

Редакционный совет

Голенков В.А. д-р техн. наук, проф.,
председатель
Пилипенко О.В. д-р техн. наук,
проф., зам. председателя
Радченко С.Ю. д-р техн. наук,
проф., зам. председателя
Борзенков М.И. канд. техн. наук, доц.,
секретарь
Астафичев П.А. д-р юрид. наук, проф.
Иванова Т.Н. д-р техн. наук, проф.
Киричек А.В. д-р техн. наук, проф.
Колчунов В.И. д-р техн. наук, проф.
Константинов И.С. д-р техн. наук, проф.
Новиков А.Н. д-р техн. наук, проф.
Попова Л.В. д-р экон. наук, проф.
Степанов Ю.С. д-р техн. наук, проф.

Редколлегия

Главный редактор
Астафичев П.А. д-р юрид. наук, проф.
Заместитель главного редактора
Астрахан В.И. д-р ист. наук, доц.

Члены редколлегии

Абашина Л.А. канд. юрид. наук, доц.
Аронов Д.В. д-р ист. наук, проф.
Борисов Г.А. д-р юрид. наук, проф.
Гусева Т.А. д-р юрид. наук, доц.
Дихтяр А.И. канд. юрид. наук, доц.
Кантор В.К. д-р филос. наук, проф.
Кара-Мурза А.А. д-р филос. наук, проф.
Комкова Г.Н. д-р юрид. наук, проф.
Мельников Н.Н. д-р юрид. наук
Пашин А.Л. канд. юрид. наук, доц.
Сизов В.Е. д-р юрид. наук, доц.
Тычинин С.В. д-р юрид. наук, проф.
Цуканова Н.П. канд. юрид. наук, доц.

Ответственный за выпуск
Коновалова М.А.

Адрес редакции

302020, г. Орел, Наугорское шоссе, 40
(4862) 41-98-07
www.gu-unpk.ru
E-mail: pavel-astafichev@rambler.ru,
soip-unpk@yandex.ru

Зарег. в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.

Свидетельство: ПИ № ФС 77-47353 от 3 ноября 2011 года

Подписной индекс **12002**
по объединенному каталогу
Пресса России

© Госуниверситет - УНПК, 2015

Содержание

Теория и история государства и права

<i>Аронов Д.В., Коновалова М.А.</i> Юридическое общество Московского Университета: 1889 – 1892 – 1899 гг. – от предупреждения к закрытию.....	3
<i>Федоров О.А.</i> «Августовская республика» 1991–1993 гг. в России: генезис новой российской государственности	14
<i>Астрахан В.И.</i> Телефонный аппарат правительственной связи как символ политической власти в СССР	21
<i>Лямин И.В.</i> Становление региональной системы исправительно-трудовых лагерей СССР в 1920 – 1930 гг. (на примере Дальнего Востока).....	27

Конституционное и муниципальное право

<i>Таболин В.В., Мурадян П.С.</i> Конституционно-правовой статус государственного языка и государственной письменности.....	32
---	----

Гражданское право и процесс

<i>Коровина М.А.</i> Проблемы третейского разбирательства.....	39
--	----

Уголовное право, криминология и уголовный процесс

<i>Сумников В.В.</i> Проблемы методики расследования преступлений несовершеннолетних на современном этапе.....	44
<i>Герасина Ю.А.</i> Субъекты ответственности за налоговые преступления.....	52
<i>Качалов В.В., Анненков А.Ю., Дяблова Ю.Л.</i> К вопросу о направлениях уголовно-правовой защиты несовершеннолетних.....	55

Земельное право

<i>Корнилова У.В.</i> Соотношение земельного и гражданского законодательства при регулировании оборотоспособности земельных участков..	61
<i>Лесных А.В.</i> Правовой механизм перевода земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую на примере Орловской области.....	65

