяет обеспечить эффективную борьбу с проявлениями экстремизма. Представляется, что в данном случае необходимо применять комплекс мер социального, политического и правового характера.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

- 1 Хохлов И.В. Политический терроризм и экстремизм: история и современность // Электронный ресурс «Национальная безопасность» (<http://www.nationalsecurity.ru/>). © 2008.
- 2 Сазонов И.А. Природа и исторические формы политического экстремизма На примере политического развития России в XX веке. Дисс. ... канд. полит. наук. М., 2006. С 49.
- 3 Бурковская В.А. Криминальный религиозный экстремизм в современной России. Монография. М.: Институт правовых и сравнительных исследований, 2005. С. 71.
- 4 Ив Жан-Мишель. «Правый экстремизм»: фантом и реальность // Иначе, 2008. №4. С. 21.
- 5 Ив Жан-Мишель. Указ. соч. С. 23.
- 6 Линдсберг К. Технология зла: К истории становления национал-социализма (пер. с нем.) М.: Энигма, 1997. С. 17.

- 7 Самсонкина Е.С. Эволюция идеологии баскского национализма (конец XIX в. – 1975 г.). Автореф. дисс. ... канд. ист. наук. М., 2007. С. 7.
- 8 Code penal. Paris, Dallos, 1985-1986. 1248 p.
- 9 Выжutowич В. Если... понятие растяжимое // Российская газета, 2006. № 4231.
- 10 Уголовный Кодекс Федеративной Республики Германии // Электронный ресурс «Федеральный правовой портал «Юридическая Россия»» (<http://law.edu.ru/>). © Юридическая Россия 2008.
- 11 Максимов Е.С. Мировой опыт борьбы с экстремизмом // Электронный ресурс (<http://antiextremism.narod.ru>). © 2008.
- 12 The Memorandum «European Criminal Law» of 9 May 2003 // Maastricht Journal of European and Comparative Law, 2005. Vol. 12. No 2. P. 120.
- 13 European Union Code for Conducting Criminal Procedures Known as Corpus Juris (The Embryo of a Future European Criminal Code) // Электронная версия «Официальный сайт Европейского Союза» (<http://www.euroscer.dircon.co.uk/corpus.htm>).
- 14 Трикоз Е.Н. Формирование уголовно-правовой системы Европейского союза // Журнал российского права, 2007. № 10. С. 93.
- 15 The Memorandum «Antiterrorism» of 27 December 2001 // Maastricht Journal of European and Comparative Law, 2001. Vol. 21. No 3. P. 17.
- 16 .См.: Максимов Е.С. Указ. соч. Электронный ресурс.
- 17 Примерный уголовный кодекс США // Электронный ресурс «Федеральный правовой портал «Юридическая Россия»» (<http://law.edu.ru/>). © Юридическая Россия 2008.
- 18 Уголовный кодекс штата Вашингтон (Washington criminal code) // Электронный ресурс Washington State Legislature (<http://apps.leg.wa.gov/>).
- 19 Уголовный кодекс штата Нью-Йорк (Criminal code State of New York) // Электронный ресурс Criminal Law (<http://www.legallawhelp.com/>).
- 20 Курс уголовного права. Том 5. Особенная часть / Борзенков Г.Н., Комиссаров В.С. М.: Зерцало, 1999. С. 205.
- 21 Simmons M. Killer's family opposes death penalty // Los Angeles Times, Juli 4 2008.
- 22 Краткий обзор внешнеполитических аспектов законодательства США о применении санкций: Закон 1996 года о борьбе с терроризмом и применении смертной казни // Электронная версия (<http://lawaspects.ru/>). © 2008.
- 23 Акт 2001 года, сплачивающий и укрепляющий Америку обеспечением, надлежащими орудиями, требуемыми для пресечения терроризма // НК 3162 ([http://epic.org/privacy/terrorism/ata2001\\_text.pdf](http://epic.org/privacy/terrorism/ata2001_text.pdf)).
- 24 Власов И.С., Голованова Н.А., Ионцева С.А., Меньших А.А., Чернухина Л.С. Зарубежное законодательство в борьбе с терроризмом / Отв. ред. Власов И.С. М.: Городец, 2002. С. 70.
- 25 Кляев П. Уголовное законодательство некоторых зарубежных стран в области борьбы с терроризмом // Бюллетень Студенческого научного общества, 2004. № 3/4. С. 51.
- 26 Сапронова А.А. Реформирование политико-правовой системы Алжира и проблема исламского экстремизма // История государства и права зарубежных стран, 2004. № 5. С. 47.
- 27 Виравов А.Г. Истоки исламского экстремизма в Алжире / Арабские страны Западной Азии и Северной Африки (новейшая история, экономика и политика) / Отв. ред. Б.Г. Сейранян, А.О. Филоник. М.: ИИИиБВ и ИВ РАН, 1997. С. 20.
- 28 По данным информационного агентства «Риа-новости» // Электронный ресурс «РИА НОВОСТИ» (<http://www.rian.ru/>). © 2008.

S. Yudicheva

#### FOREIGN EXPERIENCE OF LEGAL CONTROL OVER EXTREMISM

*Abstract:* The author carries out a historical and legal analysis and makes a research of modern trends of extremism counteraction in some foreign states.

The foreign legislation concerning extremism counteraction may be subdivided into *criminal and legal legislation* that devolves responsibility for specific extremist crimes and *special legislation* that defines administrative, financial and civil mechanisms to combat extremism.

*Key words:* extremism; extremist activity; national, racial, religious hostility; terrorism, legislation unification.

## ПОНЯТИЕ ДЕВИАНТНОГО ПОВЕДЕНИЯ\*

*Аннотации:* В статье исследовано социально отклоняющееся поведение лиц, что вызывает или облегчает совершение в отношении них насильственных преступлений. Особое внимание уделено классификации лиц с отклоняющимся поведением, а также разработке мер профилактического воздействия.

*Ключевые слова:* девиантное поведение, личность, насильственное преступление, социальная норма поведения.

Многочисленные криминологические исследования свидетельствуют о том, что преступники, как правило, до совершения ими преступления характеризуются различного рода девиантными формами поведения, а сами девиации как социальные явления непосредственно взаимосвязаны с криминальными отношениями и криминальной деятельностью. Наряду с этим установлено, что определенную роль играет и личность пострадавших, особенно в тех случаях, когда они также обладают поведением, отличным от принятых в обществе стандартов. Таким образом, девиантность играет не последнюю роль во всем криминогенном комплексе, что обуславливает необходимость более тщательного изучения данной проблематики.

В последние годы в криминологической литературе все острее ставится вопрос об изучении жертв преступлений и более активном включении в процесс предупреждения преступности возможностей виктимологической профилактики<sup>1</sup>. Это обусловлено приоритетом защиты личности, жизни, здоровья, других прав и свобод лиц, ставших жертвами преступных посягательств. Профессор Т.Н. Волкова по этому поводу справедливо пишет: «У российских жертв, как показывает практика, нет чувства тревоги при явной угрозе их жизни и здоровью, у них отсутствует осторожность в общении с окружающими, зачастую они абсолютно не готовы к отражению элементарного посягательства на личные блага»<sup>2</sup>. Дополним, что еще в большей мере, чем обычно, данное утверждение актуально для лиц, которые входят в группу социального риска и обладают девиантным поведением.

Не приводя здесь все определения «девиантного поведения», которые встречаются в научной литературе<sup>3</sup>, остановимся на самом, как нам кажется, интегративном. Я.И. Гилинский пришел к выводу, что девиантное поведение – это, во-первых, поступок, действия человека, не соответствующие официально установленным или фактически сложившимся в данном обществе нормам и ожиданиям; а во-вторых, это и социальное явление, выражающееся в относительно массовых и устойчивых формах человеческой деятельности, не соответствующих официально установленным или фактически сложившимся в данном обществе нормам и ожиданиям<sup>4</sup>.

Такое определение, на наш взгляд, вполне обоснованно, так как одними словами «девиантное поведение» называют и конкретные действия конкретного человека, например, при характеристике проступка, преступления (нарушил, убил, ограбил, потребляет наркотики, пьянствует, бродяжничает и т.п.), и социальное явление (преступность, наркотизм, алкоголизм, проституцию, бродяжничество, попрошайничество и др.).

В данном случае девиацию мы понимаем как негативное отклонение от право-

\* © Дубошин А.В.

---

---

вых и моральных норм поведения, принятых в обществе. «Девиантами» (носителями девиантной субкультуры) можно назвать преступников, алкоголиков и пьяниц, наркоманов, проституток, маргиналов и других представителей социального «дна».

Самое большое число лиц с девиантным поведением выявляется в несовершеннолетнем возрасте. По сравнению с взрослыми несовершеннолетние обладают менее развитой волей, повышенной восприимчивостью, импульсивностью, агрессивностью, внушаемостью, большим конформизмом в поведении, они легче поддаются вредному влиянию со стороны антиобщественных элементов.

Изучение состояния и динамики различных форм девиантного поведения сопряжено со значительными теоретическими, методологическими и организационными трудностями.

Представляется, что в последнее время в России происходит ослабление сплоченности и солидарности. Очевидно, что ломка нормативно-ценностной системы, складывающейся десятилетиями, привела, с одной стороны, к ослаблению социальной сплоченности и солидарности, а с другой – к снижению урегулированности поведения. Как следствие данных процессов мы наблюдаем рост насилия, включая его криминальные формы, а также увеличение масштабов алкоголизма, наркотизма, бродяжничества и других разновидностей девиантного поведения.

Но почему лишь некоторые люди усваивают ценности девиантной субкультуры, в то время как другие отвергают ее? Как показывают криминологические исследования девиантов, около двух третей из них проходило социализацию в такой же социальной среде, с теми же нормами поведения, носителями которых являются они сами. Необходимо отметить, что в стабильные этапы развития общества этот процент увеличивается, так как в переходный период преобладают процессы расслоения, обнищания масс, размывания среднего слоя, что приводит к изменению значительной частью населения своего статуса, а значит, и норм поведения.

Так, юноши из городских окраин, которые общаются с представителями уличных преступных групп, торговцами наркотиками и проститутками более часто, чем со своими законопослушными родителями и молодыми людьми, стремящимися получить хорошее образование, в большей мере склонны одобрять девиантное поведение. Частота контактов с девиантами, а также их количество и продолжительность оказывают влияние на интенсивность усвоения человеком девиантных ценностей. Важную роль играет и возраст. Чем человек моложе, тем с большей готовностью он усваивает образцы поведения, навязываемые другими.

На наш взгляд, рассмотрение вопроса детерминации девиантного поведения не должно ограничиваться ссылкой на то, что девиантное поведение имеет причины, общие для всех поведенческих форм, включая конформное, нормопослушное поведение. Можно было бы также сослаться на то, что девиантное поведение обусловлено общими закономерностями развития общества, как и все прочие социальные явления и процессы. Все это верно. И в этом смысле нельзя не согласиться с М.Н. Гернетом, который еще в 1926 г. предлагал «разглядеть за тысячью социальных причин преступности единую социальную причину – весь социально-экономический строй»<sup>5</sup>. Однако есть, очевидно, и более конкретные факторы, обуславливающие высокую вероятность отклонений от социальных норм. Я.И. Гилинский таким фактором, например, считает «социальную неустроенность» – «как результат несоответствия объективных свойств индивида (включая его задатки, способности, а также свойства, приобретенные в процессе социализации) требованиям занимаемой позиции в системе общественных отношений»<sup>6</sup>.

Различные формы негативного девиантного поведения служат чутким баромет-

ром состояния и изменений общества. Это объясняется, в частности, тем, что проявления социальных девиаций (их структура, уровень, динамика) отражают, как правило, наиболее значимые противоречия общественного развития, а «носители» девиантного поведения – представители преимущественно тех социальных групп, которые более остро, мобильно реагируют на изменения общественной ситуации (молодежь и старики, мигранты, аутсайдеры). Очевидно, как патофизиология и патопсихология помогают выявить тенденции и закономерности нормального функционирования организма и психики, так негативное поведение служит средством лучшего познания социальных реалий.

Реалии современного российского общества таковы, что рост уровня девиантного поведения в России, на наш взгляд, будет продолжаться вместе с ухудшением жизни, и какое-то время – в течение фазы стабилизации и подъема, так как процессы девиации носят инерционный характер. При этом более быстрыми темпами будет, очевидно, расти имущественная и экономическая преступность, наркомания.

Проследить указанные процессы возможно лишь при создании системы мониторинга социальных процессов, включая девиантное поведение. Система показателей должна быть необходимой и достаточной для характеристики отражаемого процесса по избранным критериям. При этом она по возможности должна быть «увязана» с системами социальных показателей более высокого и низкого уровней общности. Также необходимо создание некоторого минимума «сквозных» показателей, единых для изучения, прогнозирования на всех уровнях управления.

Следует стремиться к разработке интегральных показателей (индексов), наиболее экономно характеризующих процесс (явление) в целом<sup>7</sup>. Входящие в систему показатели должны отражать социальный аспект изучаемых процессов (так, наряду с общими коэффициентами преступности, алкоголизации, наркотизации и т.п. включаются соответствующие показатели по всем социально-демографическим группам). Это принципиально важно для девиантных проявлений, в генезисе которых столь значимы социальная дифференциация и неравенство.

Кроме того, для обеспечения большей достоверности, репрезентативности показателей негативных явлений необходимо в число основных показателей включать и формы девиантного поведения с наименьшей латентностью (самоубийства, убийства и умышленное тяжкое причинение вреда здоровью).

Девиация, по мнению Ю.Н. Гречишкина, «включает в себя несколько компонентов, в их числе: 1) девиант как носитель девиантного поведения; 2) социальная норма или социальное ожидание, являющиеся критерием оценки поведения как девиантного; 3) социальная группа (в том числе общество в целом), реагирующая на данное девиантное поведение»<sup>8</sup>.

Следовательно, девиантным считается поведение, отклоняющееся от социально значимых норм и традиций, принятых в определенном обществе на соответствующем уровне культурного развития в определенный период времени.

Норма как закрепитель модели поведения, выражающего «типичные социальные связи и отношения, характерные для большинства представителей данного класса или социальной группы», одобряемого ими или встречающегося наиболее часто<sup>9</sup>, является критерием, с помощью которого отклонение от нее определяется как негативное или патологическое. Негативные отклонения от нормы в человеческом поведении принято называть девиантными. Границы же между нормой и патологией определяют сами нормы, объединенные в нормативные системы.

В области собственно девиантного поведения (в узком смысле слова) изучению подлежат такие виды асоциальных отклонений, которые не нарушают норм права.



---

---

Традиционно к ним относятся: алкоголизм, наркомания, проституция, склонность к самоубийству, бродяжничество, попрошайничество.

В то же время девиантность неотделима от преступности, она составляет часть механизма перехода к преступному поведению: через делинквентное, т.е. правонарушающее, поведение, не влекущее уголовной ответственности. Преступность — это крайний вид негативного отклонения от нормы, представляющий собой подсистему девиантности.

Таким образом, в широком смысле девиантность включает в себя и делинквентность, и преступность. Изучение различных видов собственно девиантного поведения с неизбежностью приводит к анализу связанной с ним преступной деятельности, так как собственно девиантные отклонения (алкоголизм, наркомания, проституция и пр.) являются питательной средой и базой для преступных проявлений.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

- 1 См.: Папкина Т.П., Ситковский А.А. Виктимологическое направление в профилактике преступности несовершеннолетних // Российский следователь. - 2007. - № 13. - С. 24.
- 2 См.: Волкова Т.Н. О внедрении системы виктимологического воспитания населения Российской Федерации // Сб. материалов научно-практической конференции «Безопасность личности и виктимологические проблемы предупреждения преступлений». Ч. 1. М.: ВНИИ МВД России, 2006. С. 15.
- 3 Подробнее об этом см.: Гаврилов С.Т. Нравственное закалывание детей с отклоняющимся поведением. Дисс. ...канд. пед. наук. Ярославль, 1998. С. 67-69.
- 4 См.: Гишинский Я. Девиантология: социология преступности, наркотизма, проституции, самоубийств и других «отклонений». 2-е изд., испр. и доп. СПб.: Юридический центра Пресс, 2007. С. 116.
- 5 Цит. по: Профилактика правонарушений несовершеннолетних / Под ред. Ф.А. Лопушанского. Киев, 1983. С. 147-149.
- 6 См.: Гишинский Я. Указ. соч. С. 48.
- 7 См.: Профилактика правонарушений несовершеннолетних / Под ред. Ф.А. Лопушанского. Киев, 1983. С. 231.
- 8 Гречишкин Ю.Н. Девиантность как предпосылка преступного поведения несовершеннолетних и ее предупреждение. Автореф. дисс. ...канд. юрид. наук. Красноярск, 2004. С. 4.
- 9 См.: Социальные отклонения. Введение в общую теорию. М., 1984. С. 74.

A. Duboshin

#### CONCEPT OF A DEVIATING BEHAVIOUR

*Abstract:* In this article socially deviating behaviour of persons that causes is investigated or facilitates fulfilment concerning them violent crimes. The special attention is given to classification of persons with a deviating behaviour, and also development of measures of preventive influence.

*Key words:* deviating behaviour, the person, a violent crime, a social norm of behaviour

## ПРИЧИНЫ НАСИЛЬСТВЕННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В СЕМЬЕ\*

*Аннотации:* В статье исследуются вопросы, касающиеся совершения преступлений в отношении членов семьи. Особое внимание уделено изучению криминологических и общесоциальных проблем предупреждения преступности в отношении социально незащищенных членов семьи – лиц пожилого возраста, детей, женщин.

*Ключевые слова:* семья, насильственное преступление, предупреждение преступлений.

Исследования в области человеческих отношений показывают, что насилие как социальное явление существовало всегда, во всех цивилизациях и общественно-экономических формациях, менялись лишь объем и качественные характеристики насилия, определяемые социальными процессами каждого конкретного исторического этапа развития общества. Насилие может рассматриваться как в широком, так и узком смысле, но чаще всего оно увязывается с личностью человека.

Преступления, связанные с домашним насилием - это собирательное понятие, охватывающее: убийство лица, заведомо для виновного находящегося в беспомощном состоянии, женщины, заведомо для виновного находящейся в состоянии беременности, совершенное с особой жестокостью; убийство, совершенное в состоянии аффекта; причинение смерти по неосторожности; доведение до самоубийства; причинение вреда здоровью различной степени тяжести; причинение тяжкого или средней тяжести вреда здоровью в состоянии аффекта; побои; истязание; угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью; оскорбление; изнасилование; насильственные действия сексуального характера; понуждение к действиям сексуального характера; развратные действия; вовлечение несовершеннолетнего в совершение преступления и антиобщественных действий; неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего. Основанием для их объединения является совершение этих преступлений в кругу семьи (как официальной, так и неофициальной), в отношении членов семьи.

Определим понятия, имеющие отношение к насилию в семье. Жестокое обращение в семье – нарушение внутрисемейных отношений, выражающееся в систематическом причинении вреда кому-либо из членов семьи, нанесении ущерба путем морального, психологического или физического и сексуального насилия. Типичная модель семейной жестокости - применение силы к наиболее слабым. Домашний террор оказывает негативное влияние на всех членов семьи. Последствия насилия оцениваются психологами крайне отрицательно, поскольку они вызывают чувство страха у тех, кто находится в состоянии риска, эмоциональную и физическую отчужденность. Пренебрежение – систематическая неспособность или нежелание обеспечить основные потребности зависимого члена семьи (например, ребенка) в пище, одежде, медицинском уходе защите и привязанности. Принуждение – оказание физического или психического воздействия на члена семьи с тем, чтобы совершить противоправные действия или действия, унижающие его честь и достоинство. Насилие в семье – эмоциональное, физическое или сексуальное насилие, совершаемое сознательно или неосознанно в отношении членов семьи или других домочадцев. В наибольшей степени жертвами

\* © Ситников С.Н.

---

---

насилия в семье становятся женщины, несовершеннолетние дети, престарелые члены семьи.

Насилие над детьми – результат жестокого обращения, но чаще плохого, пренебрежительного с ними обращения. Плохое обращение – результат деструктивного взаимодействия между родителями и ребенком.

Во всем мире во многих семьях дети подвергаются насилию, которое подпадает под признаки различных преступлений против личности, хотя старшие, жестоко обращающиеся с детьми, в силу сложившихся стереотипов поведения и отсутствия соответствующей правоприменительной практики не всегда осознают, что они нарушают уголовный закон. Многие из этих преступлений, особенно, если они не влекут за собой смерть или существенный вред здоровью потерпевших, остаются неизвестными для окружающих и не получают соответствующей реакции.

В результате все более глубокого проникновения насилия в жизнь семьи разрушается ее нравственность, происходит ослабление гуманистических основ семейного воспитания, порождается детская безнадзорность и беспризорничество, дети вовлекаются в систематическое употребление спиртных напитков, наркотиков, в проституцию и преступную деятельность.

Жесткое обращение с детьми обусловлено как социальным, так и психологическим критериями. К первому относится возможность разрешения конфликта путем применения насилия внутри социальной группы. Причинами же семейных конфликтов выступают и воспитание, и низкое социальное и материальное положение в семье, и постоянные ссоры, приводящие к стрессам, а следовательно – к жестокому обращению со своими домочадцами.

Наличие различных психологических заболеваний у членов семьи, особенности характера личности, поведения ребенка или родителей, а также употребление алкоголя и наркотиков объясняет психологический критерий жестокости к детям и другим членам семьи.

Наиболее скрытым типом жестокого обращения с детьми является сексуальное насилие, которое нередко приводит к возникновению специфических расстройств и поэтому даже в международных классификациях болезней (МКБ) выделяется в самостоятельную проблему.

В рамках первичных и отдаленных последствий сексуального насилия описываются посттравматические стрессовые расстройства, личностные нарушения, девиантное сексуальное и аутодеструктивное поведение, алкоголизм, наркомания. Кроме существенного физического вреда здоровью потерпевших от сексуальных посягательств, нужно учитывать и нравственно-психологический ущерб, который не поддается оценке, может дать знать о себе через многие годы.

В настоящее время в России, несмотря на отказ от политики преступного замалчивания проблемы сексуального насилия, на активно ведущуюся на теоретическом уровне разработку путей ее решения, нет соответствующих законов, защищающих жертв сексуального насилия, и практически нет специализированных учреждений и профессионалов, оказывающих им помощь.

Семейное насилие над женщинами – это акт насилия, совершенный на основании полового признака, который причиняет или может причинить физический, половой или психологический ущерб или страдания женщинам, а также угрозы совершения таких актов, принуждение или произвольное лишение свободы, которое имеет место в семье, в личной жизни<sup>1</sup>.

Насилие над женщинами связано с высокими издержками в социально-экономической сфере и в здравоохранении как для каждого члена общества, так и для всего

общества в целом и является одним из ключевых социальных механизмов, при помощи которых женщин вынуждают занимать подчиненное положение в иерархии общественных отношений.

Насилие в отношении женщин усугубляется социальным давлением, главным образом – чувством стыда, не позволяющим женщинам сообщать об определенных актах, которые совершаются по отношению к ним; недостаточным доступом женщин к юридической помощи или защите; слабыми усилиями со стороны государственных органов и общественных организаций по распространению информации о существующих правовых нормах и обеспечению их соблюдения, а также малочисленностью просветительских и других мер по устранению причин и последствий насилия. Все вышесказанное привносит в жизнь женщин чувство страха и отсутствия безопасности и является препятствием для реализации их стремления к достижению равноправия.

Так, нами было изучено уголовное дело, рассматриваемое Анапским городским судом. В совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 111 УК РФ, обвинялся Д., житель г.-к. Анапа, ранее не судимый, не работающий, инвалид 2 группы. Преступление было совершено при следующих обстоятельствах. Находясь дома примерно в 22 час., Д. поссорился со своей матерью. Конфликт спровоцировал сам Д. Однако для самоутверждения в своих глазах и глазах своей матери Д., умышленно нанес один удар деревянной скалкой в затылочную область головы матери, в результате чего ее здоровью был причинен тяжкий вред в виде закрытого перелома свода черепа с ушибом головного мозга 1 степени<sup>2</sup>.

Насилие против женщин и девушек, и особенно его преступные проявления, не должны больше оставаться чисто «женской» темой, требуется глубокое научное исследование самого понятия насилия в отношении женщин, выделение его преступных видов и форм, особенностей проявления, определение причин и условий, его порождающих.

Насилие над пожилыми – систематическое и продолжительное по длительности преследование этих людей со стороны ухаживающего за ним человека. Такой вид насилия характеризуется как преднамеренное причинение пожилому лицу физической или психологической боли, страданий и травм, а также необоснованное ограничение или полное лишение его необходимых ухода и лечения, которые поддерживали бы его душевное и психическое здоровье.

На этом фоне выделяются и проблемы внутрисемейных отношений между детьми и их престарелыми родителями, которые могут в ряде случаев сопровождаться конфликтными ситуациями, связанными с насилием, неприемлемым жестоким обращением по отношению к людям старшей возрастной категории населения в семье и в обществе. Насилие и жестокость по отношению к лицам пожилого возраста может возникнуть среди различных слоев населения, независимо от уровня дохода, образования, положения в обществе.

Проблема насилия и жестокости по отношению к данной категории населения наиболее остро ощущается в семье как основной ячейке общества, поскольку она приняла на себя всю тяжесть социальных проблем, характерных для современной России. Недостаточная идентификация насилия в отношении женщин и пожилых членов семьи, а также терпимость общества к повседневному наказанию детей близкими не способствует разработке и принятию адекватных современным условиям критериев и механизмов защиты жертв семейного насилия и профилактики его проявления.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

- 1 См.: Декларация об искоренении насилия в отношении женщин, принята Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 23 февраля 1994 г.
- 2 Уголовное дело № 1-233/2007 // Архив Анапского городского суда.

S. Sitnikov

THE REASONS OF VIOLENT CRIMES IN FAMILY

*Abstract:* In article the reasons of the crimes made concerning relatives and other close persons are investigated. The special attention is given to studying криминологических the reasons of crimes concerning socially not protected members of family - persons of advanced age, children, women.

*Key words:* family, violent crime, the prevention of crimes.

## ЦЕЛИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ ПОД СТРАЖУ В ХОДЕ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ\*

*Аннотация:* Статья посвящена исследованию заключения под стражу, которое применяется в ходе предварительного расследования. Особое внимание уделено характеристике доказательств, которыми должно быть обосновано процессуальное решение об избрании данной меры пресечения.

*Ключевые слова:* заключение под стражу, предварительное расследование, мера пресечения, следователь.

Сущность заключения под стражу состоит во временном лишении обвиняемого (подозреваемого) свободы до принятия судом решения о его виновности, т.е. до вынесения судом обвинительного приговора.

В статье 97 УПК РФ закреплены основания для избрания мер пресечения. Данные основания обозначены в УПК РФ путем перечисления тех негативных последствий, которые могут наступить в случаях, когда мера пресечения, несмотря на действительную необходимость, избрана не будет (лицо скроется от дознания, предварительного следствия или суда, может продолжать заниматься преступной деятельностью, будет угрожать свидетелю, иным участникам уголовного судопроизводства, уничтожить доказательства либо иным путем воспрепятствует производству по уголовному делу, будет утрачена возможность обеспечить исполнение приговора).

В рамках настоящего исследования представляется целесообразным рассмотреть три взаимосвязанные проблемы: во-первых, являются ли основания идентичными для разрешения вопроса об избрании всех без исключения мер пресечения, во-вторых, как соотносятся между собой понятия «основания» и «цели» избрания мер пресечения, и, наконец, в-третьих, как взаимосвязаны цели избрания меры пресечения в виде заключения под стражу с общим назначением уголовного судопроизводства.

Вопрос об идентичности оснований для избрания той либо иной меры пресечения, по нашему мнению, находится в несколько иной плоскости, чем их унификация либо различие. Так, если исследовать всю совокупность оснований, то становится очевидным, что они не вполне подпадают под общее правило, позволяющее подразделить их на «фактические», которыми являются доказательства, подтверждающие необходимость принятия того либо иного процессуального решения, и «юридические», которые представляют собой само такое решение, оформленное надлежащим образом.

Дополним, что доказательства ценны не сами по себе, требуется, чтобы они оказали определенное воздействие на следователя, дознавателя. У него на момент принятия решения должно сложиться внутреннее убеждение в том, что при неизбрании меры пресечения подозреваемый, обвиняемый совершит одно из действий, указанных в этой же статье. Но следует иметь в виду, что и на принятие решений об избрании меры пресечения в полной мере распространяются положения принципа свободы оценки доказательств (ст. 17 УПК РФ), в соответствии с которым следователь, дознаватель оценивают доказательств по своему внутреннему убеждению, основанно-

\* © Соболев И.В.

---

---

му на совокупности имеющихся в уголовном деле доказательств, руководствуясь при этом законом и совестью. Из этого следует, что и при избрании мер пресечения следователь, дознаватель должен не просто руководствоваться своими соображениями относительно возможного в будущем поведения подозреваемого, обвиняемого, но и реально оценивать доказательства, имеющиеся в уголовном деле и подтверждающая предыдущее совершение лицом тех либо иных действий.

Поскольку в законе и уголовно-процессуальной теории приоритет принципов уголовного судопроизводства является общепризнанным, следует привести в соответствие положения, закрепленные в статьях 17 и 97 УПК РФ, путем указания на конкретные доказательства, которые должны быть положены в основу принятия решений об избрании мер пресечения.

Вместе с тем подобная унификация не означает, что одна и та же совокупность доказательств может подтверждать все без исключения негативные последствия, которые перечислены в части 1 ст. 97 УПК РФ. В каждом случае это обусловлено предыдущим поведением лица, как связанным, так и не связанным с событием преступления.

Так, то, что лицо скроется от дознания, предварительного следствия и суда, подтверждается не столько тем преступлением, которое данное лицо совершило, сколько его постпреступным поведением (лицо не имеет стабильных социальных связей в той местности, в которой расследуется уголовное дело, пыталось уволиться с работы, поменять место жительства и т.п.). В качестве доказательств такого поведения в числе прочих сведений могут быть использованы документы, а также показания свидетелей.

То, что лицо может продолжать заниматься преступной деятельностью, как правило, подтверждается отсутствием у лица постоянных источников доходов, совершение им большого количества эпизодов преступной деятельности, причастность лица к организованной преступности и т.п. Поскольку в пункте 2 ч. 1 ст. 97 УПК РФ указано, что лицо «может продолжать» заниматься преступной деятельностью, для избрания меры пресечения не требуется обязательств доказательств того, что лицо после совершения тех преступлений, по которым ведется расследование, совершило новые преступления. Достаточно, чтобы имелись доказательства, подтверждающие общую антиобщественную направленность поведения данного лица.

Аналогичным образом, исходя из отрицательных сведений о лице, в отношении которого избирается мера пресечения, следователь, дознаватель может обосновать свое мнение о том, что при нахождении обвиняемого, подозреваемого вне меры пресечения он будет оказывать отрицательное воздействие на предварительное расследование и судебное разбирательство данного уголовного дела. Такие опасения должны подтверждаться конкретными доказательствами. Более того, обоснованное принятие в отношении участников уголовного судопроизводства мер безопасности может одновременно служить подтверждением необходимости избрания в отношении обвиняемого, подозреваемого меры пресечения.

В данном основании указано и то, что обвиняемый, подозреваемый может «уничтожить доказательства». Это означает, что лицо либо еще не совершило данных действий, но высказывало намерения это сделать либо предприняло действия, но не в полной мере достигнут результат.

Также в этой норме указано, что лицо «может иным путем воспрепятствовать производству по уголовному делу». С одной стороны, это позволяет адекватно оценивать доказательства, содержащиеся в материалах уголовного дела. Но, с другой стороны, следователь, дознаватель не вправе чрезмерно расширять границы использования этого основания. Например, если лицо надлежащим образом является по вызовам, но отказывается давать показания, это не является основанием для избрания меры пре-

сечения.

Особо следует отметить, что в части 2 ст. 97 УПК РФ установлено, что «мера пресечения может избираться также для обеспечения исполнения приговора». Представляется, что в данном случае законодатель имел в виду возможность избрания меры пресечения судом непосредственно в ходе судебного разбирательства, когда впоследствии может возникнуть необходимость обращения приговора к исполнению. Прежде всего это касается случаев, когда в отношении подсудимого избрана мера пресечения в виде подписки о невыезде (или иная мера пресечения, не связанная с лишением свободы), а суд вынес обвинительный приговор с назначением наказания в виде лишения свободы. Вопрос об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу судом может быть разрешен непосредственно в приговоре.

Как уже отмечалось ранее, весьма значительный интерес представляет исследование соотношения понятий «основания» и «цели» применительно к избранию мер пресечения, прежде всего выражающейся в заключении обвиняемого, подозреваемого под стражу. Прежде всего заметим, что данные понятия весьма тесно взаимосвязаны друг с другом, однако не идентичны.

Вначале обратимся к этимологии указанных терминов. Толковый словарь русского языка определяет основание как «причину, достаточный повод, оправдывающий что-нибудь»<sup>1</sup> (в нашем случае – избрание меры пресечения). Под целью же понимается «предмет стремления, то, что надо, желательно осуществить»<sup>2</sup>. Таким образом, понятия «основание» и «цель» соотносятся в целом соотносятся между собой как философские категории «причина» и «следствие». Наличие оснований, предусмотренных статьей 97 УПК РФ, служит побудительной причиной для того, чтобы следователь, дознаватель избрали надлежащую меру пресечения, в том числе в виде заключения под стражу. Целью же является конечный результат, который будет достигнут при избрании надлежащей меры пресечения, в отношении надлежащего лица и при наличии соответствующих оснований.

В этой связи мы не согласны с П.М. Давыдовым и П.П. Якимовым, которые пишут, что расширительное толкование статей, которые закрепляют основания для избрания мер пресечения, недопустимо, и «применение мер пресечения в иных целях не должно иметь места»<sup>3</sup>. Представляется, что авторы нечетко различают основания для избрания этих мер и цели, которые по своей природе представляют внешние категории и далеко не всегда содержатся в правовых нормах.

Заключение под стражу, в отличие от иных мер пресечения, наилучшим образом обеспечивает достижение одновременно всех целей применения мер пресечения; поэтому данная мера — неотъемлемый элемент в системе мер борьбы с противоправными (преступными) деяниями, представляющими опасность производству по уголовному делу. Сущность данной меры состоит в физической изоляции обвиняемого от общества на определенный законом срок, в результате которой резко сужается возможность скрыться от следствия и суда, воспрепятствовать осуществлению задач уголовного судопроизводства и продолжать преступную деятельность. Вместе с тем заключение под стражу связано с предельно допустимым уровнем стеснения прав личности, и поэтому ее применение обставлено законодателем рядом условий и правил, которые направлены на исключение всякой возможности незаконного и необоснованного избрания данной меры. К числу таковых следует отнести правило об избрании наиболее строгой меры пресечения при невозможности применения иной, более мягкой, меры пресечения (ч. 1 ст. 108 УПК РФ).

Важно понимать, что только при правильном (максимально точном) выборе меры пресечения можно говорить о позитивном результате ее использования в о



всех значениях, а именно - о воспрепятствовании противоправному поведению участника процесса. Поэтому прав З.Д. Еникеев, который пишет: «Эффективным считается такое влияние мер пресечения, которое удерживает привлекаемое к уголовной ответственности лицо от действий и поступков, противоречащих целям мер пресечения, и при этом уровень издержек не превышает допустимого предела»<sup>4</sup>.

Как видно, и у законодателя, и у ученых сложилось единое мнение о значимости применения и избрания меры пресечения в виде заключения под стражу. Поэтому процессуальное значение избрания меры пресечения в виде заключения под стражу вытекает прежде всего из целей, которые преследует законодатель. Естественно, при избрании данной меры пресечения в обязательном порядке должны учитываться все обстоятельства, указанные в статьях 97 и 99 УПК РФ. Значение заключения под стражу, в особенности в досудебном производстве, очень велико, так как данная мера пресечения обеспечивает надлежащее расследование уголовных дел и исполнение приговора. Конечно, как было отмечено выше, в данной ситуации речь не идет о карательной функции применения данной меры пресечения.

Такое понимание цели и значения избрания меры пресечения в виде заключения под стражу в досудебном производстве непосредственно вытекает из содержания статьи 6 УПК РФ, в которой закреплено назначение уголовного судопроизводства (защита прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений; защита личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод).

Немаловажно отметить, что законодатель такой формулировкой ориентирует правоприменителя на необходимость уделять повышенное внимание «защитительной» функции, а не «карательной». Это означает, что вопрос - что опаснее для общества: безнаказанность виновного или осуждение невиновного – по словам И.Б. Михайловской, «косвенно решен в пользу последнего варианта»<sup>5</sup>. А ведь от ответа на данный вопрос зависят критерии выбора оптимального построения конкретных уголовно-процессуальных институтов, в том числе и института уголовно-процессуального принуждения, назначением которого является содействие успешному осуществлению стоящих перед российским судопроизводством задач.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

- 1 См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд. М., 2005. С. 463.
- 2 См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Там же. С. 873.
- 3 Давыдов П.М., Якимов П.П. Применение мер процессуального принуждения по основам уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик. Свердловск, 1961. С. 11.
- 4 Еникеев З.Д. Проблемы эффективности мер уголовно-процессуального пресечения. Казань: КазГУ, 1982. С. 43.
- 5 Михайловская И. Права личности - новый приоритет Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации // Российская юстиция. 2002. № 7. С. 2.

I. Sobolev

#### THE PURPOSES OF TAKING INTO CUSTODY DURING PRELIMINARY INVESTIGATION

*Abstract:* The article is devoted to research of taking into custody which is applied during preliminary investigation. The special attention is given to the characteristic of proofs by which the remedial decision on election of the given preventive punishment should be proved.

*Key words:* Imprisonment, preliminary investigation, preventive punishment, the inspector.

## ЧАСТНОЕ ПРАВО И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО

УДК 346.7

Белова А.А.

### ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЫНКА ПРОИЗВЕДЕНИЙ ИСКУССТВА И ЕГО ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ. (АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ)\*

*Аннотация:* В статье рассматривается актуальная и малоизученная тема: правовое регулирование рынка произведений искусства, его информационной инфраструктуры и обеспечения безопасности информации, сопровождающий сделки на вышеуказанном рынке. Анализируются проблемы в сфере правоприменения, вызванные коллизиями и пробелами в праве. Приводятся примеры из отечественной и зарубежной практики, вносятся предложения по актуализации законодательства.

*Ключевые слова:* правовое регулирование рынка, произведения искусства, информационное обеспечение.

Функционирование компаний в условиях глобального экономического кризиса требует дополнительных мер защиты принадлежащих им активов и страхования от экономических рисков различного рода. Одним из видов мер, предпринимаемых для снижения вероятности финансовых потерь, является альтернативное инвестирование, то есть вложение свободных денежных средств в произведения искусства, нематериальные ценности, антиквариат.

Главной привлекательной чертой таких инвестиций является высокая волатильность цен на предметы подобного рода. Не стоит также исключать и имиджевую составляющую, что немаловажно для крупных промышленных компаний и финансовых институтов. В этом отношении показателен опыт зарубежных организаций. Например, Deutsche Bank, по данным экспертов<sup>1</sup>, обладает одним из самых крупных публичных собраний произведений искусства, большинство предметов из которой экспонируются в его офисах по всему миру, создавая и поддерживая репутацию надежного, серьезного и стабильного финансового института; а предпочтение, отдаваемое современному искусству, говорит о том, что несмотря на некий консерватизм, который, как правило, присущ кредитным организациям, банк открыт для развития новых идей и направлений.

В настоящее время интерес к альтернативному инвестированию растет и среди отечественных компаний. Если раньше говорить о коллекции произведений искусства, принадлежащей российской коммерческой организации, можно было скорее в порядке исключения (так, широко известна коллекция ОАО «Инкомбанк», реализованная с аукционных торгов в 2002 году, которая насчитывала свыше тысячи единиц хранения), то сейчас все больше отечественных компаний рассматривают возможность хеджирования экономических рисков путем вложения свободных денежных средств в предметы искусства, в сети Интернет активно обсуждаются финансовые

\* © Белова А.А.

---

---

вложения подобного рода, а инвестиционные и консалтинговые компании предлагают соответствующие услуги по сопровождению сделок с такими активами. Таким образом, можно говорить о том, что в России сложился рынок произведений искусства, имеющий инвестиционное направление.

«Любой инвестиционный рынок – это сложная система, простой функцией которой является балансирование интересов покупателей и продавцов. Эта система традиционно описывается как сочетание законодательной (включая налоговую) среды, торговой и расчетной инфраструктуры, а также информационного поля»<sup>2</sup>. Если торговая и расчетная составляющая практически не вызывают вопросов – к услугам участников рынка множество специализированных галерей, фестивалей, выставок-продаж, вернисажей, комиссионных и антикварных магазинов, а также компаний, предлагающих сопутствующий консалтинг, зачастую даже совмещающих консультационные и торговые услуги, – то с правовым и информационным аспектами все обстоит значительно сложнее. Остановимся на них подробнее.

В настоящее время правовое регулирование рынка произведений искусства в нашей стране характеризуется недостаточной разработанностью, наличием большого числа пробелов в праве, рядом противоречий, связанных с ограничением оборота произведений искусства в советское время, а также законодательством, принятым в перестроечный период. Невелико и число публикаций, посвященных этой тематике.

В данной статье предпринимается попытка выделить основные проблемы правового регулирования рынка произведений искусства в России, его информационной инфраструктуры и обеспечения безопасности информации, сопровождающей сделки на вышеуказанном рынке.

Для более удобного рассмотрения представляется возможным выделить два блока принципиальных проблем – связанных с общими аспектами правового регулирования оборота произведений искусства и освещающих информационно-правовую составляющую указанного сегмента рынка, включая вопросы безопасности информации.

Как справедливо было отмечено Д.В. Мазеиным<sup>3</sup>, «проблема правового регулирования культурных ценностей является частью проблем более общего уровня... Во-первых, это проблема имущественного оборота вообще..., во-вторых, проблема охраны памятников истории и культуры», сюда также следует добавить большое количество пробелов и коллизий в праве, что в совокупности создает предпосылки для правонарушений, «...роста нелегального рынка культурных ценностей, неподконтрольности рынка культурных ценностей государственным структурам, призванным заботиться об охране культурного наследия ...»<sup>4</sup>, а также препятствует добросовестным участникам такого рынка активно совершать сделки с произведениями искусства, в том числе ввозить указанные предметы, приобретенные за рубежом.

В качестве примера, наглядно иллюстрирующего недостатки правового регулирования в действии, можно рассмотреть ситуацию с дефиницией «культурная ценность». В соответствии со ст. 3 Основ законодательства Российской Федерации о культуре указанное правовое явление определяется как «нравственные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения, языки, диалекты и говоры, национальные традиции и обычаи, исторические топонимы, фольклор, художественные промыслы и ремесла, произведения культуры и искусства, результаты и методы научных исследований культурной деятельности, имеющие историко-культурную значимость здания, сооружения, предметы и технологии, уникальные в историко-культурном отношении территории и объекты».

Федеральный закон от 15.03.1993 № 4804-1 «О ввозе и вывозе культурных цен-

ностей» в ст. 7 перечисляет категории предметов, подпадающих под определение культурной ценности, все остальные, не попадающие в перечень, указанный в статье, являются предметами культурного назначения. Как видно из цитируемых нормативных правовых актов, определение «культурной ценности» достаточно широко, что и порождает ряд проблем на практике. С правовым статусом культурной ценности связаны определенные льготы и ограничения. Так, при ввозе на территорию Российской Федерации, предмет, попадающий в перечень, указанный в ст. 7 Федерального закона от 15.03.1993 №4804-1 «О ввозе и вывозе культурных ценностей», освобождается от уплаты таможенных пошлин. Статус культурной ценности при пересечении границы присваивается сотрудником таможенного органа, зачастую далеким от понимания искусства и не обладающим достаточной компетенцией для отнесения произведений искусства к вышеуказанной категории. Правда, при наличии сомнений в том, является ли перевозимый предмет культурной ценностью или нет, может быть привлечен эксперт, сотрудник федерального органа исполнительной власти, на который возложено государственное регулирование в области культуры (в настоящее время – Росохранкультура). Однако не всегда мнение искусствоведа может убедить таможенные органы, особенно если вопрос касается произведений современного актуального или альтернативного искусства, восприятие которого очень специфично и может доставить эстетическое удовольствие весьма ограниченному кругу лиц. На практике довольно проблематичным оказался ввоз (на постоянное размещение в Российской Федерации) инсталляций (которые в самых общих чертах можно определить как разнородные пространственные композиции, составленные из нескольких отдельных частей, объединенных общей художественной идеей). Детали инсталляции представляют из себя самостоятельные функциональные предметы или их части - соответственно, такие составные части рассматриваются при пересечении границы Российской Федерации таможенными органами не как культурная ценность (хотя такое произведение искусства может быть создано известнейшим автором), а как совокупность предметов (сырья, материалов) за ввоз которых уплачивается соответствующая пошлина по таможенному тарифу. Кроме того, не так давно был отменен ряд подзаконных актов, которые регулировали ввоз культурных ценностей и предметов культурного назначения на территорию Российской Федерации, увеличив, таким образом, количество пробелов в праве, а также создав возможности для злоупотреблений со стороны контролирующих органов.

Обратимся вновь к теории. Для целей настоящей статьи представляется возможным воспользоваться термином «произведения искусства» как родовым понятием для предметов, привлекающих интересы инвесторов, а именно: культурных ценностей и предметов культурного назначения – произведений современного актуального и альтернативного искусства.

Необходимо упомянуть и о других весьма проблематичных аспектах оборота культурных ценностей, отмеченных Д.М. Мазеиным<sup>5</sup>, также обусловленных недостаточным и противоречивым законодательным регулированием, в первую очередь коллизиями Гражданского кодекса РФ и специального законодательства. Это:

1) ограничения в обороте культурных ценностей, установленных в специальных законах (Федеральный закон от 15.03.1993 № 4804-1 «О ввозе и вывозе культурных ценностей», Федеральный закон № 54-ФЗ от 26.05.1996 «О музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации»), но отсутствующие в Гражданском кодексе РФ. Последний не выделяет культурные ценности в качестве вещей, ограниченных в обороте;

2) большое количество императивных норм, регулирующих гражданский обо-

---

---

рот культурных ценностей, что противоречит принципам гражданского права: так как указанные ограничения не выделены в Гражданском кодексе РФ, а сами культурные ценности не отнесены к категории вещей, ограниченных в обороте. С чем соглашается в своем исследовании и С. Скатерщиков<sup>6</sup>;

3) различные сроки приобретательной давности: так, в отношении движимых вещей Гражданский кодекс РФ устанавливает срок в пять лет, в отношении культурных ценностей срок приобретательной давности равняется двадцати годам, причем указанный срок устанавливается специальным законом (ч. 3. ст. 43 (Федеральный закон от 15.03.1993 № 4804-1 «О ввозе и вывозе культурных ценностей»), помимо этого, в данном законе ничего не говорится о непрерывности владения;

4) отсутствие в Гражданском кодексе РФ указания на специальную форму сделки купли продажи, в то время как оба специальных закона (Федеральный закон от 15.03.1993 №4804-1 «О ввозе и вывозе культурных ценностей», Федеральный закон №54-ФЗ от 26.05.1996 «О музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации») предусматривают письменную форму и даже государственную регистрацию перехода прав на отдельные виды культурных ценностей (музейные предметы и музейные коллекции);

5) в законодательстве отсутствует порядок отнесения движимых культурных ценностей к особо ценным, в отличие от недвижимых, так называемых объектов культурного наследия, правовой статус которых установлен Федеральным законом №73-ФЗ от 25.06.2002 «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

Описанные казусы наглядно демонстрируют необходимость оперативного государственного вмешательства в сферу правового регулирования оборота культурных ценностей и иных произведений искусства. Сложившуюся ситуацию во многом упорядочило бы принятие новых нормативных актов, устанавливающих основы правового статуса указанных объектов права, а также внесение изменений в Гражданский кодекс РФ, которое бы устранило противоречия между ним и специальным законодательством. Представляется, что разработка и принятие отдельного закона «О культурных ценностях в Российской Федерации», устанавливающего конкретные правовые дефиниции произведений искусства (как общей категории), культурных ценностей, особо охраняемых культурных ценностей, предметов культурного назначения, и т.п., их статус, порядок отнесения к той или иной категории, регламентацию ввоза (вывоза) этих предметов на территорию РФ и из нее; требования к порядку совершения сделок и другие аспекты, например, льготы на ввоз не только для физических, но и для некоммерческих юридических лиц.

Возможно, целесообразным оказалось бы принятие кодифицированного акта, который бы выстроил четкую, удобную для пользования систему правовых норм, регулирующих отношения, объектом которых являются произведения искусства различного рода. Не случайно в Италии, стране, обладающей огромным культурным наследием, существует такой кодифицированный акт - Codice dei beni culturali e del paesaggio (Кодекс культурного имущества и природных пейзажей), определяющий статус произведений искусства, их охрану, экспозицию, общие принципы государственного управления вопросами регулирования произведений искусства в Италии, санкции за несоблюдение требований законодательства о культуре и иные важные вопросы их правового регулирования<sup>7</sup>.

Необходимо особо выделить отдельный целый пласт проблем, связанный с информационно-составляющей рынка произведений искусства, практически отсутствующим его правовым регулированием, не говоря уже об обеспечении безопасности

информационной инфраструктуры данного сегмента рынка.

Подчеркнем еще раз важность информационного обеспечения гражданского оборота для любого его сегмента, будь то рынок ценных бумаг, сектор естественных монополий, рынок недвижимости или рынок произведений искусства; ведь информированность всех участников тех или иных правоотношений сказывается непосредственно на них самих и качествах объекта правоотношений. Осведомленность, наличие полной и достоверной информации об объекте сделки, его особенностях, правах и обязанностях контрагента является важной составляющей основополагающего принципа гражданского права – принципа беспрепятственного осуществления прав и свобод участниками гражданского оборота (ст. 1 ГК РФ). Не случайно ГК РФ предусматривает негативные последствия для сделок, совершенных под влиянием «заблуждения» или «обмана». И заблуждение, и обман являются следствием искажения информации, которое влияет на волю сторон при совершении сделки. Быть может, располагая всей полнотой данных об объекте сделки, ее условиях или правах и обязанностях контрагента, одна из сторон вообще бы не заключила сделку или сделала бы это на более выгодных условиях.