Финансовое и предпринимательское право

<i>Володин А.В.</i> Практика рассмотрения дел о взыскании НДС с предпринимателей, а также об оспаривании решений налоговых органов о начислении НДС.....	71
<i>Гусева Т.А.</i> Контрактная система как фактор экономического развития.....	76
<i>Павлов И.И.</i> Мониторинг, контроль и аудит в контрактной системе.....	79
<i>Гусев В.В.</i> Бюджетные ассигнования на закупку товаров, работ, услуг для государственных (муниципальных) нужд.....	84

Страница студента

<i>Бабенков А.В.</i> Обеспечение региональной безопасности как направление государственной региональной политики.....	88
<i>Авилкина Н.И.</i> Амнистия и помилование: черты сходства и различия.....	94



Scientific-practical journal
The journal is published since 2010
The journal is published 4 times a year

№ 3 (20) 2015

July – September

Modern society and law

The founder – The Federal State Budget Higher
Education Professional Institution
«State University – Education-Scientific-Production Complex»
(State University ESPC)

Editorial council

Golenkov V.A. *Doc. Sc. Tech., Prof., president*

Pilipenko O.V. *Doc. Sc. Tech., Prof., vice-president*

Radchenko S.Y. *Doc. Sc. Tech., Prof., vice-president*

Borzenkov M.I. *Candidate Sc. Tech., Assistant Prof., Secretary*

Astafichev P.A. *Doc. Sc. Law., Prof.*

Ivanova T.I. *Doc. Sc. Tech., Prof.*

Kirichek A.V. *Doc. Sc. Tech., Prof.*

Kolchunov V.I. *Doc. Sc. Tech., Prof.*

Konstantinov I.S. *Doc. Sc. Tech., Prof.*

Novikov A.N. *Doc. Sc. Tech., Prof.*

Popova L.V. *Doc. Sc. Ec., Prof.*

Stepanov Y.S. *Doc. Sc. Tech., Prof.*

Editorial Committee

Editor-in-chief

Astafichev P.A. *Doc. Sc. Law, Prof.*

Deputy chief editor

Astrakhan V.I. *Doc. Sc. Hist.*

Member of editorial board

Abashina L.A. *Candidate Sc. Law, Assistant Prof.*

Aronov D.V. *Doc. Sc. Hist., Prof.*

Borisov G. A. *Doc. Sc. Law, Prof.*

Guseva T.A. *Doc. Sc. Law, Assistant Prof.*

Dikhtyar A.I. *Candidate Sc. Law, Assistant Prof.*

Kantor V.K. *Doc. Sc. Philos., Professor*

Kara-Murza A.A. *Doc. Sc. Philos., Professor*

Komkova G. N. *Doc. Sc. Law, Professor*

Melnikov N.N. *Doc. Sc. Law*

Pashin A.L. *Candidate. Sc Law, Assistant Prof.*

Sizov V.E. *Doc. Sc. Law, Assistant Prof.*

Tychinin S.V. *Doc. Sc. Law, Professor*

Tsukanova N.P. *Doc. Sc. Hist., Assistant Prof.*

Responsible for edition

Konovalova M.A.

Address

302020 Orel,
Naugorskoye Chaussee, 40
(4862) 41-98-07
www.gu-unpk.ru
E-mail: pavel-astafichev@rambler.ru,
soip-unpk@yandex.ru

Journal is registered in Federal Service
for Supervision in the Sphere of Tele-
com, Information Technologies and
Mass Communications
ПН № ФС 77-47353
from 03.11.2011

Index on the catalogue of the
Pressa Rossii 12002

© State University - ESPC, 2015

Contents

Theory and history of state and law

<i>Aronov D.V., Konovalova M.A. Law society of the Moscow University: 1889 - 1892 - 1899 – from warning to dissolution.....</i>	3
<i>Fedorov O.A. «August republic» of 1991-1993 in Russia: genesis of a new Russian statehood.....</i>	14
<i>Astrakhan V.I. Telephone government communication as a symbol of political power in the Soviet Union.....</i>	21
<i>Lyamin I.V. Establishment of regional system correctional labor camps of the USSR in the 1920 – 1930 (on the example of the Far East).....</i>	27

Constitutional and municipal law

<i>Tabolin V.V., Muradyan P.S. The constitutional status of the state language and writing state.....</i>	32
---	-----------

Civil law and process

<i>Korovina M.A. Problems of the arbitration.....</i>	39
---	-----------

Criminal law, criminology and criminal procedure

<i>Sumnikov V.V. Problems of methodology of investigation of crimes minors at the present stage.....</i>	44
<i>Gerasina Y.A. The subjects of responsibility for tax crimes.....</i>	52
<i>Kachalov V.V., Annenkov A.Y., Dyablova J.L. Revisiting the criminal law guidelines for protecting the minors.....</i>	55

Land law

<i>Kornilova U.V. Ratio of the land and civil legislation at regulation of turnover ability of the land plots.....</i>	61
<i>Lesnykh A.V. The legal mechanics of transfer or land plots in the composition of such lands from one category to another for example of Orel region.....</i>	65

Financial and business law

<i>Volodin A.V. Practice of consideration of cases concerning the recovery of VAT with entrepreneurs, as well as appeals against decisions of tax authorities on the calculation of VAT.....</i>	71
<i>Guseva T.A. The contract system as a factor of economic development.....</i>	76
<i>Pavlov I.I. Monitoring, control and audit in the contract system.....</i>	79
<i>Gusev V.V. The budget allocation for the procurement of goods, works and services for state (municipal) needs.....</i>	84

Page of the student

<i>Babekov A.V. Providing of regional security as direction of state regional policy.....</i>	88
<i>Avilkina N.I. Amnesty and pardon: similarities and defferences.....</i>	94

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 340 (470+571)

Д.В. АРОНОВ, М.А. КОНОВАЛОВА

**ЮРИДИЧЕСКОЕ ОБЩЕСТВО МОСКОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА:
1889 – 1892 – 1899 гг. – ОТ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ К ЗАКРЫТИЮ**

В статье на основе архивных материалов рассматривается политико-правовая практика Министерства народного просвещения дореволюционной России по отношению к Московскому юридическому обществу. Анализируется место и роль в этом процессе руководителей Министерства народного просвещения, аргументация противников и сторонников закрытия общества.

Ключевые слова: Министерство народного просвещения, Московское юридическое общество, Сергей Муромцев, российский либерализм.

История, связанная с закрытием в 1899 г. Московского юридического общества, получила весьма широкий резонанс в российском обществе во многом благодаря тому, что стало своего рода символом борьбы правящих кругов против, уже не радикальной оппозиции, а против той части образованного общества, которая обозначила свою претензию на свободу научного творчества и выбор формы его выражения. Истории общественных самодеятельных организаций в России, формированию элементов гражданского общества, прежде всего в сфере высшего образования, а также истории Московского юридического общества посвящен целый ряд работ как дореволюционного,¹ так и современного периода.² В них с различной степенью подробности отражены основные этапы процесса закрытия Общества, место и степень участия в них ряда представителей правящих кругов.³ Однако особенности жанра этих работ, задачи, которые ставили перед собой авторы, не позволяли в полной мере осветить все этапы и нюансы этого процесса, установить всех действующих лиц. Кроме того, дореволюционные исследователи не имели доступа к ряду архивных документов,⁴ используя в качестве таковых ту известную им часть переписки Попечителя Московского учебного округа с ректором Московского университета и С.А. Муромцевым как председателем Общества.

Строго говоря, большая часть истории Московского юридического общества так или иначе была связана с периодическими попытками исторической власти ограничить ту степень свободы в научном творчестве, которую члены общества считали неотъемлемым правом ученого, а также необходимым условием для проведения подлинно научных исследований.

Первым эпизодом в этом ряду вполне можно считать события конца октября 1889 г., когда Юридическое общество избрали мишенью для своих нападок «Московские ведомости» (печатный орган идеолога самодержавия М.Н. Каткова). Газета направила свои нападки на либеральную и демократическую интеллигенцию, видя в ней главный источник зла для

¹ Каблуков Н.А. В московском Юридическом Обществе // Сергей Андреевич Муромцев. М., 1911. С. 116–140.