Анализируя отечественные и зарубежные рынки произведений искусства, С. Скатерщиков приходит к выводу, что основные экономические характеристики рынков подобного рода – низкая ликвидность и высокая (зачастую неподдающаяся логическому анализу) волатильность цен – вызваны недостаточностью и закрытостью информации как о самих отчуждаемых произведениях искусства, так и о его предыдущих владельцах, продавцах (покупателях), особенно в случаях, когда купля-продажа произведений искусства осуществляется между физическими лицами, либо через антикварные (комиссионные) магазины. Не застрахованы от рисков арт-салоны, небольшие галереи. Таким образом, трудно переоценить важность качественной и достоверной информации при совершении сделки, объектом которой выступает произведение искусства. Недостаточность (закрытость), а зачастую – недостоверность информации влечет за собой негативные последствия – неоправданность цены, невозможность адекватного определения рисков, сопровождающих сделку. Последний является очень серьезным вопросом для принятия решения о совершении сделки. Если, например, на рынке ценных бумаг у инвесторов существует возможность за счет широкого уровня информированности, предписываемого и детально регулируемого законодательством о ценных бумагах, вдобавок имеющего тенденцию к международной унификации (требования о раскрытии информации – см., например, главу 7 Федерального закона № 39-ФЗ от 22.04.1996 «О рынке ценных бумаг», «Положение о раскрытии информации эмитентами эмиссионных ценных бумаг», утвержденные Приказом ФСФР №06-117/п-зн от 10.10.2006) проанализировать все факторы, имеющие значение для совершения сделки с ценными бумагами, то у лиц, приобретающих произведения искусства (исключая, пожалуй, крупные аукционные дома и известные галереи), такой возможности, как правило, нет, чем широко пользуются мошенники, наводняя рынок подделками разного рода и извлекая многомиллионные прибыли. Причем доля подделок на отечественном рынке произведений искусства (в частности, в сфере живописи) оказалась столь высока, что Росохранкультурой был предпринят беспрецедентный шаг и выпущен уникальный каталог подделок русской живописи в четырех томах!

Среди рисков, сопровождающих сделки с произведениями искусства, С. Скатерщиков<sup>8</sup> выделяет следующие: риск ошибки при определении базовой стоимости произведения искусства, риск изменения макроэкономической ситуации, риск подделки произведения искусства, риск предыдущих обязательств и обременений, риск

---

---

претензий к законности ввоза (вывоза) и (или) его перепродажи – все указанные риски, исключая риск изменения макроэкономической ситуации, могут быть сняты или значительно минимизированы при наличии необходимой информации. Однако получить ее крайне проблематично, вдобавок нет гарантий ее достоверности и полноты. По мнению С. Скатерщикова, на данный момент ситуация на рынке произведений искусства характеризуется следующим образом: «Отсутствие публично доступных источников информации о реестрах произведения искусства, низкое качество доступной информации влечет дополнительные затраты на аутентификацию шедевров и скрытность покупателей и продавцов, а государство, обычно являющееся естественным регулятором инвестиционных рынков и основным участником процесса совершенствования их инфраструктуры, не выражает интереса к формированию прозрачности рынка предметов искусства, поскольку оно не только не собирается продавать принадлежащее его институтам предметы искусства, но и заинтересовано в их скупке по минимально возможным ценам...»<sup>9</sup>.

В настоящее время на международном рынке произведений искусства доля, приходящаяся на предоставление информации клиентам, собранной либо по их заказам, либо допуск к определенной базе данных, неуклонно растет (например, доходы от информационной деятельности аукционного дома Sotheby's в последние годы существенно превышают доходы от финансовых услуг, предоставленных клиентам, так, в 2004 г. выручка Sotheby's от продажи информационной продукции составила 9,7 млн. долларов США<sup>10</sup>.

Рассматривая отечественный рынок произведений искусства, следует также подчеркнуть его неразвитость и информационную непрозрачность, следствием которой является невозможность установления справедливой цены на произведение искусства, сильную зависимость от мнения экспертов, которые могут ошибаться, либо быть заинтересованы (необъективны) в сообщении той или иной информации. Подобные проблемы во многом были бы решены путем разработки правовых норм и стандартов, регулирующих информационную инфраструктуру рынка произведений искусства. Представляется, что такой мерой могло бы быть создание общегосударственного реестра культурных ценностей (произведений) искусства, который включал бы в себя не только информацию о ценностях, входящих в музейный фонд и информацию, сообщенную в соответствии требованиями Федерального закона от 15.03.1993 № 4804-1 «О ввозе и вывозе культурных ценностей», но также информацию о произведениях искусства, которая бы сообщалась в добровольном порядке владельцами этих произведений, которые хотели бы обезопасить свои коллекции от преступных посягательств, или авторами.

Законом устанавливались бы основы ведения такого реестра, порядок предоставления информации из него, допуск к работе с такими данными, перечень информации, которая может находиться в свободном доступе и предоставляться бесплатно, перечень информации, предоставляемой за плату, а также закрытые данные, выдаваемые только самим владельцам произведений искусства и государственным органам в рамках, установленных законом. Ведение такого реестра могло быть поручено частным организациям, аккредитованным государственным органом, на который возложены функции контроля в сфере искусства. Эти частные организации занимались бы сбором и проверкой информации, ведением баз данных по произведениям искусства, а возможно, проводили бы и экспертизу произведений искусства.

Для удобства пользования предлагается выделить отдельный реестр утраченных и похищенных произведений искусства, а также делать его доступным неограниченному количеству лиц, например, в сети Интернет, чтобы у каждого потенциального

приобретателя была возможность убедиться в том, что приобретаемое им произведение искусства свободно от правопритязаний третьих лиц.

Трудно переоценить всю важность документированного учета произведений искусства. Не случайно в 1999 году Генеральной конференцией ЮНЕСКО был одобрен стандарт документирования произведения искусства Object ID (паспорт произведения искусства), разработанный Информационным институтом Пола Гетти (США). Указанный документ содержит фотографию и детальное описание произведения искусства (включая его название, автора (изготовителя), материал, технику изготовления, размеры, надписи (пометки), отличительные особенности, тему, дату (период) изготовления, краткое описание). Стандарт Object ID поддерживается также Интерполом и ведущими международными страховыми организациями<sup>11</sup>. Чем детальнее описание произведения искусства – тем проще его найти в случае хищения. С данным стандартом удобно работать и при совершении сделок, объектом которых являются произведения искусства. Информацию, указанную в нем, можно целиком включать в акт приема-передачи при заключении договора, так как он содержит детальное описание отчуждаемого объекта, в том числе и его недостатки (дефекты), с которыми приобретатель должен быть детально ознакомлен, во избежание дальнейшего предъявления претензий к продавцу. Информация, содержащаяся в Object ID, могла бы быть использована в качестве основы для структурирования данных в реестре и формирования выписок из него по запросам заинтересованных лиц.

Следует также отметить и еще одну очень серьезную проблему отечественного рынка произведений искусства: отсутствие механизмов обеспечения безопасности информационной инфраструктуры. Безопасность информации определяется в науке информационного права как взаимосвязь двух составляющих – безопасность содержательной части (смысла) информации и защищенность ее от внешних воздействий (например, попыток несанкционированного распространения и пр.)<sup>12</sup>. Любая информация, курсирующая на организованном рынке, должна удовлетворять быть актуальной и достоверной. Так, «Положение о раскрытии информации эмитентами эмиссионных ценных бумаг», утвержденные Приказом ФСФР № 06-117/п-зн от 10.10.2006, предъявляет весьма жесткие требования по срокам, качеству и форме доводимой до всеобщего сведения информации, которая может повлиять на стоимость эмитированных ценных бумаг, а также содержит отсылочные нормы об ответственности эмитентов за несоблюдение указанных норм.

Информация на рынке произведений искусства, отличающаяся крайней стихийностью, зачастую плохо проверяема. И хотя вопрос обеспечения безопасности информации в сфере культуры, в том числе и рынка произведений искусства, был настолько серьезен, что основные его проблемы были выделены еще в 2000 году в Доктрине информационной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ 9 сентября 2000 г. N Пр-1895 (это: дезорганизация и разрушение системы накопления и сохранения культурных ценностей, включая архивы, манипулирование информацией (дезинформация), сокрытие или искажение информации, и.т.д.), тем не менее, до настоящего времени каких-либо конкретных мер по разработке механизмов обеспечения этой безопасности государством принято не было.

В данный момент с учетом характеристик рынка произведений искусства можно предложить лишь самые общие подходы по обеспечению безопасности его информационной инфраструктуры. Первоочередными мерами может стать упорядочение информации правовыми средствами, т.е. установление в нормативных правовых актах правил работы с такой информацией. Как уже было предложено выше, создание реестров произведений искусства, разработки подзаконных актов, регламентирую-



ших порядок ведения таких реестров, предоставления информации из них и аккредитация организаций, ведущих их, а также установление технических стандартов к компьютерным программам, посредством которых будут вестись такие реестры – все эти меры на первых порах оказались бы полезными для придания рынку большей цивилизованности и открытости для неограниченного круга участников.

Завершая анализ основных проблем, приходится констатировать, что современный отечественный рынок произведений искусства характеризуется недостаточной правовой регламентацией, определенной бессистемностью, информационной непрозрачностью, и как следствие этого – стихийностью, являясь высокорисковой отраслью инвестирования и коллекционирования. Описываемая ситуация требует от государства оперативного принятия соответствующих нормативных актов, отвечающих реалиям времени. Введение своевременных мер по упорядочению оборота произведений искусства и совершенствованию его информационной инфраструктуры будет способствовать становлению организованного и легального, открытого для широкого круга инвесторов и коллекционеров.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

- 1 Скатерщиков С. Руководство по инвестированию на рынке предметов искусства // Альпина Бизнес Букс, 2006. С. 6-7.
- 2 Там же. С. 17.
- 3 Мазеин Д.В. Некоторые проблемы регулирования гражданского оборота движимых культурных ценностей // Журнал российского права № 9, 2004, подготовлено с использованием СПС «Консультант+».
- 4 Там же.
- 5 Там же.
- 6 Скатерщиков С. Указ. раб. С. 19.
- 7 С указанным документом и иными нормативными правовыми актами, регулирующими отношения в сфере культуры и искусства в Италии можно ознакомиться на официальном сайте Министерства культуры Италии. Адрес электронного текста: <http://www.beniculturali.it/normativa/default.asp?nd=no> Дата последнего посещения 27.10.2008.
- 8 Скатерщиков С. Указ. раб. С. 32.
- 9 Там же. С. 19.
- 10 Скатерщиков С. Указ. раб. С. 34.
- 11 Документирование как инструмент защиты мирового культурного наследия. Обзор международного опыта. Подготовлено группой компаний «АртКонсалтинг». Адрес электронного текста: <http://www.artconsulting.ru/doc/09.doc>, дата последнего посещения 27.10.2008.
- 12 Фатьянов А.А. Правовое обеспечение безопасности информации в Российской Федерации.: Уч.пособие. М.: Юрист, 2001. С. 31.

A. Belova

LAWFUL OF THE REGULATION OF THE MARKET FOR THE WORKS OF SKILL AND ITS INFORMATION INPUT (THE CRYING PROBLEMS OF THEORY AND PRACTICE)

*Abstract:* The article is dedicated to an up-to-date and little investigated subject: legal regulation of the works of art market, its information infrastructure and security of the information accompanying transactions on the above mentioned market. Analyzed are problems in law enforcement, due to conflicts of law. Examples from russian and foreign practice are given, proposals in actualization of legislation are made.

*Key words:* legal regulation of the market, work of art, supply with information.

## СПОНСОР, РЕКЛАМОДАТЕЛЬ – НАЙТИ ТРИ ОТЛИЧИЯ\*

*Аннотация:* В теоретических исследованиях последних лет есть подробные работы по различению и отграничению одних понятий и терминов сферы рекламной деятельности от других. Однако не все пробелы понятийного аппарата одинаково влияют на практическую сторону исполнения закона в части правильной классификации правонарушения и выбора адекватной меры наказания.

*Ключевые слова:* реклама, спонсор, понятийный аппарат, правоприменение, спонсорский договор, скрытая реклама.

Зачастую исследователи предлагают дополнить или изменить трактовку того или иного термина в законодательных актах. Нам представляется необходимым уточнение и корректировка понятий Федерального закона № 38-ФЗ «О рекламе» (далее – Закон о рекламе)<sup>1</sup>, особо часто упоминающихся в отчетах антимонопольных и судебных органов как разночитаемые. Это важно потому, что отдельные нормы и определения проникают в законодательные акты, становясь по сути балластом, поскольку не решают задач правового регулирования данной сферы деятельности человека.

Как было уже отмечено, процессы производства и распространения рекламы весьма разнообразны по своему содержанию и субъектному составу, однако законодателя, в первую очередь, здесь могут интересовать характеристики и определения, выражающие ключевые понятия, поскольку перегруженный понятийный аппарат нормативного акта осложняет контроль за его правоприменением.

Так, совершенно излишним, на наш взгляд, стало выделение особой строкой в действующем Законе о рекламе понятий «спонсор» и «спонсорская реклама» как субъекта и объекта рекламной деятельности. И если спонсор – он и в рекламе остается только спонсором в известном смысле, не добавляя и не умаляя присущих рекламодателю свойств и характеристик, то спонсорская реклама, даже при тщательном прочтении ее определения в законе, остается просто загадкой.

В соответствии с п. 9 ст. 3 Закона о рекламе, «спонсор – лицо, предоставившее средства либо обеспечившее предоставление средств для организации и (или) проведения спортивного, культурного или любого иного мероприятия, создания и (или) трансляции теле- или радиопередачи либо создания и (или) использования иного результата творческой деятельности»<sup>2</sup>. А «спонсорская реклама», на основании п. 10 ст. 3 того же закона, – «реклама, распространяемая на условии обязательного упоминания в ней об определенном лице как о спонсоре»<sup>3</sup>. Какие изменения при этом в ней происходят и как они отразятся на правоприменении закона – неизвестно.

Сторонники этого нововведения считают, что закрепление нормы необходимо, поскольку в соответствии с ней спонсор и спонсируемый приобретают статус, отличный от статуса рекламодателя и рекламораспространителя. Возникает вопрос, почему имя спонсора, специфические договорные отношения с любым из других субъектов должны изменить меры ответственности участников рекламной деятельности перед законом? Тем более, что отвечать за нарушение законодательства рекламодателю, рекламопроизводителю или рекламораспространителю приходится в той же мере, что и в случае отсутствия при этом спонсора.

\* © Клецкая М.О.

Также совершенно излишним, на наш взгляд, является предложение Ассоциации рекламных агентов дополнить закон понятием «рекламное агентство», основанное на том, что в налоговом законодательстве и иных нормативных актах содержатся различные определения этого понятия<sup>4</sup>.

Утверждение, что рекламное агентство «выполняет функции по производству и размещению рекламы и, следовательно, является субъектом рекламной деятельности»<sup>5</sup> противоречит цели авторов действующего законодательного акта, стремившихся к наиболее полной унификации и ограничению применяемых собирательных терминов. А в качестве рекламопроизводителя могут выступать: рекламное агентство, рекламное бюро, рекламно-издательский центр, дизайн-бюро и т. д. И исполнение ими закона в связи с этим никак не изменяется, а в ряду всех непоименованных субъектов сферы рекламы выделять одного и некорректно, и перегружает законодательный акт излишними дополнениями.

Надо полагать, что подобное усложнение простых норм для регулирования одного из видов предпринимательской деятельности может привести к возникновению различных лазеек и способов ухода от соблюдения законности в виде скрытых, замаскированных и прочих форм неправомерной рекламы.

Еще один излишний атрибут рекламной деятельности, на наш взгляд, отвлекающий от исполнения норм закона, – спонсорский договор, специфика которого, собственно, и обусловлена его предметом.

Гражданский кодекс РФ не обязывает стороны заключать спонсорский договор. Но, с другой стороны, сделки юридических лиц между собой и гражданами запрещено оформлять в устной форме, а заключить договор позволено как предусмотренный, так и не предусмотренный законом или иными правовыми актами<sup>6</sup>.

Как правило, непоименованные договоры достаточно распространены на практике, в частности, таковым является и договор об установлении спонсорских отношений. Поскольку спонсор предоставляет спонсорский вклад на определенных условиях, рекомендуется заключать спонсорский договор в письменной форме, но для этого не надо изобретать новые его формы, а использовать уже утвердившиеся на практике, например, договор об оказании услуг.

Имеющий место на практике спонсорский договор нельзя признать законным, например, для рекламы в печатных СМИ. Отсутствие указания «реклама» или «на правах рекламы» расценивается как нарушение законодательства, что нередко и происходит в контрольной деятельности антимонопольных ведомств. Распространенные в спонсорстве на телевидении скрытые виды рекламы (продакт плейсмент, «зонтичный бренд» и т. д.) начинают привлекать проверяющих Федеральной антимонопольной службы (ФАС РФ). По общему правилу, например, продакт плейсмент запрещен. Использование его возможно только в кинематографических работах, фильмах и сериалах, спортивных и развлекательных программах, а также в тех случаях, когда рекламодаделец расплачивается не деньгами, а товаром, предоставляя его в качестве приза или реквизита<sup>7</sup>.

Итак, если спонсор и может быть представлен в качестве субъекта сферы рекламы, хотя он уже и так относится к категории рекламодателей, но вот уж «спонсорская реклама» никак не может считаться ее объектом, поскольку сама ею и является.

Полагаем, выделение спонсорской рекламы в отдельную статью – своеобразное лоббирование интересов телеканалов, оправдывающее применение всевозможных видов незаконной скрытой рекламы.

Поскольку спонсорство – это далеко не меценатство и благотворительность, являющиеся формами безвозмездного предоставления средств, а материальное участие

в организации тех или иных проектов, оно в обязательном порядке предусматривает встречную услугу, в частности и в виде рекламы имени самого спонсора или же его бренда. Исходя уже из латинских корней этого слова (*spondeo* – ручаюсь, гарантирую), подразумевается возмещение произведенных затрат. Любое спонсорство – это работа на имидж и над имиджем. Поэтому стоит оно недешево. Мировые затраты на покупку спонсорских прав оцениваются в миллиарды долларов.

Зачем усложнять закон излишними уточнениями, на практике применения не представляющими особого интереса? Больше пользы принесло бы раскрытие, детализация понятий того же продакт плейсмента или «зонтичного бренда» для предотвращения разночитаемости и субъективного восприятия положений закона.

Остановимся детально еще на таком моменте. Спонсорская реклама – реклама, распространяемая на условии обязательного упоминания в ней об определенном лице как о «спонсоре (лице, предоставившем средства либо обеспечившем предоставление средств для организации и (или) проведения спортивного, культурного или любого иного мероприятия, создания и (или) трансляции теле- или радиопередачи либо создания и (или) использования иного результата творческой деятельности)». Начало этой новеллы закона отчасти противоречит следующему, изложенному здесь же, требованию – «Прерывание программы спонсорской рекламой не должно предваряться сообщением о последующей трансляции рекламы»<sup>8</sup>. Такая реклама считается интегрированной непосредственно в телепрограмму, что, собственно, ее и отличает от всякой прочей, но в то же время, на наш взгляд, приближает к неправомерной – скрытой рекламе. Здесь и возникает проблема оценки для правоприменителя, а значит, остается поле для дальнейшего совершенствования законодательства.

В Законе «О рекламе» 1995 года не содержалось определения спонсорской рекламы. Оно попадало под общую трактовку рекламы. Хорошо это или нет с точки зрения закона?

Можно долго рассуждать о том, что такое спонсорство. По мнению известного английского PR-мэна Сэма Блэка, «правильнее всего определить спонсорство как один из видов предпринимательской деятельности»<sup>9</sup>.

Кстати, и Закон «О рекламе» 1995 года трактовал спонсорство как «осуществление юридическим или физическим лицом (спонсором) вклада (в виде предоставления имущества, результатов интеллектуальной деятельности, оказания услуг, проведения работ) в деятельность другого юридического или физического лица (спонсируемого) на условиях распространения спонсируемой рекламы о спонсоре, его товарах. Спонсируемый вклад признается платой за рекламу...»<sup>10</sup>.

Совершенно справедливо этот законодательный акт причислял спонсора к рекламодателям, а информацию о нем – к рекламе, тем самым лишая рекламопроизводителя возможности манипулировать приемами подачи скрытых форм рекламы за счет особенностей статуса такого рекламодателя.

Спонсорство в контексте рекламы – это деятельность юридических лиц, основанная на соглашении между организаторами события или медиа-продукта, с одной стороны, и коммерческой компанией, с другой, где деньги вкладываются в обмен на ожидаемую пользу. Спонсорство – это реальный бизнес, взаимовыгодное сотрудничество, построенное на реализации совместных проектов, и спонсорская поддержка должна оформляться исключительно законным порядком.

В этой же связи встает вопрос: можно ли к использованию спонсорской рекламы в телепрограммах применять норму об органичной интегрированности информации о товаре, средствах его индивидуализации, изготовителе или продавце?

Здесь остается уже упомянутая проблема: что можно считать органично интег-

рированным упоминанием о товаре? А также не совсем ясно, является ли телепередача, по мнению законодателя, произведением искусства. В действующем законодательстве отсутствуют определения того, что есть «органично интегрированное», и что есть «произведение искусства». Таким образом, является ли телепрограмма произведением искусства и насколько в нее органично интегрирована информация, например, о спонсоре, будет решаться в каждом конкретном случае антимонопольным или судебным органом. В любом случае, перечисленные вопросы до появления каких-то официальных разъяснений дают телеканалам возможность не включать время органично интегрированной в тело передачи спонсорской рекламы в объем разрешенной общей продолжительности рекламы в течение часа.

Спонсорство, как и реклама на телевидении, с каждым днем все активнее входит в нашу жизнь. Так, основные спонсорские акции компании «Кока-Кола» в России ориентированы на ее главную целевую аудиторию – детей и подростков. Несколько лет подряд в крупных городах страны проводится чемпионат среди дворовых футбольных команд «О-ле, Кока-Кола!», участие в котором принимают десятки тысяч подростков. Производимый этими действиями эффект говорит сам за себя. Компания «Кока-Кола» совместно с Эрмитажем проводит семейную образовательную программу «Сказочный Эрмитаж», рассчитанную на детей от четырех до шести лет, помогая родителям приобщать их к мировой культуре. Законодатель при подготовке нормативного акта должен учитывать и такие аспекты. Например, объект спонсорства компании «Лукойл» – одна из автомобильных гоночных команд в течение пяти лет удерживала первенство в российских автогонках. Ситуация изменилась, когда в 2001 году молодой нефтяной гигант, выбрав для спонсорства команду «ТНК Racing team», успешно выиграл чемпионат России по кольцевым автогонкам. PR-эксперты справедливо отметили, что это событие безусловно внесло свой вклад в «усиление влияния новой компании в различных высоких сферах»<sup>11</sup>. Тем самым указав на еще один важный ресурс спонсорства – возможность лоббировать корпоративные интересы в самых различных сферах.

То, что современные рекламодатели активно включают в свой актив спонсорство, говорит, к примеру, размещенный анонс на официальном сайте телекомпании ТВ Центр, где среди вариантов спонсорской рекламы, наряду с вполне законными формами, совершенно открыто названы запрещенные виды рекламирования, такие как «продукция в кадре (крупный план)» и «попадание в кадр логотипа рекламируемой компании»<sup>12</sup>. Это говорит о том, что нормативный акт, допуская использования неправомерного термина, открывает пути для нарушения закона.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

- 1 Федеральный закон от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» // Собрание законодательства РФ, 2006. № 12. Ст. 1232.
- 2 Там же, п. 9 ст. 3.
- 3 Там же, п. 10 ст. 3.
- 4 Вольдман Ю.Я. Комментарий Закона РФ «О рекламе». М.: Фонд «Правовая культура», 1998. С. 36.
- 5 Власенко Н.А., Климентьева Н.А. Техничко-юридическое качество законодательства о рекламе (к методологии исследования) // Реклама и право. 2005. № 2 (5). С. 37.
- 6 Комментарий к Гражданскому кодексу РФ: В 3 т. Т.2. 3-е изд., перераб. и доп. (под ред. Т.Е. Абовой, А.Ю. Кабалкина). Юрайт-Издат, 2006.
- 7 Amended TVWF Directive, Article 3f.
- 8 Федеральный закон от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» // Собрание законодательства РФ, 2006, N 12, ст. 1232.
- 9 Блэк, С. Паблик Рилейшнз. Что это такое?: Пер. с англ./ С. Блэк. М.: Новости: Модино пресс, 2006.
- 10 Федеральный закон «О рекламе» от 18.07.1995 г. № 108-ФЗ // СЗ РФ, 1995, ст. 2864.

- 11 Рекламное агентство «БРЭНД МЕДИА». Спонсорство // [www.brandmedia.ru/serv\\_\\_idP\\_1\\_idP1\\_792.html](http://www.brandmedia.ru/serv__idP_1_idP1_792.html)
- 12 ТВ Центр. Сотрудничество // [www.tvc.ru/Article.aspx?aid=28C7EA1F-E2C6-477E-846F-1C58AC71889B](http://www.tvc.ru/Article.aspx?aid=28C7EA1F-E2C6-477E-846F-1C58AC71889B).

М. Kletckaya

A SPONSOR, AN ADVERTISER – TRY TO FIND A DIFFERENCE

*Abstract:* In last year's theoretical researches there are detailed works on distinction one concepts and terms of sphere of advertising activity from others. However not all the gaps of the generally accepted definitions equally influence on a practical side of execution of the law regarding correct classification of an transgression and a choice of an adequate measure of punishment.

*Key words:* Advertising, the sponsor, the conceptual device, правоприменение, the sponsor's contract, an embedded advertising.

## ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ КРУГА ОРГАНОВ И ЛИЦ, УПОЛНОМОЧЕННЫХ ВЫСТУПАТЬ ОТ ИМЕНИ ГОСУДАРСТВА В ДОГОВОРАХ ЧАСТНОПРАВОВОГО ХАРАКТЕРА С ИНОСТРАННЫМ ЭЛЕМЕНТОМ\*

*Аннотация:* Одной из пока практически не обсуждавшихся проблем, связанных с вопросами размещения заказов с участием нерезидентов, является проблема определения круга органов и лиц, уполномоченных выступать в таких договорах от имени заказчика (покупателя, организатора конкурентной процедуры). В статье делается попытка разобраться в данном вопросе и дать предложения по возможностям урегулирования данного вопроса.

*Ключевые слова:* торги, конкурс, аукцион, госзаказ, госнужды.

Одной из пока практически не обсуждавшихся проблем, связанных с вопросами размещения заказов с участием нерезидентов – является проблема определения круга органов и лиц, уполномоченных выступать в таких договорах от имени заказчика (покупателя, организатора конкурентной процедуры). И если в отношении юридических лиц частного права данный вопрос однозначно определён Гражданским кодексом РФ, то в случае, когда речь идёт о размещении государственного заказа, решение данной проблемы не столь однозначно.

Для начала для решения данной проблемы, в рамках решения судом вопроса о предоставлении иммунитета<sup>1</sup>, определения применяемого права и в других вопросах, связанных со спорами в рамках договоров частноправового характера с участием государства и иностранного элемента, потребуются определить сам термин «государство» («иностранное государство»).

Анализируя положения и нормы международных нормативных актов и нормативных актов зарубежных стран, можно сделать вывод, что во многих из них понятие государства слишком расширено. Например, в ст. 27 Европейской конвенции об иммунитетах иностранных государств указывается, что суды не могут разбирать действия, которые самостоятельное подразделение государства совершило при осуществлении своей публичной власти (*acta jure imperii*), а в Законе США об иммунитетах иностранных государств говорится, что под иностранным государством понимается «политическое подразделение иностранного государства, его агентство, учреждение», «под агентством понимается государственное образование, являющееся самостоятельным юридическим лицом, корпорация, а также орган иностранного государства или его политическое подразделение, большинство акций которого принадлежит государству или его политическому подразделению»<sup>2</sup>. В деле по иску Есенина-Вольпина к ТАСС и Агентству печати «Новости» 1978 года федеральный районный суд Нью-Йорка признал иммунитет за Агентством печати «Новости», в связи с тем, что 63% собственности Агентства принадлежит СССР и АПН представляет собой иностранное государство. Однако, на взгляд многих юристов, такие юридические лица не должны пользоваться иммунитетом и признаваться «иностранным государством», в связи с чем не следует безоговорочно перенимать законодательный опыт США<sup>3</sup>. Во-первых, организации с государственным уставным капиталом являются самостоятельными

\* © Суходольский Г.А.

юридическими лицами, а, во-вторых, согласно п.2 и п. 3 ст. 126 Гражданского кодекса РФ юридические лица, созданные Российской Федерацией не отвечают по ее обязательствам, а Российская Федерация не отвечает по их обязательствам.

Таким образом, одной из особенностей участия государства в международных частноправовых отношениях является необходимость чёткого определения органов и лиц, уполномоченных выступать в таких отношениях от имени государства<sup>4</sup>. Если граждане приобретают и осуществляют гражданские права своими собственными действиями (п.1 ст. 21 ГК РФ), а юридические лица приобретают гражданские права и принимают на себя гражданские обязанности через свои органы (п.1 ст. 53 ГК РФ), то от имени Российской Федерации согласно п.1 ст. 125 Гражданского кодекса РФ могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности органы государственной власти.

Можно вспомнить, что в советский период внешнеэкономические сделки торговых представительств СССР, в отличие от сделок, совершенных советскими хозяйственными, в т.ч. государственными, организациями, считались сделками самого государства, у которого и возникали права и обязанности по таким сделкам. В настоящее время торгпредства РФ существуют в некоторых странах и действуют в основном при дипломатических учреждениях РФ, однако чёткого прописанных полномочий заключать сделки от имени РФ они не имеют.

В целом, в настоящее время нет ни чёткого правового закрепления органов, могущих от имени Российской Федерации вступать в международные частноправовые отношения, ни каких-либо значительных теоретических исследований по данной проблеме. На наш взгляд, в международном гражданском обороте могут участвовать от имени Российской Федерации помимо торговых представительств те органы, которые могут согласно ст. 2 Федерального закона от 15 июля 1995 г. №101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» заключать международные договоры Российской Федерации, то есть международные соглашения, заключенные Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами) либо с международной организацией в письменной форме и регулируемые международным правом, независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования. В соответствии со статьей 13 того же Закона, полномочиями на подписание международных договоров Российской Федерации обладают в отношении договоров, заключаемых от имени Российской Федерации, - Президент Российской Федерации, а в отношении договоров, заключаемых от имени Российской Федерации, по вопросам, относящимся к ведению Правительства Российской Федерации, - Правительство Российской Федерации. На наш взгляд, именно эти органы надлежащим образом могут представлять Российскую Федерацию в международном коммерческом обороте, так как, если данные органы правомочны выступать от имени Российской Федерации в международных отношениях публичного характера и заключать международные договоры с иностранными государствами и международными организациями, то и эти же органы должны быть правомочны участвовать от имени Российской Федерации в международных отношениях частного характера в связи с тем, что и в тех, и в других отношениях важно, прежде всего, то, что Российская Федерация выступает на международной арене, участвует в международных отношениях и взаимодействует с иностранными элементами, будь то государства либо юридические и физические лица.

Что касается вступления в международные частноправовые отношения министерств, федеральных служб и федеральных агентств, то по мнению автора, министерства РФ – это государственные учреждения, самостоятельные юридические лица,



а, следовательно, они не могут вступать в международные частноправовые отношения от имени государства, если только им же самим должным образом на то не уполномочены. Российская Федерация же будет стороной такого договора только в том случае, если Министерством иностранных дел РФ были оформлены полномочия данному министерству, то есть на основании решения Президента или Правительства РФ был выдан специальный документ, подтверждающий право данного лица подписывать договор частноправового характера от имени государства.

В частности, в России координацию взаимодействия с международными финансовыми институтами осуществляет Минэкономразвития РФ. Кроме того, Распоряжением Правительства РФ от 4 апреля 2000 г. № 502-р «О функциях Минэкономки России...»<sup>5</sup>, в целях осуществления контроля за проведением конкурсов на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд и координации их проведения в соответствии с законодательством Российской Федерации Минэкономки (ныне МЭРТ) России было наделено правом взаимодействовать с международными организациями и иностранными учреждениями по вопросам, связанным с развитием и функционированием системы размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд и с осуществлением координации использования иностранной помощи в размещении этих заказов (в редакции до Распоряжения Правительства РФ от 14.02.2006 № 202-р). Однако право заключения договоров в данном распоряжении не предусмотрено, что сохраняет данное право за Президентом РФ и Правительством РФ.

Можно отметить неурегулированность законодательством России вопросов участия в международном гражданском обороте от имени Российской Федерации её посольств и консульств. В частности, неясно, от чьего имени в таком случае действуют посольство и консульское учреждение, проводя, например, конкурс на строительство здания посольства или обеспечение консульского учреждения расходными материалами – от своего собственного либо от имени Российской Федерации, и у кого из них возникают права и обязанности по совершенным посольством и консульским учреждением сделкам. В связи с чем можно согласиться с выводом И.А.Демидова о необходимости определения статуса консульских учреждений и посольств Российской Федерации в международных отношениях частноправового характера. В качестве одного из способов разрешения данной проблемы он предлагает закрепить в нормативных актах, регулирующих деятельность данных органов (Положение о Консульском учреждении Российской Федерации; Положение о Посольстве Российской Федерации) норму о том, что консульское учреждение и посольство являются представительствами Российской Федерации (ст. 55 ГК РФ) без статуса самостоятельных юридических лиц.<sup>6</sup>

Что касается отнесения к государству составных частей федеративного государства, то согласно статье 124 Гражданского кодекса РФ, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами. Причем к данным отношениям применяются нормы, определяющие участие в них юридических лиц. То есть, субъекты РФ – самостоятельные участники отношений, регулируемых гражданским законодательством. Более того, в соответствии с п. 4 и п. 5 ст. 126 Гражданского кодекса РФ Российская Федерация не отвечает по обязательствам субъектов РФ, а субъекты РФ не отвечают по обязательствам друг друга, а также по обязательствам Российской Федерации, в связи с чем, на наш взгляд, нет никаких оснований считать субъект Федерации государством, признавать за ним иммунитет (хотя далеко не все правоведы согласны с по-

добным подходом), а также говорить об ответственности государства по договорам частноправового характера, заключённых органами исполнительной власти субъектов РФ.

Таким образом, ещё раз подчеркнём, что проблема чёткого определения круга органов и лиц, полномочных заключать договора частноправового характера с участием государства и иностранных элементов, нуждается в скорейшем решении.

Можно также отметить, что в данный момент наблюдается общемировая тенденция к сокращению участия государств в частных международных правоотношениях, так как компетентные органы большинства государств не желают совершать сделки с иностранными частными лицами из-за возможной ответственности всего государства в случае неисполнения обязательства, а иностранные частные лица не желают вступать в правоотношения с государствами из-за сложности (а иногда невозможности) привлечения их к ответственности в своем национальном суде в силу судебного иммунитета. Подобного рода взаимоотношения переходят в плоскость отношений между юридическим лицом, находящимся в государственной собственности, и иностранным юридическим лицом, что позволяет рассматривать обе стороны как равноправных субъектов международного частного права. Подобная тенденция характерна и для России, несмотря на расширение её участия в международных экономических отношениях – контракты по итогам конкурентных закупок в настоящее время заключаются не с государством или его органами исполнительной власти различного уровня, а с федеральными государственными унитарными предприятиями, государственными корпорациями и акционерными обществами, контрольный пакет которых принадлежит государству. Этим путём государства (и Россия в том числе) решают две из трёх рассмотренных выше проблем, в то время как проблема выбора права либо передаётся на согласование сторонам, либо определяется в судебном порядке.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

- 1 Хлестова И.О. Проблемы юрисдикционного иммунитета иностранного государства. Автореф. ... докт. юр. наук. М., 2003. С. 5.
- 2 Yessenin-Volpin v. Novosti Press Agency. Decision by the District Court, S.D. New York, On 23 January 1978.
- 3 См, например, Лукашук И.И. Современное право международных договоров. / ИГП РАН: В 2-х тт. М.: Волтерс Клувер, 2004. Т. I: Заключение международных договоров. С. 116-117.
- 4 Лунц Л.А. Курс международного частного права: Особенная часть. М.: Юридическая литература, 1975. С. 75.
- 5 Распоряжение Правительства РФ от 4 апреля 2000 г. № 502-р «О функциях Минэкономки России...». // СЗ РФ. 2000. №15. Ст. 1633.
- 6 Демидов И.А. Государство как субъект международного частного права. Автореф. дисс. ... канд. юр. наук. Саратов, 2005. С. 19.

G. Sukhadolskiy

#### THE PROBLEMS OF IDENTIFYING THE BODIES AND PERSONS AUTHORIZED TO ACT ON BEHALF OF THE STATE IN CONTRACTS WITH THE PRIVATE NATURE OF THE FOREIGN ELEMENT

*Abstract:* One has almost no discussion of problems related to placing orders with the participation of non-residents, is the problem of identifying the bodies and persons authorized to act in such agreements on behalf of the customer (the buyer, the organizer of the competitive process). This article attempts to look into the matter and make suggestions on possible resolution of the issue.

*Key words:* the tender, tender, auction, state order, gosnuzhdy.

## ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВА И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

УДК 331.106; 349.222

Калинин И.Б., Чернышова И.В.

### ОСОБЕННОСТИ РАССМОТРЕНИЯ СПОРОВ О ПРОХОЖДЕНИИ АЛЬТЕРНАТИВНОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ\*

*Аннотация:* Данная статья посвящена рассмотрению актуальных вопросов прохождения альтернативной гражданской службы, рассмотрению и разрешению возникающих в связи с этим споров.

*Ключевые слова:* альтернативная гражданская служба, трудовая деятельность, трудовой договор, работник, работодатель.

Ведущая роль в регулировании отношений, возникающих при прохождении альтернативной гражданской службы, принадлежит Федеральному закону «Об альтернативной гражданской службе»<sup>1</sup>. Альтернативная гражданская служба в п. 1 ст. 1 Закона определяется как особый вид трудовой деятельности в интересах общества и государства, осуществляемой гражданами взамен военной службы по призыву. Порядок решения вопросов, связанных с направлением граждан на альтернативную гражданскую службу, предусмотрен Положением о порядке прохождения альтернативной гражданской службы<sup>2</sup>.

Сущность альтернативной гражданской службы заключается в том, что гражданин вместо прохождения обязательной военной службы работает по трудовому договору, и его права и обязанности, так же как, и работодателя, закреплены, преимущественно, в нормах трудового права. Однако особенности заключения, изменения и расторжения трудового договора, оплаты труда, выбора трудовой функции работником требуют субсидиарного применения норм административного права, чем, во многом, и обусловлены особенности рассмотрения споров, возникающих при прохождении гражданами альтернативной гражданской службы.

Заключению трудового договора с гражданином, прибывшим для прохождения альтернативной гражданской службы, предшествует проведение административно-правовых мероприятий по его направлению на альтернативную гражданскую службу.

Направление граждан на альтернативную гражданскую службу организует глава органа местного самоуправления совместно с военным комиссаром, и осуществляет призывная комиссия. При положительном решении вопроса о возможности прохождения альтернативной гражданской службы гражданин получает в военном комиссариате предписание на убытие к месту прохождения альтернативной гражданской службы в соответствии с решением призывной комиссии военкомата. Такое предписание является необходимым условием для заключения между работником и работодателем срочного трудового договора.

\* © Калинин И.Б., Чернышова И.В.

Работник, согласно п. 2 ст. 21 Федерального закона «Об альтернативной гражданской службе», не вправе отказываться от заключения трудового договора; участвовать в забастовках; совмещать альтернативную гражданскую службу с работой в иных организациях; расторгать трудовой договор по своей инициативе; оставлять рабочее место и покидать организацию, где проходит альтернативная гражданская служба, в период рабочего времени. Он не имеет права заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, а также оказывать содействие физическим и юридическим лицам в их предпринимательской деятельности, получать за это вознаграждение и пользоваться социальными гарантиями. Помимо этого, работник не вправе покидать населенный пункт, в котором расположена организация, где он проходит альтернативную гражданскую службу, без согласования с представителем работодателя.

Работодатель, в свою очередь, не вправе отказать работнику в приёме на работу, поскольку ст.16 Закона обязывает его заключить срочный трудовой договор с гражданином, который прибыл из военного комиссариата для прохождения альтернативной гражданской службы на срок этой службы.

Перевод работника из одной организации в другую допускается только на основании административного акта. Решение о переводе принимается Федеральной службой по труду и занятости по мотивированному представлению федерального органа исполнительной власти или органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, которому подведомственна организация. О принятом решении уведомляются соответствующие федеральные органы исполнительной власти или органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которым подведомственны эти организации, а так же сами организации.

Работодатель, как указывалось, не только не вправе отказать работнику, направленному для прохождения альтернативной гражданской службы, в заключении трудового договора, или по соглашению с ним перевести работника на работу в другую организацию. Увольнения работника, проходящего альтернативную гражданскую службу, также осуществляется с особенностями, неизвестными Трудовому кодексу РФ.

Работодатель не может самостоятельно уволить такого работника ни до истечения срока альтернативной гражданской службы, ни после его истечения. Для увольнения работника по истечении срока альтернативной гражданской службы работодатель обязан направить должностному лицу военного комиссариата уведомление об истечении срока альтернативной гражданской службы не позднее, чем за 2 месяца до окончания этого срока. По получении такого уведомления должностное лицо в 2-х недельный срок издаёт приказ, в котором указывается дата увольнения гражданина по этому основанию, после чего приказ доводится до сведения работодателя.

В соответствии с приказом должностного лица, в день увольнения (последний день работы) гражданина, проходящего альтернативную гражданскую службу, работодатель должен расторгнуть с ним срочный трудовой договор, произвести полный расчет, а также выдать ему под расписку трудовую книжку и учетную карту с произведенными в них в установленном порядке записями.

Кроме того, работодатель обязан в течение 3-х рабочих дней уведомить федеральный орган исполнительной власти или орган исполнительной власти субъекта федерации, которому подведомственна организация, а также военный комиссариат, о прекращении срочного трудового договора с этим гражданином. Федеральный орган исполнительной власти или орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в 3-х дневный срок после получения уведомления от работодателя сообщает

о расторжении срочного трудового договора с гражданином, уволенным с альтернативной гражданской службы, в Федеральную службу по труду и занятости.

Трудовой договор, заключаемый гражданином, проходящим альтернативную гражданскую службу, отличается особенностями, которые обусловлены тем, что труд при этом, по существу, заменяет прохождение военной службы по призыву, и уже в силу этого такой трудовой договор заключается, изменяется и прекращается с учётом норм административного права.

Действующее законодательство не даёт никакого ответа на вопрос о порядке судебного рассмотрения споров, связанных с прохождением альтернативной гражданской службы. Особенности рассмотрения таких дел обусловлены тем, что, помимо двух сторон трудового договора – работодателя и работника, в отношениях альтернативной гражданской службы принимают участие Федеральная служба по труду и занятости, федеральный орган исполнительной власти или орган исполнительной власти субъекта федерации, которому подведомственна организация – работодатель, а также военный комиссариат. Эти органы имеют процессуальную заинтересованность в исходе трудового спора, поэтому их участие в деле необходимо. Прежде всего, это может относиться к спорам об отказе в приёме на работу, о переводе на работу в другую организацию и об увольнении работника, проходящего альтернативную гражданскую службу.

В соответствии с законом «Об альтернативной гражданской службе», работодатель обязан заключить срочный трудовой договор с гражданином, направленным в организацию для прохождения альтернативной гражданской службы. В случае отказа работодателя от заключения срочного трудового договора работник гражданин вправе предъявить к такой организации иск. При рассмотрении дела в нём должны принимать участие, в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, Федеральная служба по труду и занятости, федеральный орган исполнительной власти (орган исполнительной власти субъекта Федерации), которому подведомственна организация – работодатель.

Согласно п.п. 45, 46 Положения о порядке прохождения альтернативной гражданской службы, решение о переводе гражданина, проходящего альтернативную гражданскую службу, из одной организации в другую принимается Федеральной службой по труду и занятости по представлению федерального органа исполнительной власти (органа исполнительной власти субъекта федерации), которому подведомственна организация. На основании указанного решения федеральный орган исполнительной власти (орган исполнительной власти субъекта федерации), из подведомственной организации которого переводится гражданин, проходящий альтернативную гражданскую службу, издаёт приказ о переводе гражданина.

Состав лиц, участвующих в деле, в таком случае будет иной. Требование в данном случае адресуется государственному органу, издавшему приказ, на основании которого работодатель должен издать свой приказ о переводе работника. Поэтому такие дела следует отнести к делам, возникающим из публично-правовых отношений, поскольку заявителем оспаривается законность ненормативного правового акта (приказа) органа государственной власти. В качестве заявителя может выступать как работник – лицо, проходящее альтернативную гражданскую службу, так и работодатель. Заинтересованными лицами в таких делах являются федеральный орган исполнительной власти (орган исполнительной власти субъекта федерации) и Федеральная служба по труду и занятости. Кроме того, если заявление подано работником, то заинтересованным лицом будет являться также работодатель, а если работодатель выступает в качестве заявителя, то работник должен выступать в качестве заинтересованного лица.

Решение об увольнении гражданина с альтернативной гражданской службы, как указывалось, принимается должностным лицом военного комиссариата на основании представления, которое направляется работодателю, и оформляется приказом. Такое решение (приказ) может быть оспорено работником или работодателем также в порядке, предусмотренном для рассмотрения дел, возникающих из публично-правовых отношений. Заинтересованным лицом, помимо перечисленных ранее, будет являться соответствующий военный комиссариат.

Иные споры, возникающие между работником и работодателем при прохождении альтернативной гражданской службы как особого вида трудовой деятельности, должны рассматриваться в общем порядке, предусмотренном гражданским процессуальным правом и трудовым правом.

Статьей 47 Гражданского процессуального кодекса РФ<sup>3</sup> предусмотрено, в частности, участие в деле государственных органов для дачи заключения по делу. Может показаться, что в ряде случаев федеральный орган исполнительной власти (орган исполнительной власти субъекта федерации), Федеральная служба по труду и занятости, военный комиссариат должны принимать участие в деле именно в таком качестве. Однако указанная статья предусматривает, что государственные органы вступают в дело по своей инициативе, инициативе лиц, участвующих в деле или по инициативе суда лишь в случаях, предусмотренных законом.

Вместе с тем, Гражданский процессуальный кодекс РФ, Федеральный закон «Об альтернативной гражданской службе», другие федеральные законы не предусматривают возможность (необходимость) участия в деле рассматриваемых государственных органов для дачи заключения по делу. Хотя, с позиции логики гражданского процессуального права, такие органы должны участвовать в деле именно для дачи заключения. Поэтому необходимо внесение дополнений в Федеральный закон «Об альтернативной гражданской службе», которыми бы предусматривалась необходимость участия в делах, связанных со спорами, возникающими при прохождении альтернативной гражданской службы, федерального органа исполнительной власти (органа исполнительной власти субъекта Федерации), Федеральной службы по труду и занятости, военного комиссариата, для дачи заключения по делу. До внесения же таких изменений указанные органы должны занимать в процессе положение третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Собрание законодательства РФ. 2002. №30. Ст.3030 (в ред. Федерального закона от 6 июля 2006 г. № 104-ФЗ).
- 2 Постановление Правительства РФ от 28 мая 2004 г. № 256 «Об утверждении Положения о порядке прохождения альтернативной гражданской службы» // СЗ РФ. 2004. №23. Ст.2309 (в ред. Постановления Правительства РФ от 17 февраля 2007 г. № 96).
- 3 Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532 (в ред. Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 225-ФЗ).

I. Kalinin, I. Thernishowa

#### DIE BESONDERHEITEN DER BETRACHTUNG DER STREITE ÜBER DEN DURCHGANG DES ALTERNATIVEN BÜRGERLICHEN DIENSTES

*Abstract:* Der vorliegende Artikel ist der Betrachtung der aktuellen Fragen des Durchganges des alternativen bürgerlichen Dienstes, der Betrachtung und der Lösung der entstehenden in diesem Zusammenhang Streitigkeiten gewidmet.

*Key words:* alternative civil service, labour activity, the labour contract, the worker, the employer.

## **БОРЬБА СТРАН ЗА ЭНЕРГОБЕЗОПАСНОСТЬ В СВЕТЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ\***

*Аннотация:* В статье раскрываются основные направления деятельности современных международных правительственных и неправительственных организаций, занимающихся вопросами производства, контроля, защиты энергетических ресурсов. Раскрываются вероятные пути развития данных организаций в свете возрастающего энергопотребления, проводится анализ возможных последствий возрастания напряженности в сфере борьбы за энергоресурсы.

*Ключевые слова:* энергобезопасность, международные энергетические организации, энергетические ресурсы, энергопотребление.

В последнее десятилетие вопросы энергопотребления и энергобезопасности выходят на первый план наряду с экономическими и политическими вопросами. Необходимо отметить, что ряд стран, к примеру США, уже предпринимают ряд мер, направленных на увеличение своего влияния в сфере энергетики. Это проявляется и в создании новых энергосберегающих технологий, и в возможном расконсервировании нефтяных месторождений на Аляске, освоении технологий получения нефти из битуминозных сланцев, усилении «нефтяного» сотрудничества с Канадой и Мексикой как членами блока НАФТА. Говоря об этой организации, нужно подчеркнуть, что она также активно начала включаться в энергетические вопросы в рамках своей географической деятельности.

Североатлантическое соглашение о свободной торговле (НАФТА) было образовано с целью ликвидации торговых барьеров между США, Канадой и Мексикой. С учетом тех особенностей, что приведенные страны имеют большие запасы природных ископаемых в частности углеводородов, вопрос об их взаимодействии в торговле энергоресурсами ставится все чаще. Самое уязвимое положение имеет Мексика, она наиболее тяжело входила в данное соглашение, а привилегированное положение занимает США, собственно говоря, создавая данную организацию, США старались расширить рынки сбыта и это ей удалось.

Нельзя обойти вниманием крупнейшую в мире организацию стран экспортеров нефти - ОПЕК. Она была образована в 1960 году. Основными целями и задачами ОПЕК являются координация и унификация нефтяной политики, изыскание способов обеспечения стабильности цен на мировых нефтяных рынках, обеспечение устойчивых доходов стран, входящих в организацию, на данный момент их насчитывается двенадцать.

Доля стран ОПЕК в мировой добыче нефти составляет порядка 40%. Заметную роль в международной жизни ОПЕК начала играть после нефтяного кризиса 1973 года. Цены на нефть тогда поднялись в 4 раза. Эксперты уверены, что основной недостаток ОПЕК заключается в том, что она объединяет страны, интересы которых зачастую противоположны<sup>1</sup>. К тому же страны ОПЕК неоднократно пытались с помощью энергетической зависимости высокоиндустриальных стран оказывать на последних давление, прежде всего политическое и экономическое, причем в большей степени обычно страдают экономически более слабые страны-потребители. В последнее вре-

\* © Котельников А.П.

мя, несмотря на новые источники энергии и открытия новых месторождений, зависимость индустриальных стран от ОПЕК не уменьшается, поэтому развитые страны стараются, прежде всего, политическими механизмами сотрудничать со странами ОПЕК и иногда даже оказывать на последних политическое давление. Многим странам ОПЕК ссориться с потребителями их ресурсов также нет никаких оснований ведь для большинства это основной источник пополнения государственного бюджета.

На фоне развития отношений в рамках ОПЕК страны, не входящие в данную организацию, по-своему стараются решать вопросы в сфере транспортировки и торговли энергоресурсами. В мире постоянно со все большей периодичностью проходят энергетические саммиты, международные энергетические форумы, на которых страны-участники стараются заключать межправительственные договоры по вопросам энергоснабжения и торговли. К примеру, в конце 2007 года в рамках Энергетического саммита в Вильнюсе между Министерством промышленности и энергетики Азербайджана, Министерством энергетики Грузии, Министерством народного хозяйства Литвы, Министерством экономики Польши и Министерством топлива и энергетики Украины было подписано межведомственное соглашение о сотрудничестве в энергетическом секторе. Соглашением предусматривается создание и развитие коммерчески привлекательного коридора для транспортировки углеводородов из региона Каспийского моря на международный рынок через Азербайджан, Грузию, Украину и Польшу<sup>2</sup>.

Нельзя не согласиться с мнением многих экспертов, что всем индустриально развитым государствам необходимо изменять энергопотребление как качественно, так и структурно.

Необходимо более эффективно добывать и использовать углеводороды. По возможности заменять нефть альтернативными энергоресурсами (газом, ядерной энергией, гидроэнергией, углем и др.).

Одной из основных международных энергетических организаций выступает Международное энергетическое агентство (МЭА). Оно было основано в 1974 году по инициативе госсекретаря США Г. Киссинджера. Агентство является автономным органом в структуре Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и включает страны<sup>3</sup>, относящиеся к группе промышленно развитых. Основной задачей МЭА является содействие международному сотрудничеству в сферах совершенствования мировой структуры спроса и предложения энергоресурсов и энергетических услуг. Штаб-квартира МЭА находится в Париже.

Основные интересы России в отношении МЭА связаны со стратегической линией, направленной на интеграцию в мировую экономику, вхождение российского ТЭК в систему энергетической инфраструктуры промышленно развитых стран, а также участие в системе глобальной энергетической безопасности стран-членов МЭА.

В июле 1994 г. в Москве была подписана Совместная декларация о сотрудничестве в области энергетики между Правительством Российской Федерации и Международным энергетическим агентством. В соответствии с этим документом на МИД России возложена общая координация сотрудничества с МЭА.

В апреле 2007 г. подписан «Меморандум о взаимопонимании по сотрудничеству в сфере энергетики между Министерством промышленности и энергетики Российской Федерации и Международным энергетическим агентством (МЭА) на 2006-2010 гг.».

В заключение можно отметить, что процессы, идущие в последнее время, со всей очевидностью свидетельствуют, что Россия все более гибко реагирует на вызовы, продиктованные реалиями современного мира.



Россия меняет тактику, пытаясь вернуть себе роль одного из главных игроков в мировой политике, но теперь уже посредством экономических рычагов, в частности, за счет роста энергетического влияния в различных регионах. Это достигается как за счет политического влияния (через международные организации, в рамках которых участвует Россия), так и за счет экономических механизмов с помощью политики поглощения и покупки западных активов энергетических компаний, а также с помощью исследования и разработки новых месторождений углеводородов.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

- 1 Международные отношения: теории, конфликты, движения, организации. Учебное пособие. М., 2008. С. 114.
- 2 По материалам сайта информационного агентства [www.unian.net](http://www.unian.net)
- 3 В настоящее время членами МЭА, являются: Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Канада, Люксембург, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Португалия, Словакия, Соединенные Штаты Америки, Турция, Финляндия, Франция, Чехия, Швейцария, Швеция, Южная Корея, Евросоюз.

A. Kotel`nikov

#### FIGHT OF THE COUNTRIES FOR THE ENERGY-SAFETY IN LIGHT OF THE INTERNATIONAL ENERGY ORGANIZATIONS

*Abstract:* The article considers the main directions in the activity of the modern governmental and non-governmental organizations who deal with the questions of production, control and energetic resources defense. The possible ways of such organizations development are given, taken in the light of the growing energy consumption. The analysis of possible consequences is presented, taking into consideration the growing tension in the sphere of struggle for the energy resources.

*Key words:* power safety, the international power organisations, power resources, power consumption.

## ОРГАНИЗАЦИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО И МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ\*

*Аннотация:* Формы организации и функционирования местного самоуправления в Великобритании весьма разнообразны и в свете успешно проведенных недавних реформ представляют особый интерес.

*Ключевые слова:* местное самоуправление, Великобритания, демократия.

Одной из особенностей Соединенного Королевства можно считать традиционные различия в организации местного самоуправления между разными территориями, удивительным образом сочетающиеся со значительным единообразием. Местное самоуправление на территории Англии, Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии регламентируется отдельными нормативными актами для каждого региона и различается по таким параметрам, как административно-территориальное деление и полномочия местных властей. Даже органы государственной власти, в ведении которых находятся вопросы взаимодействия с органами местного самоуправления, различны: в Англии это министерство окружающей среды, регионов и местного самоуправления, в остальных частях страны с конца 1990-х действуют выборные ассамблеи (парламенты) и создаваемые ими правительства.

За два последних десятилетия значительные изменения претерпела система регионального управления.

В 1990-х гг. были созданы собственные региональные органы управления в исторических частях (регионах) страны. Учреждение Национальной ассамблеи Уэльса, Парламента Шотландии и Ассамблеи Северной Ирландии стало глобальным конституционным изменением, не сравнимым, пожалуй, ни с какими иными реформами, ранее имевшими место в Соединенном Королевстве. Соединенное Королевство затронул процесс регионализации, т.е. в государстве появились крупные самоуправляемые в большей или меньшей степени единицы<sup>1</sup>.

Все три новых законодательных органа имеют неодинаковые полномочия и различный набор функций. В Шотландии и Северной Ирландии используется принцип «координации». Так, новый Парламент Шотландии имеет право законодательствовать по любому вопросу, который специально не сохранен за Вестминстером. В Уэльсе, напротив, используется принцип «кооперации»: Национальная ассамблея разделяет функции с центральным правительством. Ассамблея может только издавать вторичное законодательство – правила и инструкции, которые развивают и конкретизируют первичное законодательство, издаваемое Вестминстером. Только Шотландия обладает налоговыми полномочиями.

В соответствии с Актом об управлении Уэльсом 1998 г. в Уэльсе были созданы собственные автономные органы: Национальная ассамблея Уэльса (корпоративный орган), Генеральный аудитор Уэльса и Административный омбудсмен Уэльса, одновременно был реформирован целый ряд органов, ранее осуществлявших управление этим регионом.

Национальная ассамблея Уэльса (Cynulliad Cenedlaethol Cymru) состоит из 60 членов: 20 избираются по избирательным регионам, основанным на существующих

\* © Ежевский Д.О.

---

---

уэльских избирательных округах по выборам в Европарламент, и 40 – по избирательным округам<sup>2</sup>.

Шотландский Акт 1998 г. регулирует основные вопросы организации и деятельности создаваемого Парламента Шотландии, а также порядок его избрания и его полномочия. Кроме того, Акт регулирует вопросы организации исполнительной власти в Шотландии. Таким образом, в отличие от Уэльса, в Шотландии создается не только законодательный, но и исполнительный органы власти, кроме того, законодательный орган власти Шотландии наделяется полномочиями в налоговой сфере, которыми не обладает Национальная ассамблея Уэльса. Наконец, Парламент Шотландии принимает первичное законодательство (Акты Парламента Шотландии), а Национальная ассамблея Уэльса, как уже отмечалось – вторичное. Таким образом, объем автономии, которой наделяется Шотландия, значительно шире той, которая предоставляется Уэльсу. Можно сказать, что по своему статусу Шотландия приближается к субъекту федерации: она имеет собственную законодательную компетенцию, наиболее широкую из всех трех регионов и включающую налоговые полномочия, собственные правовую и судебную системы.

Ситуация в Северной Ирландии, которая, как известно, всегда обособляется, принципиально отличается от Уэльса и Шотландии. Специфика ситуации в Северной Ирландии заключается в том, что североирландское общество расколото на два враждующих лагеря (католиков и протестантов), что на протяжении многих лет создает массу проблем для государства. Государственный секретарь по делам Северной Ирландии играет значительную роль в вопросах формирования и деятельности первого состава Ассамблеи Ольстера.

Таким образом, Соединенное Королевство вступило в процесс регионализации, сопровождающийся наделением регионов страны автономными правами с одновременным реформированием системы самоуправления в каждом из регионов. На рубеже тысячелетий были созданы и начали функционировать новые автономные органы власти во всех трех регионах Соединенного Королевства.

Что касается местного самоуправления, то в Англии установлена «гибридная» (смешанная) система местного самоуправления. В городских муниципальных образованиях – унитарная, в сельских – двухступенчатая. Первая группа унитарных органов была создана в апреле 1996 г. Процесс был завершен после того, как были созданы еще две группы унитарных органов местного самоуправления в 1997 и 1998 гг. В Шотландии и Уэльсе реформа была проведена быстрее и проще: в обоих регионах двухступенчатая система местного самоуправления была упразднена.

В 1996 г. Уэльс в административном отношении был разделен на 8 графств, которые в свою очередь подразделялись на 37 округов. Разделение полномочий между графствами и округами осуществляется так же, как и в Англии. Единственное отличие заключается в том, что утилизация мусора находится в компетенции округов, а не графств, как в Англии. После создания в апреле 1996 г. 22-х новых унитарных советов эти образования стали отвечать за весь круг местных вопросов в Уэльсе.

Унитарные советы Шотландии начали работать в апреле 1996 г. Они стали решать весь круг местных вопросов на своей территории. Однако островные органы местного самоуправления рассматриваемые реформы не затронули. Обеспечение населения питьевой водой в Шотландии находилось в компетенции местных властей, но с апреля 1996 г., после реорганизации, это полномочие было передано специализированным органам.

В итоге, в соответствии с новым законодательством о местном самоуправлении, к апрелю 1996 г. было создано 32 унитарных органа местного самоуправления в Шот-

ландии и 22 – в Уэльсе<sup>3</sup>. В результате, после 1998 г. общее количество органов местного самоуправления сократилось на 79 и составило 442 основных органа местного самоуправления в Англии, Шотландии и Уэльсе.

Советы обладают полномочием осуществлять содействие экономическому развитию региона. Это осуществляется различными способами, например, путем предоставления льгот и займов предпринимателям, финансированием курсов повышения квалификации для местной рабочей силы. В решении подобных вопросов существует большое количество Правительственных программ и программ Евросоюза, воздействие которого на местное самоуправление Великобритании становится все более заметным<sup>4</sup>.

С 1974 г. британская система местного самоуправления считалась двухступенчатой, а после реформ 1990-х – «гибридной» (смешанной), однако в действительности во все времена существовал еще один, третий уровень, если учитывать советы приходов в Англии и советы общин в Шотландии и Уэльсе. Общинные органы формально не являются местными органами самоуправления, поскольку они не обладают статусом юридического лица и не имеют собственного бюджета. Основной целью данных советов является представительство и выражение своего мнения. В Англии существует около 10000 приходов<sup>5</sup>, представляющие третий или даже более низкий уровень местного самоуправления. Минимальный состав совета прихода – 5 советников.

Необходимо отдельно сказать о Северной Ирландии, которая имеет свою специфическую модель местного самоуправления, отличающуюся, в силу ряда исторических причин, от всей остальной территории Великобритании. С 1972 г. местное самоуправление в Ольстере представляет собой 26 окружных советов с весьма ограниченными полномочиями: лицензирование, санитария, утилизация мусора, кладбища, контроль над местным строительством и организация досуга. В отличие от других регионов Британии, такие полномочия, как образование и социальное обслуживание, находятся у 9-ти территориальных органов, образуемых центральным правительством. Хотя в них и представлены местные советники, Министерство по делам Ольстера играет доминирующую роль в координации деятельности органов местного самоуправления Северной Ирландии.

Внимание к проблемам усовершенствования организации местного самоуправления в государстве постоянно увеличивалось, к нему также добавилась дискуссия о необходимости политического контроля за организацией и деятельностью местного самоуправления. В 1980-х центральной проблемой стала роль муниципальных советников, из-за чего в 1985 г. была образована Уиддикомбская комиссия, задачей которой стало исследование системы местного самоуправления. Особое внимание уделялось правам и обязанностям выборных представителей и роли выборных представителей и служащих.

Парламент сохраняет за собой право реорганизовывать местные органы самоуправления, ограничивать полномочия избранных местных советов и расходы местных властей. В последние годы это право укрепилось, благодаря ослаблению властных полномочий органов местного самоуправления. В 1985 г. известный британский исследователь Дж. Гриффит констатировал: «Отсутствие писаного закона (конституции) не дает Правительству права предпринимать любые шаги, лишаящие муниципалитеты власти, данной им историей»<sup>6</sup>. Тем не менее, именно это и случилось. Консервативное правительство М. Тэтчер, стремясь ослабить власть местных властей по всей стране, сокращало их финансирование и передавало их функции в частный сектор. Был ликвидирован Совет Большого Лондона, орган, который управлял метрополией. Так как местное самоуправление не отражено в неписаной британской Конституции, цент-

ральное правительство легко смогло изменить его полномочия. Упадок местного самоуправления можно определить как важное конституционное изменение, связанное с размыванием принципа представительства. Действительно, функции местных советников низводятся до функций управленцев, исключая какую-либо претензию на политическую роль, которую предполагают выборы в местные органы власти.

Таким образом, в настоящее время в Великобритании при отсутствии определенного единства разрешаются проблемы распределения власти и полномочий.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

- 1 Коданева С.И. Британский регионализм (конституционная реформа). М.: Юрист, 2004. С. 140.
- 2 Порядок выборов урегулирован в Распоряжении Государственного секретаря по делам Уэльса от 10 марта 1999 г. № 450.
- 3 Local Government (Scotland) Act; Local Government (Wales) Act. 1994; Local Government. Aspects of Britain. London: HMSO Publications Centre, 2006. P. 15.
- 4 Local Government. Aspects of Britain. London: HMSO Publications Centre, 2006. P. 27.
- 5 Их следует отличать от церковных приходов англиканской церкви.
- 6 Griffith J. Foreword: Half a Century of Municipal Decline, / Ed. by M.Loughlin, D.Gelfand, K.Yound. 2005. P.xi-xii.

D. Ezhevski

#### ASPECTS OF REGIONAL AND LOCAL GOVERNMENT IN GREAT BRITAIN

*Abstract:* It is therefore difficult to predict the future of local government, particularly as the various factors shaping its destiny stem from various sources. Indeed, local authorities must respond to a range of shifting forces, including economic, demographic, social and technological change.

*Key words:* self-government, Great Britain, democracy.

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ГРАНИЦА И ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ СПОРЫ\*

*Аннотация:* Статья посвящена актуальному вопросу, связанному с пограничными территориальными спорами. В ней рассматриваются виды границ, порядок их установления, практика международного права по установлению границ и разрешению территориальных споров.

*Ключевые слова:* границы, территория, морское пространство, межгосударственные договора. Латинская Америка, Россия.

Государственная граница – это линия и проходящая через нее вертикальная плоскость, определяющая пределы государственной территории. Граница устанавливается на основании международного договора между сопредельными государствами. Существуют следующие виды границ:

1. Сухопутные - это линии, проходящие по характерным точкам рельефа местности или через определённые точки географических координат.

2. Водные - проходят по рекам, озёрам, морям. Речные границы устанавливаются по соглашению между государствами: на судоходных реках – по тальвегу (линии наибольших глубин) или по середине главного фарватера, на несудоходных - по середине реки. С речными границами связано понятие подвижных границ: денудация может привести к изменению фарватера реки, - при изменении фарватера меняются и границы. Границы по озёрам, другим водоёмам устанавливаются по прямым линиям, соединяющим выступающие участки сухопутной границы вдоль берега. Морские границы - это внешние пределы территориальных вод или линии разграничения территориального моря между смежными или противоположащими государствами.

3. Воздушные - это воображаемая плоскость, поставленная вертикально и проходящая по сухопутным и водным границам государства. Верхний предел, отделяющий воздушное пространство от космического, установлен на основании обычной нормы – 100-110 километров от поверхности Земли.

4. Недра – продолжение вниз воображаемой вертикальной плоскости по сухопутным и водным границам государства определяет границы недр.

Международным правом определяется порядок установления границ.

1. Делимитация – установление линии государственной границы, которое осуществляется по крупномасштабным картам с подробным изображением рельефа, указанием населённых пунктов и других объектов. Карта с нанесённой на неё линией границы является составной частью договора о делимитации границ. Договор о делимитации содержит также обязательства о демаркации.

2. Демаркация – установление линии границы на местности. Результаты демаркации фиксируются в специальных документах. Документы о демаркации вступают в силу после их утверждения правительствами обоих государств.

Для обеспечения неприкосновенности границ сопредельные государства устанавливают специальный режим границ, включающий в себя содержание государственной границы, пересечение границы, ведение на границе хозяйственной, промысловой и иной деятельности, порядок урегулирования пограничных инцидентов, споров и конфликтов.

\* © Макеева Е.А.

Господствующей в современном международном праве является концепция, согласно которой установление границ всегда подразумевает окончательность и стабильность определения юридической принадлежности территории. Договоры о границах характеризуются следующими чертами:

1. не подлежат денонсации;
2. не прекращают своего действия во время войны;
3. новация производится только по взаимному соглашению сторон.

Рассмотрим те участки международных границ, территориальные споры на которых до сих пор не улажены и существуют очаги напряжённости. Практический интерес представляет латиноамериканский опыт, где региональные конфликты разного масштаба сопровождают всю историю независимого развития государств Центральной и Южной Америки.

В конце XX века в Центральной Америке стали оживать прежние территориальные споры и возникать пограничные конфликты между Никарагуа и Гондурасом, Никарагуа и Коста-Рикой, Гватемалой и Белизом.

Никарагуа имеет давний территориальный спор с Гондурасом по поводу демаркации морских границ. Начало этому было положено ратификацией в 1999 году договора о морских границах между Гондурасом и Колумбией, который затрагивал интересы третьей стороны – Никарагуа, предъявившей свои претензии на ряд островов и на прилегающий к ним континентальный шельф в Карибском море площадью до 130 кв.км. В ответ на заключение этого договора Никарагуа ввела повышенные пошлины на гондурасские товары и выступила с правительственными заявлениями, осуждающими развёртывание гондурасских войск на границе и намерения Гондураса вновь ввести обязательную военную службу, которая была отменена в центрально – американских государствах после прекращения регионального конфликта<sup>1</sup>.

Никарагуа имеет также проблемы и на границе с Коста-Рикой по поводу права на судоходство по пограничной реке Сан-Хуан. Территориальные споры существуют также между Сальвадором и Гондурасом, между Гватемалой и Белизом. У Венесуэлы существует напряжённость на границе с соседней Гайаной по поводу обширного района – почти 160000 кв.км. площадью. Один из застарелых территориальных споров – боливийско-чилийский.

Территориальные претензии имеются практически у всех стран Латинской Америки. Подводя итоги рассмотрению территориальных споров стран Латинской Америки, можно сделать вывод о том, что территориальные претензии предъявляются слабым государствам. В выяснении отношений между государствами бывают случаи просчётов, недооценки противника. Когда в 1982 году Аргентина попыталась вернуть себе Мальвинские (Фолклендские) острова, то потерпела поражение от Великобритании.

Особое место в территориальных спорах занимает Антарктида. Территориальные споры вокруг Антарктиды заморожены согласно Договору об Антарктике.

При решении территориальных споров необходим комплексный подход: экономический, культурный, политический, дипломатический. Важное значение имеет участие в разрешении конфликта авторитетных международных организаций, а также государств – гарантов соблюдения достигнутых договорённостей.

Что касается России, то следует, видимо, подробнее остановиться на проблеме разграничений морских пространств. Разграничение морских пространств имело место между Россией и Финляндией, Россией и Эстонией, а также России со Швецией, Литвой, Польшей, Норвегией, Данией, США, Украиной, Турцией, Японией, КНДР. Между Россией и Польшей в международно-правовом отношении граница на море

определена на всём протяжении Договором между СССР и ПНР о разграничении территориального моря, экономической зоны, зоны морского рыболовства и континентального шельфа в Балтийском море от 17 июля 1985 года.

Исторически граница между морскими пространствами России и США сформировалась на основе линии, определённой Конвенцией 1867 года, к востоку от которой все земли, согласно Конвенции, передавались под юрисдикцию Вашингтона. Граница проходила по меридиану, проходящему по середине водного пространства между островами Ратманова (Россия) и Крузенштерна (США) в Беринговом проливе.

В 1977 году СССР и США договорились о разграничении по линии Конвенции 1867 г. районов юрисдикции сторон в области рыболовства в Северном Ледовитом океане, Чукотском и Беринговом морях. Однако у сторон имелось разное понимание относительно того, как граница проходит на карте. В Беринговом море образовался спорный район.

Переговоры между СССР и США завершились в 1990 году подписанием Соглашения о линии разграничения морских пространств. США ратифицировали это Соглашение 16 сентября 1991 года. По договорённости между правительствами СССР и США оно временно применяется с 15 июня 1990 г. Указанное Соглашение разграничивает территориальное море, экономические зоны и континентальный шельф в Чукотском и Беринговом морях, а также в Северном Ледовитом и Тихом океанах<sup>2</sup>. Данное Соглашение Россией не ратифицировано.

Переговоры с Украиной о разграничении морских пространств касаются проблемы установления режима внутренних вод России и Украины для акватории Азовского моря и Керченского пролива.

В соответствии с ч. 1 ст. 1 Договора между Российской Федерацией и Украиной о сотрудничестве в использовании Азовского моря и Керченского пролива, подписанного в городе Керчи 24 декабря 2003 года<sup>3</sup>, Азовское море и Керченский пролив признаны внутренними водами России и Украины. В 2004 году договор был ратифицирован. Согласно Конвенции ООН по морскому праву 1982 г<sup>4</sup>., государство обладает суверенитетом над своими внутренними водами. Образование двух суверенных государств – Российской Федерации и Украины – изменило правовой статус Азовского моря и Керченского пролива. Таким образом, в Азовском море и Керченском проливе сложилась ситуация, когда государственной границы нет, а суверенитет России имеется. Определение границ в настоящее время является прерогативой России и Украины<sup>5</sup>.

В заключение остановимся на проблеме разграничения морских пространств на Дальнем Востоке. Разграничение морских пространств с Японией каким-либо договором не оформлено. Государственная граница на море установлена СССР в одностороннем порядке и охраняется по срединной линии в проливах Кунаширском, Советском, отделяющих японский остров Хоккайдо от находящихся под российской юрисдикцией островов Малой Курильской гряды и Курильских островов Кунашир и Итуруп. Решение территориальной проблемы в российско-японских отношениях – вопрос отдалённого будущего, возможно, следующих поколений.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

- 1 Клеченов Г.Е. Территориальные споры в Латинской Америке в условиях глобализации и борьбы с международным терроризмом. Московский журнал международного права. 2002. № 4. С. 32.
- 2 Постнов В.В. Морские границы России. Московский журнал международного права 2002. № 4. С. 60.
- 3 Бюллетень международных договоров. 2004. № 7. С. 46-47.
- 4 Бюллетень международных договоров. 1998. № 1. С. 3-168.



- 5 Тихонова С.Н. Международно-правовые аспекты статуса вод Азовского моря. Международное публичное и частное право. 2008. № 1. С. 28.

E. Makeeva

BORDER AND TERRITORIAL DISPUTES

*Abstract:* This article is devoted to the pressing questions relating to border territorial disputes. It discusses the kinds of boundaries, the order of their establishment, the practice of international law on the establishment of boundaries and the resolution of territorial disputes.

*Key words:* borders, territory, maritime space, inter-state treaty. Latin America, Russia.

## К ПРОБЛЕМЕ МАТЕРИАЛЬНЫХ РЕСУРСОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ РЕСПУБЛИК СЕВЕРНОГО КАВКАЗА \*

*Аннотация:* Одним из ключевых условий развития местного самоуправления в Российской Федерации является наличие у муниципальных образований адекватной финансово-экономической базы. В наиболее затруднительном положении находятся муниципальные образования республик Северного Кавказа.

*Ключевые слова:* местное самоуправление, Северный Кавказ.

В современной доктрине муниципального права Российской Федерации российские ученые весьма справедливо, на наш взгляд, выделяют мнение о том, что реальность и эффективность местного самоуправления определяются, прежде всего, материально-финансовыми ресурсами, имеющимися в распоряжении муниципальных образований и составляющими в своей совокупности финансово-экономические основы самоуправления<sup>1</sup>. По нашему мнению, такая теоретическая позиция может послужить методологическим ориентиром в изучении финансово-экономических основ местного самоуправления на Северном Кавказе.

Переход институтов местного самоуправления Северного Кавказа на рыночный путь развития в начале 1990-х годов был обусловлен началом нового цикла институциональных и социально-экономических преобразований. К этому времени муниципальные реформы, обеспечивающие самостоятельность местных органов публичной власти, были проведены в большинстве европейских стран. Однако активная муниципализация имущественных активов и сосредоточение в руках местных органов власти значительных материальных и финансовых средств начинаются только в первой трети XX века, когда система свободной рыночной экономики достигает высокого уровня развития (при этом не обеспечивая на собственной основе оптимального функционирования отдельных отраслей хозяйства).

В отношении практической реализации экономических основ местного самоуправления в республиках Северокавказского региона существуют некоторые проблемы, причем свойственные не только горским республикам, но и многим другим субъектам Российской Федерации. В период, предшествующей муниципальной реформе, в Российской Федерации все еще количественно преобладали отсталые и депрессивные регионы. Отсталыми именуют те территории, которые на протяжении значительного периода (десятилетиями) находились на низком по отношению к большинству других уровне социального и экономического развития. Л.А. Иванченко указывает, что основными критериями отнесения той или иной территории к категории отсталой является низкий уровень производства товаров и услуг на душу населения, реальные душевые доходы, неразвитость социальной, инженерно-коммунальной и производственной инфраструктуры, крайне плохое состояние научно-технического и кадрового потенциала<sup>2</sup>. Среди наиболее отсталых субъектов Российской Федерации данный исследователь называет, в частности, республики Адыгею, Дагестан, Кабардино-Балкарскую, Карачаево-Черкесскую республики, Республику Ингушетию и Северную Осетию-Аланию<sup>3</sup>.

В процессе же проведения реформы одним из самых острых экономических воп-

\* © Мужухоева М.М.

росов является вопрос разграничения собственности.

По данным Минрегиона России<sup>4</sup>, если в целом по Южному федеральному округу количество муниципальных образований, по которым приняты законы субъекта Федерации о разграничении имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами, поселениями, городскими округами, составляет 1262, из них: Астраханская область – 23, Волгоградская область – 453, Ростовская область – 408, Краснодарский край – 378, то, например, в горских республиках, входящих в Южный федеральный округ, этот показатель равен нулю.

Подчеркнем, что в горских республиках Северного Кавказа процесс передачи объектов государственной собственности во владение муниципальных органов происходит крайне болезненно и по довольно сложной и запутанной схеме.

Для всех республик Северного Кавказа проблема разграничения собственности не столько правовая, сколько финансовая и организационная, так как принятие соответствующего закона не требует больших затрат и усилий. Проблема в том, что 80% планируемого к передаче имущества не имеет технических паспортов и не зарегистрировано<sup>5</sup>. Вместе с этим непосредственно процедуры паспортизации и регистрации имущества требуют значительных материальных затрат<sup>6</sup>.

Помимо перечисленных, к числу основных проблем, связанных с реализацией экономических принципов местного самоуправления, заложенных в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», относят:

1) необеспеченность расходных полномочий органов местного самоуправления, определенных Федеральным законом, доходами местных бюджетов. В структуре расходов муниципальных районов наибольший удельный вес приходится на образование (57,7%), здравоохранение и спорт (12,6%). В структуре расходов городских и сельских поселений на долю расходов на решение общегосударственных вопросов приходится 34%, на образование – 27%, культура и средства массовой информации – 12,6%, жилищно-коммунальное хозяйство – 10%, межбюджетные трансферты – 6%<sup>7</sup>;

2) отсутствие взаимодействия налоговых органов с органами местного самоуправления;

3) отсутствие в муниципальной собственности имущества, необходимого для исполнения органами местного самоуправления полномочий по содержанию и строительству дорог, благоустройству территорий, организации торговли, общественного питания, бытового обслуживания, предоставлению услуг связи, созданию условий для развития сельскохозяйственного производства;

4) недостаточная обеспеченность органов местного самоуправления квалифицированными кадрами. Отсутствие в местных бюджетах средств для переподготовки, повышения квалификации муниципальных служащих;

5) слабая материально-техническая база органов местного самоуправления: отсутствие собственных административных зданий и транспорта;

6) отсутствие в местных бюджетах средств на реконструкцию, модернизацию жилищно-коммунального хозяйства, содержание которого передано на поселенческий уровень.

Реальные экономические ресурсы местного самоуправления северокавказских республик настолько малы, что функционирование собственности, формально считающейся «муниципальной», на деле (особенно в социальной среде) целиком зависит только от государственного финансирования. «От 60% до 80% средств, передаваемых с федерального уровня на региональный и далее – на муниципальный, представляют собой ресурсы дотирования и поддержания жилищно-коммунального хозяйства и

социальной сферы, в основном формально функционирующей в статусе институтов муниципальной собственности. Однако подобную ситуацию не следует драматизировать: как и приватизация, «муниципализация» представляет собой весьма сложный процесс разгосударствления собственности, и никто не ожидает, что этот процесс может быть скоротечным и беспроблемным»<sup>8</sup>.

Отметим, что в Республиках Ингушетия, Дагестан, Кабардино-Балкарская и Карачаево-Черкесская за последние годы (2004-2009) около трети (24-28 %) экономически активного населения республик являлось безработным, около 40 % населения имели доходы ниже прожиточного минимума, зависимость республиканских бюджетов от субвенций и трансфертов Центра все предыдущие годы превышает 90%.

Важным элементом развития материальной базы муниципалитетов является финансовый контроль за деятельностью местных властей в сфере целевого использования доходных и расходных средств местного бюджета.

В средствах массовой информации часто встречаются заметки о случаях нецелевого использования финансовых средств регионального и местного бюджета. В республиках Северного Кавказа необходимо обеспечить максимальную эффективность финансового контроля за выделяемыми из центрального или регионального бюджета трансфертами, субсидиями или кредитами.

Еще одним важнейшим вопросом является тот факт, что практически во всех региональных законах республик Северного Кавказа о местном самоуправлении недостаточно подробно освещены вопросы финансово-бюджетного обеспечения и в первую очередь вытекающие отсюда задачи обеспечения текущих и долговременных потребностей социально-экономического развития территорий, а также управления этим развитием. Особенно остро они стоят на уровне муниципальных образований. Основная причина заключается в финансово-бюджетной необеспеченности местного самоуправления. В то же время именно отсюда берут начало все финансовые потоки, которые позже различными каналами пополняют бюджеты всех уровней, внебюджетные фонды, поступают непосредственным производителям, различным группам населения и т.д.

Таким образом, без создания реального экономического механизма управления невозможно говорить о функционировании в северокавказском регионе, в частности, и во всей России в целом, такой системы местного самоуправления, которая соответствовала бы европейским стандартам, закрепленным в Европейской Хартии местного самоуправления.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

- 1 Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации М., 2005. С. 229.
- 2 См.: Иванченко Л.А. Приоритеты региональной экономики. М., 1998. С. 325.
- 3 Собянин С.С. Формирование правовых механизмов преодоления диспропорций регионального развития как этап совершенствования федеративных отношений в России // Право и политика. 2007. № 1.
- 4 Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 г. М., 2007. С. 201-202.
- 5 Аналитическая записка по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Использование средств федерального бюджета, направленных на обеспечение реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в 1 квартале 2006 года»: Редакционный материал // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 9.
- 6 Салапаров Э.Б. Реализация общих принципов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации. Дисс...2008. С.34.
- 7 Аналитическая записка: Основные проблемы, связанные с реализацией Федерального закона от 6

октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в Республике Калмыкия / Документ не опубликован.

- 8 Алиев А.И. Местное самоуправление в системе регионального регулирования // Стратегия и реальность регионального развития. М., ЮНИТИ. 2001. С. 251-258.

M. Muzhuhoeva

THE PROBLEM OF MUNICIPAL BUDGETS IN NORTHERN KAVKAZ

*Abstract:* The budget deficit and public debt will require central government to maintain a tight hold over public spending. While it is almost certainly the case that local government is today weaker than it was before, we would contend that it does not follow that local government is therefore less relevant. Indeed, the reform of local government.

*Key words:* local self-government, the North Caucasus.

## Трибуна молодого ученого

УДК 343.272

Оленьчев Ю.А.

### НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЪЕКТИВНОЙ СТОРОНЫ СОСТАВА ПРЕСТУПЛЕНИЯ, ПРЕДУСМОТРЕННОГО ЧАСТЬЮ 1 СТАТЬИ 312 «НЕЗАКОННЫЕ ДЕЙСТВИЯ В ОТНОШЕНИИ ИМУЩЕСТВА, ПОДВЕРГНУТОГО ОПИСИ И АРЕСТУ ЛИБО ПОДЛЕЖАЩЕГО КОНФИСКАЦИИ» УК РФ\*

*Аннотация:* В настоящей публикации автором исследованы некоторые проблемы объективной стороны состава преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 312 Уголовного кодекса Российской Федерации. В частности, предлагается доктринальное толкование деяний, выражающих объективную сторону данного преступления, указаны основные проблемы применения уголовной ответственности за незаконные действия в отношении имущества, подвергнутого описи или аресту, связанные с дефектами действующего уголовного законодательства, а также высказаны предложения по их устранению путем внесения изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации.

*Ключевые слова:* уголовная ответственность, арестованное имущество, растрата, отчуждение объектов, переданных на хранение.

Право на судебную защиту, гарантированное Конституцией Российской Федерации, может быть в полной мере реализовано только в случае полного и своевременного исполнения принятого в результате правосудия акта судебной власти.

Важной правовой гарантией обеспечения исполнения судебных актов является уголовно-правовая охрана общественных отношений, возникающих в процессе деятельности органов государственной власти по исполнению актов судебной власти. В частности, действующий Уголовный кодекс Российской Федерации (далее – УК РФ) предусматривает уголовную ответственность за злостное уклонение от уплаты средств на содержание несовершеннолетних детей и нетрудоспособных родителей (ст. 157 УК РФ), злостное уклонение от погашения кредиторской задолженности (ст. 177 УК РФ), злостное неисполнение приговора суда, решения суда и иного судебного акта (ст. 315 УК РФ).

Наряду с указанными уголовно-правовыми запретами, важной гарантией надлежащего исполнения актов судебной власти является уголовно-правовая охрана общественных отношений, возникающих в связи с арестом (описью) имущества для целей реализации требований вступившего в законную силу судебного акта.

В главе 31 УК РФ (Преступления против правосудия) содержится статья 312 «Незаконные действия в отношении имущества, подвергнутого описи или аресту либо подлежащего конфискации».

Среди признаков состава преступления, предусмотренного ст. 312 УК РФ, осо-

---

\* © Оленьчев Ю.А.

бый интерес на теоретическом уровне и на уровне правоприменения имеет объективная сторона данного преступления.

Объективная сторона состава преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 312 УК РФ, может быть выражена следующими действиями, прямо перечисленными в диспозиции данной нормы, а именно:

- растрата имущества;
- отчуждение объектов, переданных на хранение, любыми способами, в том числе на возмездной или безвозмездной основе;
- сокрытие арестованных материальных ценностей;
- незаконная передача имущества, под которой следует понимать предоставление объектов третьим лицам без цели его отчуждения.

Под растратой понимается израсходование имущества, вверенного на хранение; под отчуждением - передача его в собственность третьих лиц на основании возмездной или безвозмездной сделки.

Растрата имущества, а также его отчуждение и незаконная передача имеют материальный состав, поскольку указанное преступление является оконченным при наступлении последствий в виде имущественного вреда. Причиненный ущерб должен быть следствием растраты, отчуждения или незаконной передачи имущества, подвергнутого аресту.

Соккрытие – любые действия по утаиванию вверенного имущества. Например, перемещение арестованного имущества для хранения в другое место без предварительного уведомления судебного пристава-исполнителя, передача другому хранителю и др.

Совершение преступления путем сокрытия арестованного имущества либо осуществления банковских операций с денежными средствами (вкладами), на которые наложен арест, относится к деяниям с формальным составом. Преступление считается оконченным в момент совершения указанных действий.

Исследование объективной стороны состава преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 312 УК РФ, позволяет отнести указанный состав к формально-материальным составам преступления.

Отдельные авторы вполне обоснованно критикуют альтернативную диспозицию нормы, закрепленной в ч. 1 ст. 312 УК РФ, за то, что формы незаконных действий с имуществом, подвергнутому аресту, дублируют друг друга и не уточнены для правильного их применения на практике. Кроме того, не исключены случаи, когда имущество, находящееся под арестом, будет неправомерным образом утрачено и в какой-либо форме, не указанной в ст. 312 УК РФ, что, в свою очередь, приведет к необоснованному освобождению от ответственности. Исходя из этого, правильным следует признать предложение А. Друзина об упрощении конструкции состава рассматриваемого преступления путем ввода ответственности за неисполнение обязанности по хранению имущества, подвергнутого аресту, повлекшее за собой его утрату или порчу<sup>1</sup>.

Анализ практики расследования уголовных дел, возбужденных по ст. 312 УК РФ показал, что имеет место отчуждение арестованного имущества со стороны виновных лиц.

Так, например, Д. был привлечен к уголовной ответственности судом за то, что, замещая должность генерального директора ЗАО «ВЛК», вопреки постановлению судебного пристава-исполнителя, продал часть имущества, на которое в ходе исполнительного производства был наложен арест. Материальные ценности, принадлежавшие предприятию, подлежали изъятию и продаже в целях погашения долга акционерного общества по сводному исполнительна, производству. Однако Д., несмотря на то, что под роспись было сообщено о запрете отчуждать арестованное имущество, передал

его на возмездной основе третьим лицам. Осужденный действовал умышленно, используя то обстоятельство, что материальные ценности находились в его фактическом владении на территории предприятия.

Деяния, формирующие объективную сторону состава преступления, предусмотренного ст. 312 УК РФ, приобретают общественно опасный характер, если они совершены в отношении имущества, подвергнутого описи или аресту либо подлежащего конфискации.

Категории «арест» и «опись» в уголовном законодательстве не раскрываются. Указанные понятия используются и в процессуальном законодательстве Российской Федерации.

Так, в гл. 8 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и гл. 13 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации определены основания и порядок назначения судом обеспечения обеспечительных мер, среди которых наиболее часто используемой для предотвращения причинения имущественного ущерба заявителю, участвующему в разбирательстве по делу, является арест спорного имущества или имущества ответчика.

Кроме того, при производстве предварительного расследования по уголовным делам следователю в силу ст. 115 УПК РФ предоставлено право с согласия прокурора возбуждать перед судом ходатайство о наложении ареста на имущество подозреваемого, обвиняемого или лиц, которые по закону несут материальную ответственность за их действия. Целью ареста имущества в уголовном судопроизводстве является обеспечение исполнения приговора в части гражданского иска, других имущественных взысканий или возможной конфискации имущества, полученного в результате преступных действий либо нажитого преступным путем.

Порядок наложения ареста на имущество должника для обеспечения сохранности имущества, которое подлежит передаче взыскателю или реализации во исполнение требований исполнительного документа регламентирован Федеральным законом от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»<sup>2</sup>.

Арест имущества должника представляет собой один из наиболее важных институтов принудительного исполнения судебных актов. Согласно ч. 1 ст. 80 Федерального закона «Об исполнительном производстве», судебный пристав-исполнитель в целях обеспечения исполнения исполнительного документа, содержащего требования об имущественном взыскании, вправе наложить арест на имущество должника. Арест имущества должника включает запрет распоряжаться имуществом, а при необходимости – ограничение права пользования имуществом и изъятие имущества. Арест имущества должника (за исключением ареста и исполняемого регистрирующим органом ареста денежных средств, аккумулированных на счетах в кредитных организациях, ареста ценных бумаг) производится судебным приставом-исполнителем с участием понятых и составлением акта о наложении ареста (описи имущества).

Таким образом, в действующем законодательстве об исполнительном производстве категории «арест имущества» и «опись имущества» используются как равнозначные понятия. Правоприменительная практика деятельности судебных приставов исполнителей не содержит примеров описи имущества без наложения ареста на указанное имущество.

Кроме того, в соответствии со ст. 86 Закона об исполнительном производстве передаче на хранение или под охрану подлежит исключительно арестованное имущество должника.

Учитывая изложенное, использование в наименовании статьи 312 УК РФ и в ч. 1 ст. 312 УК РФ категории «опись имущества» представляется излишним.



СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

- 1 Друзин А. Диспозиция ст.312 УК РФ требует уточнения // Законность. 2002. № 10. С. 31.
- 2 СЗ РФ, 1997. № 30. Ст. 3590.

Y. Olenchev

SOME PROBLEMS OF THE OBJECTIVE SIDE OF THE COMPOSITION OF CRIME PROVIDED BY PART OF 1 OF ARTICLE 312 “ILLEGAL ACTIONS WITH RESPECT TO THE PROPERTY, SUBJECTED TO INVENTORY AND ARREST OR OF THE SUBJECT OF CONFISCATION” UK RF

*Abstract:* This article is about some problems of objective side of corpus delicti, set in p.1 it. 312 of Criminal Code of the Russian Federation. Particularly, it is suggested the doctrinal interpretation of actions, showing objective side of this crime. It is also considered the main problems of using of criminal liability against illegal actions, concerning the property under distraint and arrest, and illegal actions with faults of criminal law currently in force. Also, it is proposed to make changes in Criminal Code of the Russian Federation.

*Key words:* the criminal liability, the arrested property, waste, alienation of the objects transferred to storage.

## НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ\*

*Аннотация:* Конституционные основы регулирования отношений в сфере организации и деятельности СМИ определяют формирование и развертывание в законодательстве о СМИ таких принципов, как недопустимость (запрет) цензуры, возможность ограничения свободы массовой информации только федеральным законом в строго определенных целях, недопустимость злоупотребления свободой массовой информации. Нельзя игнорировать и влияние политических норм на процесс развития в России законодательного регулирования отношений в сфере массовой информации.

*Ключевые слова:* законодательство, средство массовой информации.

Конституция Российской Федерации 1993 года создала достаточно прочную базу для формирования и развития законодательства о средствах массовой информации. Принцип на свободу массовой информации (статья 29 Конституции РФ) играет роль структурообразующего фактора, интегрирующего различные правовые нормы в единую систему взаимосвязанных по своему назначению предписаний, регулирующих относительно обособленную совокупность общественных отношений, возникающих в процессе организации и деятельности средств массовой информации как института гражданского общества.

Свобода печати – сложное по своей структуре, социальное, в том числе правовое явление. Как субъективное право гражданина она представляет собой гарантированную статьей 32 Конституции Российской Федерации юридическую возможность участия в управлении делами общества и государства посредством печати и других средств массовой информации. Отсюда вытекает два более конкретных правомочия – участвовать в деятельности средств массовой информации и получать через них информацию (форма реализации права на информацию), которые в свою очередь реализуются через еще более конкретные правомочия, реализуемые гражданином индивидуально или в коллективе: получать, обладать, воспроизводить и распространять массовую информацию. Конституция Российской Федерации содержит ряд гарантий прав человека и гражданина, которые можно рассматривать в качестве конституционно-правовых основ законодательства о СМИ.

Среди конституционных гарантий свободы массовой информации следует назвать также свободу экономической деятельности и право частной собственности, закрепленные в статьях 8, 34 и 35 Конституции Российской Федерации, а также принцип идеологического разнообразия (статья 13), предусматривающий, что никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Тем самым формируются определенные защитные механизмы, чтобы противостоять попыткам сворачивания информационного плюрализма, в том числе путем концентрации и монополизации средств массовой информации. В качестве конституционных гарантий свободы массовой информации выступают также нормы, устанавливающие ответственность должностных лиц за сокрытие фактов и обстоятельств, создающих

\* © Рыженкова О.Ю.

угрозу для жизни и здоровья людей (ч. 3 ст. 41), провозглашающие открытость заседаний палат Федерального собрания (ч. 2 ст. 100), обязательность официального опубликования законов - «неопубликованные законы не применяются» (ч. 3 ст. 15), открытость судопроизводства (ч. 1 ст. 123) и т.д. Конституцией Российской Федерации также предусмотрена возможность законодательного освобождения от обязанности давать свидетельские показания (ч. 2 ст. 51)<sup>1</sup>.

Законодатель в Законе СССР 1990 года «О печати и других средствах массовой информации» сослался на конституционное положение о свободе слова и свободе печати, подчеркнув, что это означает право высказывания мнений и убеждений, поиска, выбора, получения и распространения информации и идей в любых формах, включая печать и другие средства массовой информации, а также запрет цензуры массовой информации. Сформулированное таким образом понятие свободы печати включало три компонента: свободу средств массовой информации, право граждан на свободу слова в СМИ и недопустимость цензуры. Однако юридическое содержание указанных компонентов в законе не раскрывалось. Данный недостаток был частично преодолен в Законе Российской Федерации 1991 года «О средствах массовой информации», в котором содержится определение цензуры (ст. 3), а «свобода массовой информации» преподносится как принцип, раскрывающийся на протяжении всего законодательного текста. Согласно статье 1 Закона о СМИ, в Российской Федерации не подлежат ограничениям:

- а) поиск, получение, производство и распространение массовой информации;
- б) учреждение средств массовой информации, владение, пользование и распоряжение ими;
- в) изготовление, приобретение, хранение и эксплуатация технических устройств и оборудования, сырья и материалов, предназначенных для производства и распространения продукции СМИ.

Анализ содержания статьи 29 Конституции РФ показывает, что законодатель здесь применил аналогичный подход, связав гарантию свободы массовой информации (часть 5) с правом каждого свободно искать, получать и распространять информацию любым законным способом (часть 4). Кроме этого, часть 1 статьи 29 Конституции РФ гарантирует каждому свободу мысли и слова, а часть 3 провозглашает недопустимость принуждения человека к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них. Таким образом, вместе со свободой слова, свобода массовой информации – важнейший элемент демократии, показатель состояния общества. Если в обществе реально существуют эти свободы, значит, общество здорово, стабильно, благополучно, имеет гарантии других прав и свобод граждан.

Конституционные положения о свободе массовой информации закреплены в главе 2 Конституции «Права и свободы человека и гражданина», составляя основы правового статуса личности. Следовательно, они признаются непосредственно действующими и определяющими смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (статья 18 Конституции), а также вместе с положениями главы 1 «Основы Конституционного строя» находятся под особой защитой Конституции и не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном ею (статьи 16, 64 и 135 Конституции).

Вместе с тем свобода массовой информации не абсолютна. Наряду с гарантиями Конституция РФ предусматривает определенные ограничения свободы массовой информации, которые можно представить в виде четкой системы, включающей в себя: а) ограничения общего характера; б) ограничения, действующие в условиях применения

специальных правовых режимов; в) ограничения, вытекающие из особенностей правового статуса отдельных категорий субъектов права и их отношений с государством и обществом<sup>2</sup>. Некоторые исследователи настаивают на разделении свободы слова и свободы массовой информации на том основании, что свобода слова относится к группе гражданских прав, а свобода массовой информации – к группе политических прав. К первой группе ограничений следует отнести:

- положения части 2 статьи 29 Конституции РФ, в соответствии с которой «не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства»;

- положение части 4 статьи 29 Конституции РФ, согласно которой право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом не применяется в отношении сведений, составляющих государственную тайну. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом<sup>3</sup>;

- положения части 2 статьи 19 Конституции РФ, запрещающей «любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности».

Кроме того, Конституцией запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание незаконных вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (часть 5 статьи 13).

Ко второй группе ограничений относим принятые в развитие Конституции РФ законы, имеющие целью закрепление особых правовых режимов, касающихся отдельных территорий, объектов или социально значимых ситуаций. Так, определенные ограничения свободы массовой информации с указанием пределов и срока их действия могут устанавливаться в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя на территориях, где введено чрезвычайное положение, в соответствии с Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 года (в редакции Федерального конституционного закона от 30 июня 2003 года) «О чрезвычайном положении» (статья 56 Конституции). На территории, на которой введено военное положение, могут быть приняты меры по контролю за работой средств массовой информации (статья 7 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 года «О военном положении»).

В качестве примера ограничений из третьей группы могут рассматриваться такие требования законодательства, которые закрепляют правовой статус так называемого «публичного лица» или «официальной фигуры». Данная правовая категория получила закрепление в европейской судебной-правовой системе. В то же время, по словам судьи Верховного суда РФ С. Потапенко, Верховный суд РФ также пытается следовать практике Европейского Суда по правам человека, заключающейся в «проявлении повышенной терпимости судов в случае диффамационных высказываний в адрес политиков, депутатов, правительства и других органов государственной власти»<sup>4</sup>. Так, в определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 9 июля 1999 года по иску депутата Государственной Думы Федерального собрания РФ Ч. к Главе Республики Коми С. и к газете «Курьер-плюс» о защите чести, достоинства, деловой репутации и компенсации морального вреда и по аналогичному встречному иску зафиксирована следующая правовая позиция суда: «При определении размера

---

---

компенсации морального вреда, взаимно причиненными сторонами друг другу, суд первой инстанции не учел того, что и истец и ответчик являются публичными политиками, заинтересованными в склонении общественного мнения в свою пользу всеми доступными им средствами. Участвуя в политической борьбе, обе стороны тем самым по собственной воле подвергают себя повышенному общественному вниманию и критике со стороны политических противников, причем необоснованная критика может не только не причинить морального вреда политическому деятелю, но в ряде случаев - повысить общественный рейтинг этого политика, если он сможет адекватно реагировать на эту критику и дать на нее достойный ответ в средствах массовой информации<sup>5</sup>.

Свобода массовой информации может быть ограничена федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (часть 3 статьи 55 Конституции). Из сопоставления статей 1 и 5 Закона о СМИ следует, что ограничение свободы массовой информации может осуществляться лишь по основаниям, предусмотренным в законодательстве о СМИ. Однако данное положение не вполне коррелирует с Конституцией РФ, что позволяет на практике не учитывать требования статьи 1 Закона о СМИ, а применять общее положение ч. 3 ст. 55 Конституции, согласно которому ограничение прав и свобод допускается на основании федерального закона. Эта позиция получила закрепление в Постановлении Конституционного суда РФ от 30 октября 2003 года № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Любое не соответствующее перечисленным выше требованиям воспрепятствование со стороны граждан, должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, общественных и религиозных объединений, политических партий, иных организаций законной деятельности учредителей, собственников, организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, распространителей продукции средств массовой информации, а также журналистов признается, в соответствии со статьей 58 Закона о СМИ, ущемлением свободы массовой информации. Воспрепятствование возможно в различных формах, в том числе посредством: осуществления цензуры (статья 3 Закона о СМИ); вмешательства в деятельность и нарушения профессиональной самостоятельности редакции (статьи 18, 19, 25 Закона о СМИ); незаконного прекращения либо приостановления деятельности средства массовой информации (статья 16 Закона о СМИ); нарушения прав главного редактора, журналиста на запрос и получение информации (статьи 38, 39, 40, 48 Закона о СМИ); незаконного изъятия, а равно уничтожения тиража или его части (статья 28 Закона о СМИ); принуждения журналиста к распространению или отказу от распространения информации (статьи 42, 47 Закона о СМИ), а также нарушения иных прав журналиста (статья 47 Закона о СМИ).

За ущемление свободы массовой информации, согласно Закону о СМИ, в российском законодательстве должна быть предусмотрена уголовная, административная, дисциплинарная или иная ответственность. Однако следует признать, что эта проблема в законодательстве далеко не решена. Так, журналист признается потерпевшим лишь в одном составе правонарушения, закрепленном в статье 144 Уголовного кодекса Российской Федерации, в которой предусмотрена ответственность за воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов путем принуждения их к распространению либо к отказу от распространения информации. Обращает на себя

внимание факт отсутствия в конструкции данной нормы указания на наказуемость деяний, связанных с воспрепятствованием законной профессиональной деятельности журналистов на стадии поиска и сбора информации, что существенно осложняет реализацию предоставленных им Законом о СМИ прав. Кроме этого, предусмотрено, что лица, препятствующие законной деятельности учредителей, редакций, издателей и распространителей продукции СМИ, а также журналистов, могут быть привлечены к ответственности в общем порядке путем применения норм, устанавливающих основания и порядок возложения гражданской ответственности за нарушение прав и законных интересов физических и юридических лиц, повлекшее причинение имущественного ущерба, морального вреда и т. п. (статьи 15, 151, 393, 1064 ГК РФ).

Статья 53 Конституции Российской Федерации устанавливает, что каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. В статье подчеркивается, что возмещается ущерб, причиненный не только незаконными действиями, но и бездействием. Последнее предполагает невыполнение органами государственной власти (их должностными лицами) возложенных на них обязанностей, неосуществление тех действий, которые они в соответствии с законом обязаны были совершить. Для этого можно задействовать механизм обжалования, предусмотренный статьей 2 Закона Российской Федерации от 27 апреля 1993 года (в редакции Федерального закона от 14 декабря 1995 года) «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». В его рамках в суд могут быть обжалованы как единоличные, так и коллегиальные действия (решения) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий, и их объединений и должностных лиц, государственных служащих, в результате которых нарушены права и свободы гражданина и (или) созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод. Также следует иметь в виду нормы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающие административную ответственность за такие формы ущемления свободы массовой информации, как не предоставление информации (статья 5.39), воспрепятствование осуществляемому на законном основании распространению продукции средства массовой информации либо установление незаконных ограничений на розничную продажу тиража периодического печатного издания (статья 13.16), воспрепятствование уверенному приему радио- и телепрограмм путем создания искусственных помех (статья 13.18).

Законом о СМИ не допускается такое использование средств массовой информации, которое представляет собой злоупотребление свободой массовой информации. Злоупотреблением, согласно статье 4 Закона о СМИ, признается «использование средств массовой информации в целях совершения уголовно наказуемых деяний, для разглашения сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую законом тайну, для осуществления экстремистской деятельности, а также для распространения передач, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости». Помимо этого, к злоупотреблению свободой массовой информации относится использование в теле-, видео-, кинопрограммах, документальных и художественных фильмах, а также в информационных компьютерных файлах и программах обработки информационных текстов, относящихся к специальным средствам массовой информации, скрытых вставок, воздействующих на подсознание людей и (или) оказывающих вредное влияние на их здоровье, а также распространение сведений о способах, методах разработки, изготовления и использования, местах приобретения наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и пропаганда каких-либо преимуществ их использования. Нарушение перечисленных требований являет-

---

---

ся основанием для вынесения редакции средства массовой информации письменного предупреждения со стороны регистрирующего органа. Наличие хотя бы двух таких предупреждений в адрес одной редакции в течение одного года может повлечь прекращение деятельности средства массовой информации в судебном порядке по иску регистрирующего органа (ч. 1 и 3 ст. 16 Закона о СМИ).

Существенное влияние на правоприменительную практику, а в конечном счете, и на законодательство, оказывают акты Конституционного суда РФ, общеобязательная сила которых определена в Федеральном конституционном законе от 21 июля 1994 года (в редакции Федерального конституционного закона от 7 июня 2004 года) «О Конституционном суде Российской Федерации». В практике Конституционного суда РФ имеется ряд дел, связанных с оценкой конституционности отдельных ограничений свободы массовой информации. Так, Постановлением Конституционного суда от 31 июля 1995 года № 10-П по делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 30 ноября 1994 года № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской республики», Указа Президента РФ от 9 декабря 1994 года № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных формирований на территории Чеченской республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», Постановления Правительства РФ от 9 декабря 1994 года № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод гражданина, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента РФ от 2 ноября 1993 года № 1833 «Об основных положениях военной доктрины Российской Федерации» разрешен вопрос о конституционности введения дополнительных оснований для лишения журналиста аккредитации по сравнению с основаниями, предусмотренными в статье 48 Закона о СМИ. Конституционный суд в указанном Постановлении от 31 июля 1995 года № 10-П сделал вывод о том, что нормы Постановления Правительства от 9 декабря 1994 года № 1360, предусматривающие возможность немедленного лишения аккредитации журналистов, работающих в зоне вооруженного конфликта, за передачу недостоверной информации, пропаганду национальной или религиозной розни, противоречат статье 29 (части 4 и 5), закрепляющей право на свободу информации, статье 46, гарантирующей судебную защиту прав и свобод, а также статье 55 (часть 3) Конституции РФ.

Не следует игнорировать при анализе конституционно-правовых основ законодательства Российской Федерации о СМИ и значение политических норм в регулировании отношений в сфере СМИ как института гражданского общества. К источникам политических норм могут быть отнесены, в частности, ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию, утвержденные Президентом доктрины, концепции и т.д. Наиболее значимыми для регулирования деятельности и организации СМИ представляются Концепция государственной информационной политики, Доктрина информационной безопасности, утвержденная Президентом Российской Федерации 9 сентября 2000 года, Концепция формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов, одобренная Президентом Российской Федерации 23 ноября 1995 года. Несмотря на то, что ни Доктрина, ни Концепции не могут считаться нормативными правовыми актами, поскольку не содержат правовых норм, их значение довольно велико и заключается, прежде всего, в том, что выработанные ими положения являются важной частью формирующейся государственной политики в области массовой информации. С их учетом происходит постепенная корректировка

законодательного регулирования отношений в сфере массовой информации.

Таким образом, конституционные основы регулирования отношений в сфере организации и деятельности СМИ предопределяют формирование и развертывание в законодательстве о СМИ таких принципов, как недопустимость (запрет) цензуры, возможность ограничения свободы массовой информации только федеральным законом в строго определенных целях, недопустимость злоупотребления свободой массовой информации, но и задают основные направления его развития. При этом важная роль в становлении соответствующего Конституции законодательства Российской Федерации о СМИ принадлежит актам Конституционного суда РФ. Нельзя игнорировать и влияние политических норм на процесс развития в России законодательного регулирования отношений в сфере массовой информации.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

- 1 Положение об обязанности журналиста и редакции по сохранению конфиденциальности информации и ее источника содержится в ст. 41, абз. 5 ч.1 ст. 49 Закона о СМИ.
- 2 Монахов В.Н. Свобода массовой информации в Российской Федерации: опыт регулирования и реализации // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2004. № 2 (47). С. 12.
- 3 Перечень сведений, составляющих государственную тайну, содержится в ст.5 Закона РФ от 21 июля 1993 г. «О государственной тайне».
- 4 См.: Потапенко С. Диффамация и российская судебная практика // Средства массовой информации и правовые вопросы защиты чести и достоинства. М., 2004. С. 331-343.
- 5 СМИ и правовые вопросы защиты чести и достоинства. М., 2004. С. 336.

O. Ryzhenkova

#### CONSTITUTIONAL FUNDAMENTALS OF REGULATION OF MASS MEDIA IN RUSSIAN FEDERATION

*Abstract:* Constitutional fundamentals of regulation of mass media predetermine forming in mass media legislation principles: interdiction of censorship, limitation of freedom of the press by federal law, inadmissibility of mass media abuse. The deeds of Constitutional Court of the Russian Federation play first fiddle in the making mass media legislation. Political reasons have an influence on development of legislative regulation of mass media in the Russian Federation.

*Key words:* the legislation, mass media.



## ПОГРАНИЧНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ. НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ\*

*Аннотация:* В статье освещаются некоторые проблемы правового регулирования взаимодействия федеральных органов исполнительной власти по обеспечению пограничной безопасности Российской Федерации и дается видение автора основных направлений деятельности по их решению.

*Ключевые слова:* пограничная безопасность, правовое регулирование.

Любое государство, и Российская Федерация здесь не является исключением, уделяет вопросам обеспечения безопасности повышенное внимание. Действительно, безопасность является необходимым условием нормальной жизнедеятельности личности, общества и государства в целом.

Безопасность, если рассматривать ее в контексте функционирования государства, можно характеризовать как особое состояние системы государственных институтов и государственных органов, властных отношений, при которых «обеспечивается сохранение их качественной определенности с объективно обусловленными инновациями в ней и свободное, соответствующее собственной природе и ею определяемое функционирование» [1].

Сегодня общегосударственная безопасность приобрела комплексный, многокомпонентный характер. Ее структурные компоненты охватывают практически все важнейшие сферы общественной жизнедеятельности и виды угроз существованию и развитию страны, подсистемам ее жизнеобеспечения, жизненно важным интересам личности, общества и государства. Речь идет, прежде всего, об обеспечении безопасности в экологической сфере, экономической, социально-политической, международной, информационной, экологической, военной (оборонной) и пограничной сферах [2].

Пограничная сфера, в которой сосредоточены национальные интересы и противостоящие им угрозы в пограничном пространстве, предопределяет место пограничной безопасности в структуре национальной безопасности. Пограничная безопасность и национальная безопасность государства соотносятся между собой как часть целого и целое, т.е. пограничная безопасность является составляющей системы национальной безопасности.

Само понятие «пограничная безопасность» является сравнительно новым, несмотря на то, что отражаемое им явление имеет давние исторические корни. Под пограничной безопасностью сегодня понимается состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от реальных и потенциальных внешних и внутренних угроз в пограничном пространстве, достигаемое совместной и согласованной деятельностью органов государственной власти Российской Федерации и других субъектов обеспечения пограничной безопасности в пределах их полномочий в пограничной сфере при координирующей роли органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации.

\* © Келеберда Е.В.

Обеспечение пограничной безопасности представляет собой сложный динамичный процесс, в котором задействованы государственные органы различных ветвей власти. Законодательством Российской Федерации возлагает функции непосредственного осуществления деятельности по обеспечению пограничной безопасности на федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации и регламентирует их полномочия в указанной сфере [3].

Так, Закон Российской Федерации «О государственной границе Российской Федерации», который является основополагающим нормативным правовым актом в сфере обеспечения пограничной безопасности, определяет перечень федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации - субъектов обеспечения пограничной безопасности. Это - Федеральная служба безопасности Российской Федерации, Министерство иностранных дел Российской Федерации, Министерство обороны Российской Федерации, Федеральная таможенная служба Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации и Служба внешней разведки Российской Федерации. Данный Закон также закрепляет, что непосредственное осуществление государственного управления в сфере защиты и охраны государственной границы возложено на федеральный орган исполнительной власти в области обеспечения безопасности Российской Федерации - Федеральную службу безопасности Российской Федерации [4].

Состояние защищенности государственной границы и приграничной территории Российской Федерации, жизненно важных интересов личности, общества и государства от всего спектра возможных и реальных внешних и внутренних угроз в пограничном пространстве достигается интегрированием усилий субъектов обеспечения пограничной безопасности. А значит, не будет преувеличением утверждение, что состояние пограничной безопасности напрямую зависит от эффективности взаимодействия федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, которые её обеспечивают.

Эффективность взаимодействия федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, в свою очередь, напрямую зависит от полноты правовой регламентации деятельности каждого из субъектов взаимодействия.

Объем правовых норм в сфере обеспечения пограничной безопасности (в том числе по вопросам, регулирующим взаимодействие федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации по обеспечению пограничной безопасности) достаточно велик. Однако, как это часто бывает, количество отнюдь не обязательно означает качество.

Анализ действующей нормативной правовой базы взаимодействия субъектов обеспечения пограничной безопасности позволяет утверждать, что настоящая база не способствует эффективной деятельности федеральных органов исполнительной власти по противостоянию современным угрозам безопасности Российской Федерации в пограничной сфере и нуждается в дальнейшем совершенствовании. В ряду проблемных моментов, отрицательно влияющих на эффективность взаимодействия федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации по обеспечению пограничной безопасности, можно выделить несколько основных.

Во-первых, отсутствует единая система дефиниций в законодательной базе по вопросам обеспечения пограничной безопасности Российской Федерации (например, в нормативных правовых актах Российской Федерации до сих не закреплено понятие «пограничная безопасность», идут споры о разграничении случаев использования понятий «защита» и «охрана» государственной границы и т.д.).

Во-вторых, содержание нормативных правовых актов, регламентирующих де-

тельность федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации на государственной границе, носит фрагментарный характер и не позволяет эффективно регулировать существующие отношения между субъектами обеспечения пограничной безопасности.

В-третьих, объем предписаний общего характера, выраженный в законах и регулирующих взаимодействии федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, неоправданно велик для эффективного регулирования данных общественных отношений. Положения законов, зачастую, лишь дублируются в положениях подзаконных актов и актов правообеспечительного характера.

И, наконец, нормы отдельных правовых актов устарели и не соответствуют современной системе угроз безопасности Российской Федерации на государственной границе, что не позволяет федеральным органам исполнительной власти Российской Федерации эффективно решать задачи по совместному обеспечению пограничной безопасности в современных условиях.

Определение проблемных моментов позволяет выработать общетеоретические подходы к решению проблемы повышения эффективности правового регулирования вопросов взаимодействия федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации по обеспечению пограничной безопасности. Основными направлениями совершенствования правового регулирования взаимодействия субъектов непосредственного обеспечения пограничной безопасности Российской Федерации в этой связи могут стать:

- совершенствование базового законодательства по вопросам обеспечения пограничной безопасности Российской Федерации;
- систематизация правовых актов, нормы которых регулируют вопросы взаимодействия федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации по обеспечению пограничной безопасности;
- переработка нормативной правовой базы взаимодействия федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации по обеспечению пограничной безопасности.

Обязательным условием совершенствования правового регулирования взаимодействия субъектов непосредственного обеспечения пограничной безопасности Российской Федерации является учет сложившейся на сегодняшний день системы угроз безопасности Российской Федерации.

Таким образом, объективно назрела потребность в целенаправленной работе законодательных органов, направленной на комплексное регулирование взаимодействия федеральных органов исполнительной власти по обеспечению пограничной безопасности Российской Федерации.

Сегодня совершенствование законодательства в государственно значимых областях осуществляется посредством создания новых правовых норм либо путем внесения изменений и дополнений в уже действующие правовые нормы, с целью устранения «пробелов» в правовом регулировании. Что же касается непосредственно вопросов взаимодействия федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации по обеспечению пограничной безопасности, то совершенствование правового регулирования данного вопроса фактически осуществляется в рамках ведомственного нормотворчества. Однако, как показывает практика, эффективность решения проблемы на данном уровне крайне низка. Необходимо издание нормативного правового акта высшей юридической силы компетентным органом законодательной власти Российской Федерации.

Исходя из подведомственности вопросов безопасности Российской Федерации,

источником нормотворчества в сфере обеспечения пограничной безопасности является Президент Российской Федерации. Следовательно, порядок и общие вопросы взаимодействия федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации по обеспечению пограничной безопасности должны быть урегулированы посредством издания им соответствующего нормативного правового акта – Указа Президента Российской Федерации. Представляется также, что главным исполнителем по подготовке проекта данного нормативного правового акта, несомненно, должна стать Федеральная служба безопасности Российской Федерации. Это обусловлено компетенцией органов ФСБ России, закрепленной в законодательстве: во-первых, в пределах своих полномочий осуществлять государственное управление в области защиты и охраны государственной границы; во-вторых, организовывать исполнение федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти и международных договоров Российской Федерации для решения поставленных перед нею основных задач[5].

Преобразования, учитывающие реалии современной жизни и позволяющие государству своевременно реагировать на любые внутренние и внешние угрозы, необходимы как в пограничной сфере в целом, так и в сфере взаимодействия федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации по обеспечению пограничной безопасности в частности. Являясь важным фактором стратегического обеспечения государственных интересов в пограничном пространстве, взаимодействие федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации по обеспечению пограничной безопасности должно осуществляться только на основе современной и эффективной правовой базы.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. См.: Бельков О.А. Понятийно-категориальный аппарат концепции национальной безопасности // *Безопасность*, 1994. № 3. С. 91.
2. Указ Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации» // «Российская газета» от 18 января 2000 г.; Собрание законодательства Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 2. Ст. 170.
3. Ст. 4 Закона Российской Федерации от 05.03.1992 года № 2446-I «О безопасности» // «Российская газета» от 6 мая 1992 г. № 103, «Ведомости СНД и ВС РФ», 09.04.1992. № 15. Ст. 769; Раздел VI Федерального закона от 1 апреля 1993 года № 4730-1 «О государственной границе Российской Федерации» // «Российская газета» от 4 мая 1993 г. № 84; «Ведомости СНД и ВС РФ», 29.04.1993. № 17. Ст. 594 и др.
4. Ст.27 Федерального закона от 1 апреля 1993 года № 4730-1 «О государственной границе Российской Федерации» // «Российская газета» от 4 мая 1993 г. № 84, «Ведомости СНД и ВС РФ». 29.04.1993. № 17. Ст. 594; Ст. 1 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» // «Российская газета» от 12 апреля 1995 г. № 72, Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 15. Ст. 1269.
5. См. например: Ст. 27, п.1.1 с.28 Федерального закона от 01.04.1993 года № 4730-1 «О государственной границе Российской Федерации» // «Российская газета» от 4 мая 1993 г. № 84, «Ведомости СНД и ВС РФ», 29.04.1993. № 17. Ст. 594; Ст. 11.1. Федерального закона от 03.04.1995 года № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» // «Российская газета» от 12 апреля 1995 г. № 72, Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 15. Ст. 1269; п.1, пп.6,10 п.8, пп.1,2,6 п.9 Положения о Федеральной службе безопасности Российской Федерации: Утв. Указом Президента Российской Федерации от 11.08.2003 года № 960 «Вопросы федеральной службы безопасности Российской Федерации» // «Российская газета» от 15 августа 2003 г. № 161, «Парламентская газета» от 14 августа 2003 г. № 150, Собрание законодательства Российской Федерации от 18 августа 2003 г. № 33 ст. 3254 и др.

E. Keleberda

BORDER SECURITY. SOME PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF INTERACTION OF FEDERAL ENFORCEMENT AUTHORITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

*Abstract:* In article some problems of legal regulation of interaction of federal enforcement authorities on maintenance of boundary safety of the Russian Federation are covered and vision of the author of the basic directions of activity under their decision is given

*Key words:* boundary safety, legal regulation.

## ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ИПОТЕЧНОГО ЖИЛИЩНОГО КРЕДИТОВАНИЯ\*

*Аннотация:* В статье рассматриваются проблемы правового обеспечения жилищного кредитования как разновидности залога по кредитному договору или договору займа. Автор подробно описывает правовые основы ипотеки с подробной характеристикой прав залогодержателя на имущество посредством договоров, которые заключают субъекты ипотечного жилищного кредитования - договора кредитования, договора ипотеки и договора купли-продажи жилого помещения, договора об инвестировании строительства и др. Особо выделен предмет ипотеки – исключительно объекты недвижимости, зарегистрированные в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

*Ключевые слова:* правовые основы ипотеки, жилищное кредитование.

Жилищный вопрос в Российской Федерации, без преувеличения, самый актуальный. На разных этапах социалистического и постсоциалистического строительства он решался по-разному, но всегда оставался неразрешенной до конца проблемой. Один из способов ее разрешения – ипотечное жилищное кредитование.

Поскольку сама по себе ипотека – обычный залог имущества в счет обеспечения обязательств по кредитному договору или договору займа, то, как разновидность залога ипотека регулируется соответствующими нормами Гражданского кодекса РФ. Однако, как сказано в п.2 ст.334 ГК РФ, приоритетное значение имеет Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» (далее – Закон № 102-ФЗ).

Как следует из названия Закона №102-ФЗ, предметом ипотеки может быть только недвижимое имущество. Его перечень приведен в п. 1 ст.130 ГК РФ. Здесь сказано, что к недвижимости относятся земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты, леса, многолетние насаждения, здания, сооружения и все то, что прочно связано с землей, т.е. объекты, перемещение которых невозможно без несоразмерного ущерба их назначению. Конечно же, чаще всего предметом ипотеки выступают земли, а также здания и сооружения (в том числе недостроенные). При этом не допускается ипотека земельных участков, которые находятся в федеральной и муниципальной собственности (п.1 ст.63 Закона № 102 ФЗ).

Ипотека здания или сооружения возможна только с одновременной ипотекой по тому же договору земли, на которой находится это здание или сооружение, либо части земельного участка, функционально обеспечивающей закладываемый объект, либо права аренды залогодателя на земельный участок (его часть) Это установлено в ст. 69 Закона № 102 ФЗ. Недостроенный объект также может быть предметом ипотеки, так как возможность залога строящихся жилых домов предусмотрена в ст. 76 Закона № 102-ФЗ. При этом строящийся жилой дом может быть предметом ипотеки, только если кредит или заем выдан непосредственно под его строительство, а не под другие объекты. Но поскольку предметом ипотеки могут быть только объекты недвижимости, то для залога незавершенного строительства залогодатель должен сначала зарегистрировать права на такой объект в Едином государственном реестре

\* © Камолов С.Г.

прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Такая регистрация производится на основании документов, подтверждающих право пользования земельным участком, на котором ведется строительство, в установленных случаях – на основании проектно-сметной документации, а также документов, содержащих описание объекта незавершенного строительства. Так установлено в п.2 ст.25 Федерального закона от 21 июля 1997 г. №122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

До дня ипотечной сделки идет подготовка договоров.

Составляется проект договора купли-продажи недвижимости (помещения) с использованием кредитных средств (по согласованной с банком форме).

Подготавливаются для подписания:

- кредитный договор;
- договор поручительства (при необходимости);
- закладная;
- договор банковского счета;
- договор аренды индивидуального банковского сейфа (при оплате наличными продавцу – физическому лицу).
- договор комплексного ипотечного страхования (готовит страховая компания);
- договор инвестирования (готовит компания-инвестор).

При подготовке договоров обеспечивается соблюдение общих правил ГК РФ о заключении договоров, а также положений Закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)». Все формы договоров, как правило, утверждены юристами конкретного банка, и их корректировка возможна только по согласованию сторон.

В обеспечение кредитного договора стороны заключают договор залога (ипотеки). По статье 339 ГК РФ, в договоре о залоге должны быть указаны предмет залога и его оценка, существо, размер и срок исполнения обязательства, обеспечиваемого залогом. В нем должно также содержаться указание на то, у какой из сторон находится заложенное имущество.

В соответствии с ФЗ от 30.12.2004 213-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского Кодекса РФ», договор о залоге недвижимого имущества или прав на имущество в обеспечение обязательств по договору заключается в письменной форме, подлежит нотариальному удостоверению и должен быть зарегистрирован в порядке, установленном для регистрации сделок с соответствующим имуществом. Несоблюдение указанных правил влечет недействительность договора о залоге.

ФЗ РФ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» (ст.9) содержит более полное содержание договора ипотеки, указывая, что в нем определяется предмет ипотеки (наименование, место нахождения и достаточное для идентификации этого предмета описание), его оценка, существо, размер и срок исполнения обязательства, обеспечиваемого ипотекой. В каждом договоре об ипотеке должны быть указаны право, в силу которого имущество, являющееся предметом ипотеки, принадлежит залогодателю, и наименование органа, осуществляющего государственную регистрацию прав, зарегистрировавшего это право залогодателя.

Оценка предмета ипотеки определяется в соответствии с законодательством РФ по соглашению залогодателя с залогодержателем. В случае залога не завершенного строительством недвижимого имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, осуществляется оценка рыночной стоимости этого имущества.

Обязательство, обеспечиваемое ипотекой, должно быть названо в договоре об

ипотеке с указанием его суммы, основания возникновения и срока исполнения. В тех случаях, когда это обязательство основано на каком-либо договоре, должны быть указаны стороны этого договора, дата и место его заключения. Если сумма обеспечиваемого ипотекой обязательства подлежит определению в будущем, в договоре об ипотеке должны быть указаны порядок и другие необходимые условия ее определения. Если обеспечиваемое ипотекой обязательство подлежит исполнению по частям, в договоре об ипотеке должны быть указаны сроки (периодичность) соответствующих платежей и их размеры либо условия, позволяющие определить эти размеры.

Если права залогодержателя удостоверяются закладной, на это указывается в договоре об ипотеке.

Согласно ст. 8 ФЗ «Об ипотеке», договор об ипотеке заключается с соблюдением общих правил ГК РФ о заключении договоров, а также положений ФЗ «Об ипотеке».

1. Ипотека как разновидность залога может быть оформлена только путем заключения договора.

2. К ипотеке применяются правила о двух- и многосторонних сделках, предусмотренных гл.9 ГК РФ (п.2 ст.240).

3. К ипотеке, возникшей на основании договора, применяются общие положения об обязательствах (ст. ст. 307 – 419 ГК РФ), если иное не предусмотрено правилами гл. 27 ГК РФ (Понятия и условия договора) и правилами об отдельных видах договоров, содержащихся в I и II частях ГК РФ.

4. Если договор ипотеки не регулируется положениями ГК РФ, к нему применяются нормы ФЗ «Об ипотеке».

Предусмотренные Законом об ипотеке и договором об ипотеке права залогодержателя на имущество считаются возникшими с момента внесения записи об ипотеке в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним, если иное не установлено ФЗ. Если обязательство, обеспечиваемое ипотекой, возникло после внесения записи об ипотеке в Единый государственный реестр, права залогодержателя возникают с момента этого обязательства. Права залогодержателя (право залога) на заложенное имущество не подлежит регистрации (п. 3 ст. 11 Закона об ипотеке).

Статья 12 Закона об ипотеке обязывает предупреждать залогодержателя о правах третьих лиц на предмет ипотеки. При заключении договора об ипотеке залогодатель обязан в письменной форме предупредить залогодержателя обо всех известных ему к моменту государственной регистрации договора правах третьих лиц на предмет ипотеки. Неисполнение этой обязанности дает залогодержателю право потребовать досрочного исполнения обеспеченного ипотекой обязательства либо изменения условий договора об ипотеке.

При возникновении каких-либо обременений или прав третьих лиц на предмет ипотеки в период между датой составления договора и датой его государственной регистрации (этот период может быть значительным) залогодатель следует не только письменно уведомить об этом залогодержателя, но и получить письменное подтверждение от залогодержателя о получении последним такого уведомления.

К числу основных договоров, которые заключают субъекты ипотечного жилищного кредитования, можно отнести договор кредитования, договор ипотеки и договор купли-продажи жилого помещения, договор об инвестировании строительства и др.

*Кредитный договор* – договор, по которому банк или иная кредитная организация (кредитор) обязуются предоставить денежные средства (кредит) заемщику в размере и на условиях, предусмотренных договором, а заемщик обязуется возвратить полученную денежную сумму и уплатить проценты на нее (ст. 819 ГК РФ). Кредит-



ный договор должен быть заключен в письменной форме. Несоблюдение письменной формы влечет недействительность кредитного договора. Такой договор считается ничтожным (ст. 820 ГК РФ).

*Договор займа* от кредитного договора отличают следующие характерные черты: 1) договор займа имеет самостоятельную правовую регламентацию (ст. ст. 807 – 818 ГК РФ), которая также распространяется и на кредитный договор, если иное не вытекает из существа последнего. Особенности правового регулирования кредитного договора определяются несколькими статьями ГК РФ (ст. ст. 819 – 821); 2) договор займа – реальный, а кредитный договор – консенсуальный, следовательно, моментом заключения первого договора является передача денег или вещей, а второго – момент его подписания; 3) в отличие от договора займа, по кредитному договору могут быть переданы только деньги; 4) стороной кредитного договора может быть только банк или иная кредитная организация, в то время как стороной договора займа вправе быть любое физическое или юридическое лицо, правомочное распоряжаться имуществом, в частности передавать его в заем; 5) заем может быть как возмездным, так и безвозмездным, а кредитный договор – только возмездным.

Существенными условиями кредитного договора, т.е. такими, при отсутствии которых выраженное банком намерение кредитовать не влечет за собой конкретных последствий, являются лимит кредита, срок и условия его предоставления. В качестве возмещения рассматриваются как выплачиваемые банковские комиссии, так и проценты, начисленные за пользование деньгами. Порядок начисления процентов, как правило, определяется в договоре. Однако если в договоре отсутствуют условия о размере процентов, то следует руководствоваться ст. 809 ГК РФ. Размер процентов определяется существующей в месте жительства или в месте нахождения заемщика ставкой банковского процента на день уплаты заемщиком суммы долга или его соответствующей части. В отношении рублевых кредитов под ставкой банковского процента (ставкой рефинансирования) понимается учетная ставка Центрального Банка РФ по кредитным ресурсам, предоставляемым коммерческим банкам.

Закон не содержит каких-либо ограничений относительно прав сторон на уменьшение либо увеличение процентной ставки. Сроки выплаты процентов устанавливаются договором и могут быть ежемесячными, ежеквартальными, ежегодными, одновременно с погашением суммы основного долга и т.д. В случае спора между сторонами при отсутствии в кредитном договоре регламентации порядка начисления процентов, суды руководствуются Положением Центрального банка России «О порядке начисления процентов по операциям, связанным с привлечением и размещением денежных средств банками и отражения указанных операций по счетам бухгалтерского учета» от 26 июня 1998 г. № 39-П (с изм. от 24 декабря 1998 г.).

Подписание кредитного договора происходит в банке в день сделки или накануне. Заемщик подписывает также график платежей по кредиту.

До подписания кредитного договора заемщик оплачивает за счет личных средств комиссию за выдачу кредита. Обычно такая комиссия составляет порядка 1% от суммы кредита. Но иногда эту сумму ограничивают нижней и верхней планками.

При выдаче кредита зачастую учитываются доходы мужа и жены, равно как и кредитный договор оформляется на обоих супругов. Заемщиком выступает один из них, созаемщиком – другой. Квартира может оформляться на одного члена семьи, но кредит – обязательно на обоих, что повышает ответственность семьи за возврат кредита и шансы банка на то, что деньги будут возвращены.

Пример: чтобы получить кредит (70% от стоимости жилья) с рассрочкой на 10-20 лет, под 10% годовых в долларах США, в качестве обеспечения своевременного и пол-

ного возврата кредита и уплаты процентов за пользование заемщик обеспечивает предоставление кредитору: 1) платежных документов, свидетельствующих об оплате не менее 30% покупной (инвестиционной) стоимости жилья (в исключительных случаях допускается зачет старого жилья на такую же стоимость); 2) залога приобретаемого жилья с регистрацией Договора ипотеки в порядке, установленном законодательством Российской Федерации; 3) уплаты Кредитору установленного платежа (тарифа) в процентном отношении от суммы кредита не позднее даты выдачи кредита за обслуживание ссудного счета; 4) заключения с Кредитором Договора залога имущественных прав по Договору об инвестировании строительства и, например, заключения между Кредитором и Застройщиком Договора поручительства; 5) представления оформленных надлежащим образом Договора купли-продажи, Договора ипотеки, Договора об инвестировании строительства, заключенного с Застройщиком.

Оформление срочного обязательства происходит на основании предоставления: а) залога имущественных прав Заемщика по Договору об инвестировании строительства; б) предмета залога, если в качестве обеспечения используется имущество в закладе, ценных бумаг в заклад; в) имущества в залог; г) страхового полиса на предметы залога в соответствии с требованиями Кредитора; д) поручительств (Застройщика, граждан РФ, организаций).

Выдача кредита производится одновременно путем зачисления суммы кредита на счет Заемщика по вкладу, действующему в режиме до востребования, с последующим перечислением по его поручению денежных средств на счет Застройщика. Заемщик обязан получить кредит в течение 45 дней от даты заключения настоящего договора и уведомить Кредитора о расторжении Договора об инвестировании строительства. В срок не позднее следующего дня после расторжения Договора об инвестировании строительства вернуть Кредитору сумму кредита и причитающиеся за его использование проценты.

Обязательства Заемщика считаются надлежаще и полностью выполненными после возврата Кредитору всей суммы кредита, уплаты процентов за пользование кредитом, неустоек в соответствии с условиями настоящего договора, определяемых на дату погашения кредита, и возмещения расходов, связанных с взысканием задолженности.

Суммы, вносимые (перечисляемые) Заемщиком в счет погашения задолженности по настоящему договору, направляются, вне зависимости от назначения платежа, указанного в платежном документе, в следующей очередности: 1) на уплату неустойки; 2) на уплату просроченных процентов; 3) на уплату срочных процентов; 4) на погашение просроченной задолженности по кредиту; 5) на погашение задолженности по кредиту.

Ипотечное жилищное кредитование в современном Российском обществе только набирает силу. Его активному функционированию мешает ряд объективных и субъективных причин и факторов. Это, во-первых, высокая стоимость жилья, оставляющая за границей возможного значительную часть населения, желающего приобрести квартиру или дом в собственность; во-вторых, рост объемов жилищного строительства сопровождается опережающим ростом цен на жилье; в-третьих, среди потенциальных участников исключительно велик процент молодых семей, которые, как правило, не имеют необходимой недвижимости, которую можно представить в залог под ипотечную программу; в-четвертых, банки, предоставляющие ипотечные кредиты, в своих предложениях, как правило, ограничиваются процентными ставками, не покрывая реальные затраты заемщика, которые возрастают практически вдвое.

Вывод один: чтобы обеспечить людей жильем, нужно больше строить, а стоимость жилья должна быть адекватной возможностям нуждающегося в нем населения.

S. Kamolov

THE LEGAL PROVISION OF PUBLIC POLICY FOR HOUSING MORTGAGE LENDING»

*Abstract:* This article discusses the problem of providing housing credit as a kind of collateral for the loan agreement or loan contract. The author describes in detail the legal framework for mortgages with a detailed description of the property rights of the mortgagee, through treaties, which entered into subjects mortgage lending - lending agreement, the mortgage contract and the contract of sale of residential premises, the contract for construction and other investment highlighted the subject of the mortgage - only the objects Property registered in the Unified State Register of rights to immovable property and transactions with them.

*Key words:* legal bases of the mortgage, housing crediting.

## НАШИ АВТОРЫ

Белова Александра Анатольевна – старший юрисконсульт, ОАО «КИТ Финанс Инвестиционный банк»; e-mail: a.belova@kf.ru ; jetatore@yandex.ru

Дубошин Андрей Викторович – начальник отдела Управления Федеральной миграционной службы России по Краснодарскому краю в г.-к. Анапа, соискатель кафедры уголовно-правовых дисциплин Московского государственного областного университета; e-mail: avduboshin@mail.ru

Ежевский Дмитрий Олегович – старший преподаватель Московского университета МВД России, кандидат юридических наук; e-mail: Dima0404@mail.ru

Келеберда Евгений Викторович – адъюнкт Московского пограничного института Федеральной службы безопасности Российской Федерации, e-mail: Dator@list.ru

Калинин Игорь Борисович – кандидат юридических наук, адвокат, тел. 960-57-20

Клецкая Марина Олеговна – помощник судьи Московского областного арбитражного суда; e-mail: klec@yandex.ru

Котельников Андрей Павлович – доцент кафедры государственно-правовых дисциплин калужского филиала Российской правовой академии Минюста России, кандидат юридических наук; e-mail: moslava@inbox.ru

Макеева Елена Анатольевна – доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Московского государственного областного университета, кандидат философских наук, e-mail: 82221@mail.ru

Мужухоева Малика Макшариповна – заместитель начальника отдела правового обеспечения и социально-экономического анализа аппарата Народного Собрания Республики Ингушетия, e-mail: 450424@mail.ru

Оленьчев Юрий Александрович – аспирант кафедры уголовно-правовых дисциплин Московского государственного областного университета; т. 8-916-256-31-50

Рыженкова Ольга Юрьевна – адъюнкт кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России; e-mail: OlgaRyzhenkova@yandex.ru

Ситников Сергей Никифорович – начальник отделения иммиграционного контроля № 3 отдела организации противодействия незаконной миграции УФМС России по Краснодарскому краю; e-mail: lion0972@mail.ru

Соболев Игорь Владимирович – заместитель начальника курса Московского университета МВД России; e-mail: ivsobolev@mail.ru

Суворов Павел Анатольевич – соискатель кафедры государственно-правовых дисциплин Московского института экономики, менеджмента и права; e-mail: suvovopavel@mail.ru

Суходольский Георгий Александрович – кандидат физико-математических наук, главный эксперт по закупочной деятельности и правовой работе ГК «Роснотех»; e-mail: yuriym@softline.ru

Никитина Мария Алексеевна – научный сотрудник ВНИИ МВД России, т. 8-926-392-41-02

Чернышова Ирина Васильевна – кандидат юридических наук, адвокат, т. 8-903-221-88-49

Юдичева Светлана Александровна – старший преподаватель кафедры уголовно-правовых дисциплин Московского государственного областного университета; e-mail: lana\_69\_@bk.ru

## СОДЕРЖАНИЕ

ИСТОРИЯ И ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА  
ВОПРОСЫ ПОЛИТОЛОГИИ

СУВОРОВ П.А. Истоки, необходимость и цель реформы местного самоуправления .....	3
НИКИТИНА М.А. Статистика грабежей в зеркале преступности конца XX – начала XXI вв. ....	12
КИРСАНОВ А.И. Государственная политика борьбы с наркоманией: факторы социальной детерминации и практическая реализация .....	18

## УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

ЮДИЧЕВА С.А. Зарубежный опыт правового регулирования борьбы с экстремизмом .....	23
ДУБОШИН А.В. Понятие девиантного поведения .....	30
СИТНИКОВ С.Н. Причины насильственных преступлений в семье .....	34
СОБОЛЕВ И.В. Цели заключения под стражу в ходе предварительного расследования .....	38

## ЧАСТНОЕ ПРАВО И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО

БЕЛОВА А.А. Правовое регулирования рынка произведений искусства и его информационного обеспечения. (Актуальные вопросы теории и практики) .....	42
КЛЕЦКАЯ М.О. Спонсор, рекламоделец – найти три отличия .....	50
СУХАДОЛЬСКИЙ Г.А. Проблемы определения круга органов и лиц, уполномоченных выступать от имени государства в договорах частноправового характера с иностранным элементом .....	55

## ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВА И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

КАЛИНИН И.Б., ЧЕРНЫШОВА И.В. Особенности рассмотрения споров о прохождении альтернативной гражданской службы .....	59
КОТЕЛЬНИКОВ А.П. Борьба стран за энергобезопасность в свете международных энергетических организаций .....	63
ЕЖЕВСКИЙ Д.О. Организация регионального и местного управления в Великобритании .....	66
МАКЕЕВА Е.А. Государственная граница и территориальные споры .....	70
МУЖУХОЕВА М.М. К проблеме материальных ресурсов муниципальных образований республик Северного Кавказа .....	74

## Трибуна молодого ученого

ОЛЕНЬЧЕВ Ю.А. Некоторые проблемы объективной стороны состава преступления, предусмотренного частью 1 статьи 312 «Незаконные действия в отношении имущества, подвергнутого описи и аресту либо подлежащего конфискации» УК РФ .....	78
РЫЖЕНКОВА О.Ю. Некоторые аспекты конституционно-правового законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации .....	82
КЕЛЕБЕРДА Е.В. Пограничная безопасность. Некоторые проблемы правового регулирования взаимодействия федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации .....	89
КАМОЛОВ С.Г. Правовое обеспечение государственной политики ипотечного жилищного кредитования .....	94
НАШИ АВТОРЫ .....	100

## CONTENTS

### HISTORY AND THE STATE AND RIGHT THEORY POLITICAL SCIENCE QUESTIONS

P. SUVOROV. Sources, necessity and aim of the self-government reform .....	3
M. NIKITINA. Statistics of crimes in the mirror from the end of XIX to the beginning of XXI centuries .....	12
A. KIRSANOV. State policy of struggle against drug addiction: factors of social determination and practical realization .....	18

### STRENGTHENING OF LEGALITY AND STRUGGLE AGAINST CRIMINALITY

S. YUDICHEVA. Foreign experience of legal control over extremism .....	23
A. DUBOSHIN. Concept of a deviating behaviour .....	30
S. SITNIKOV. The reasons of violent crimes in family .....	34
I. SOBOLEV. The purposes of taking into custody during preliminary investigation .....	38

### PRIVATE LAW AND BUSINESS

A. BELOVA. Lawfulness of the regulation of the market for the works of skill and its information input (The crying problems of theory and practice) .....	42
M. KLETCKAYA. A sponsor, an advertiser – try to find a difference .....	50
G. SUKHADOLSKIY. The problems of identifying the bodies and persons authorized to act on behalf of the state in contracts with the private nature of the foreign element .....	55

### SEPARATE MATTERS OF LAW AND

I. KALININ, I. TERNISHOVA. Die Besonderheiten der Betrachtung der Streitigkeiten über den Durchgang des alternativen bürgerlichen Dienstes .....	59
A. KOTEL'NIKOV. Fight of the countries for the energy-safety in light of the international energy organizations .....	63
D. EZHEVSKI. Aspects of regional and local government in Great Britain .....	66
E. MAKEEVA. Border and territorial disputes .....	70
M. MUZHUHOEVA. The problem of municipal budgets in Northern Kavkaz .....	74

### TRIBUNE OF THE YOUNG SCIENTIST

Y. OLENCHEV. Some problems of the objective side of the composition of crime provided by part of 1 of article 312 "Illegal actions with respect to the property, subjected to inventory and arrest or of the subject of confiscation" UK RF .....	78
O. RYZHENKOVA. Constitutional fundamentals of regulation of mass media in Russian Federation .....	82
E. KELEBERDA. Border security. Some problems of legal regulation of interaction of federal enforcement authorities of the Russian Federation .....	89
S. KAMOLOV. The legal provision of public policy for Housing Mortgage Lending» .....	94
OUR AUTHORS .....	100

### КРАТКИЕ СВЕДЕНИЯ О «ВЕСТНИКЕ МГОУ»

Научный журнал «Вестник Московского государственного областного университета» основан в 1998 году.

Многосерийное издание университета – «Вестник МГОУ» – включено в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата и доктора наук в соответствии с решением президиума ВАК России 6.07.2007г. (См. Список на сайте ВАК, редакция апреля 2008 г.).

В настоящее время публикуется 10 серий «Вестника МГОУ», каждая из серий будет выходить 4 раза в год, все 10 – в рекомендательном списке ВАК (см.: прикрепленный файл на сайте [www.mgou.ru](http://www.mgou.ru)).

Первый номер по всем сериям подписывается в печать 5 февраля, второй- 5 мая, третий - 5 августа, четвертый - 5 ноября; с этой даты статью можно указывать в авторефератах.

Подписка на Журнал осуществляется через Роспечать или непосредственно в издательстве МГОУ.

#### Подписные индексы на серии «Вестника МГОУ»

в каталоге «Газеты и журналы», 2009, Агентство «Роспечать».

Серии: «История и политические науки» - 36765; «Экономика» - 36752; «Юриспруденция» - 36756; «Философские науки» - 36759; «Естественные науки» - 36763; «Русская филология» - 36761; «Лингвистика» - 36757; «Физика-математика» - 36766; «Психологические науки» - 36764; «Педагогика» - 36758.

В «Вестнике МГОУ» (всех его сериях), публикуются статьи не только работников МГОУ, но и других научных и образовательных учреждений России и зарубежных стран. **Журнал готов предоставить место на своих страницах и для Ваших материалов.**

Для публикации статей в сериях «Вестника МГОУ» необходимо по электронному адресу [vest@mgou.ru](mailto:vest@mgou.ru) прислать в едином файле (в формате Word) следующую информацию:

а) авторскую анкету:

- фамилия, имя, отчество (полностью) на русском и английском языках;
- ученые степень и звание, должность и место работы/учебы или соискательства (полное название, а не аббревиатура) на русском и английском языках;
- адрес (с индексом) для доставки Ваших номеров журналов согласно подписке;
- номер контактных телефонов (желательно и мобильного);
- номер факса с кодом города;
- адрес электронной почты;
- желаемый месяц публикации;

б) аннотацию на русском и английском языках (примерно по 400 знаков с пробелами);

в) текст статьи;

г) список использованной литературы.

Плата с аспирантов за публикацию рукописей не взимается. Статьи аспирантов МГОУ печатаются в первую очередь, статьи аспирантов других вузов по мере возможности, определяемой в каждом конкретном случае ответственным редактором. Оплата статей сторонних авторов (не аспирантов) после принятия статьи ответственным редактором предметной серии должна покрыть расходы на ее публикацию.

#### Требования к отзывам и рецензиям

К предлагаемым для публикации в «Вестнике МГОУ» статьям прилагается отзыв научного руководителя (консультанта) и рекомендация кафедры, где выполнена работа. Отзыв заверяется в организации, где работает рецензент. Кроме того, издательство проводит еще и независимое рецензирование.

В рецензии (отзыве) обязательно 1) раскрывается и конкретизируется исследовательская новизна, научная логика и фундированность наблюдений, оценок, выводов, 2) отмечается научная и практическая значимость статьи, 3) указывается на соответствие ее оформления требованиям «Вестника МГОУ». Замечания и предложения рецензента, если они носят частный характер, при общей положительной оценке статьи и рекомендации к печати не являются препятствием для ее публикации после доработки.

Редакционная коллегия оставляет за собой право на редактирование статей, хотя с точки зрения научного содержания авторский вариант сохраняется. Статьи, не соответствующие указанным требованиям, решением редакционной коллегии серии не публикуются и не возвращаются (почтовой пересылкой). Авторы получают рецензии с мотивированным отказом в публикации. Автор несет ответственность за точность воспроизведения имен, цитат, формул, цифр. Просим авторов тщательно сверять приводимые данные.

По финансовым и организационным вопросам публикации статей обращаться в Объединенную редакцию «Вестника МГОУ»: [vest@mgou.ru](mailto:vest@mgou.ru). Конт.тел. (495) 723-56-31. Наш адрес: ул. Радио, д.10А, комн.98.

График работы: с 10 до 17 часов, в пятницу - до 16 часов, обед с 13 до 14 часов. Потапова Ирина Александровна. Начальник отдела по изданию «Вестника МГОУ» профессор Волобуев Олег Владимирович. Более подробную информацию можно получить на сайте [www.mgou.ru](http://www.mgou.ru)

**Требования к оформлению статей**

- документ MS Word (с расширением doc);
- файл в формате rtf;
- текстовый файл в DOS или Windows-кодировке (с расширением txt).

В начале публикуемой статьи приводится индекс УДК, который должен проставить автор, руководствуясь сведениями, полученными в библиографических отделах библиотек, которые располагают изданиями «Универсальной десятичной классификации» (УДК), или в Интернете.

Файл должен содержать построчно:

на русском языке	НАЗВАНИЕ СТАТЬИ - прописными буквами Фамилия, имя, отчество (полностью) Полное наименование организации (в скобках - сокращенное), город (указывается, если не следует из названия организации) Аннотация (1 абзац до 400 символов) под заголовком «Аннотация»
на английском языке	НАЗВАНИЕ СТАТЬИ - прописными буквами Имя, фамилия (полностью) Полное наименование организации, город Аннотация (1 абзац до 400 символов) под заголовком «Abstract»
на русском и английском языках	Перечень ключевых слов в количестве 5-7
на русском языке	Для докторантов минимальный объем статьи 16000 символов, включая пробелы Список литературы

Формат страницы - А4, книжная ориентация. Шрифт не менее 14 пунктов, междустрочный интервал – полуторный.

Форматирование текста:

- **запрещены** переносы в словах
- **допускается** выделение слов полужирным, шрифтом подчеркивания и использования маркированных и нумерованных (первого уровня) списков;
- **наличие рисунков, формул и таблиц** допускается только в тех случаях, если описать процесс в текстовой форме невозможно. В этом случае каждый объект не должен превышать указанные размеры страницы, а шрифт в нем – не менее 12 пунктов. Возможно использование только вертикальных таблиц и рисунков. Запрещены рисунки, имеющие залитые цветом области, все объекты должны быть черно-белыми без оттенков. **Все формулы** должны быть созданы с использованием компонента **Microsoft Equation** или в виде четких картинок
- **запрещено уплотнение интервалов;**

Внутритекстовые примечания (библиографические ссылки) приводятся в квадратных скобках. Например: [Александров А.Ф. 1993, 15] или [1, 15]. В первом случае в скобках приводятся фамилии и инициалы авторов использованных работ и год издания, во втором случае делается ссылка на порядковый номер использованной работы в пристатейном списке литературы. После запятой приводится номер страницы (страниц). Если ссылка включает несколько использованных работ, то внутри квадратных скобок они разделяются точкой с запятой. Затекустовые развернутые примечания и ссылки на архивы, коллекции, частные собрания помещают после основного текста статьи.

Обращаем особое внимание на *точность библиографического оформления* статей. Обращаем также внимание на *выверенность статей* в компьютерных наборах и *полное соответствие* файла на дискете и бумажного варианта!

**В случае принятия статьи условия публикации оговариваются с ответственным редактором.**

**Ответственный редактор серии «Юриспруденция» – кандидат юридических наук, доцент Гольшев Вадим Григорьевич.**

Адрес редколлегии серии «Юриспруденция» «Вестника МГОУ»: 105005, г. Москва, ул. Радио, д.10-а, МГОУ, кафедра гражданско-правовых дисциплин. Телефон (499) 265-11-35. Электронный адрес: [civilist@rambler.ru](mailto:civilist@rambler.ru)





***ВЕСТНИК***  
***Московского государственного***  
***областного университета***

**Серия**  
**«Юриспруденция»**

**№ 2**

Подписано в печать: 02.06.2009.  
Формат бумаги 60x86 /<sub>8</sub>. Бумага офсетная. Гарнитура «Warnock Pro».  
Уч.-изд. л. 7,5. Усл.п.л. 6,75. Тираж 183 экз. Заказ № 97.  
**Издательство МГОУ**  
**105005, г. Москва, Радио, д. 10а**