² Аронов Д.В. От Лазавки до Таврического дворца. Орел, 2010; Тульская С.А. Московское юридическое общество: 1865–1899 гг. Дисс. ... к.и.н. М., 2006; Глинникова С.В. С.А. Муромцев в Московском юридическом обществе // Российский юридический журнал. 2013. № 3. С. 172–178 и др.

³ Туманова А.С. Общественные организации и русская публика в начале XX века. М., 2008; Она же. Самодержавие и общественные организации в России. 1905–1917 годы. Тамбов, 2002; Гриб В.В. Историческая роль и значение общественных формирований в России в развитии гражданского общества // История государства и права. 2010. № 10. С. 33–35; Волосникова Л.М. Университетский Устав Российской империи 1863 года – режим академической свободы // История государства и права. 2006. № 5. С. 13–15 и др.

⁴ ЦАГМ Ф. 459. Оп. 2. Т. 2. Д. 5189.

страны.⁵ Поводом для разгромной передовой статьи «Московских ведомостей»⁶ послужил прочитанный на заседании реферат одного из руководителей общества и его печатного органа Н.А. Каблукова «Юридические и экономические мотивы произведений М.Е. Салтыкова». Газета обвинила самого Н.А. Каблукова, а заодно и все Юридическое общество в непонимании роли науки в современном обществе и в элементарном неумении организовать научную дискуссию. Рупор московской реакции вопрошал, долго ли под носом у правительства, в помещениях императорского университета будет сохраняться рассадник антиправительственной пропаганды, развращающий наивную молодежь.⁷ Свое стремление изменить направленность заседаний общества газета объясняла заботой о серьезных ученых, которые краснеют от стыда за своих коллег, выступающих с рефератами, подобными «попури» Н.А. Каблукова, но не смеющих вмешаться в дискуссию из опасения морального и физического воздействия со стороны фанатично настроенных юных поклонников выступающих.

Несомненно, что хотя главной причиной реакции «Московских ведомостей» была личность покойного писателя, которого она характеризовала как «беспардонного хотя и талантливого враля Щедрина», угроза над Обществом, бывшим одним из немногих очагов, в которых в тяжелые восьмидесятые еще теплилась либеральная мысль, нависла нешуточная. «Московские ведомости» в годы царствования Александра III были не просто одиозным реакционным печатным органом. Зачастую газета выступала как инициатор различных кампаний против передовой общественной мысли и ее конкретных представителей, не встречая отпора со стороны постоянно находящихся под угрозой закрытия либеральных печатных органов.

Над С.А. Муромцевым, лишь пять лет назад пережившим отлучение от любимого преподавания в университете, ощутимо нависла угроза лишиться последнего, что у него оставалось от университетских времен, – работы в Обществе. Осознавая всю тяжесть возможной потери, он совершает несвойственный его натуре поступок и обращается с письмом к власти пререкающим, в котором слышны покаянные ноты. Отчет о деятельности Юридического общества направляется Министру народного просвещения и в надежде на доброе отношение и возможное заступничество – сенатору Н.С. Таганцеву, известному русскому юристу, знакомому С.А. Муромцева.⁸

Защиту Общества С.А. Муромцев строит как юрист по всем позициям прозвучавшего обвинения. Не оспаривая позиции «Московских ведомостей» в целом, он защищается по отдельным пунктам. Вначале он обосновывает возможность рассмотрения в Юридическом обществе реферата о творчестве писателя, приводя примеры из отечественной и зарубежной научной практики. Указывает он и на то обстоятельство, что тема реферата не вызвала возражений со стороны цензуры и, следовательно, в самом факте доклада ничего противоправного нет, тем более, что все цитаты в докладе были взяты из подцензурных изданий. Защищая автора реферата, он просил обратить внимание на то, что последний старался не цитировать те места из произведений М.Е. Щедрина, где «тот изображал действия властей». Что же касается приведенных газетой цитат, то С.А. Муромцев ссылался на то, что в них речь шла о «безрассудном исполнении», как порочном принципе чиновничества вообще, а не о реальных представителях власти.⁹

В качестве доказательства пользы, приносимой Юридическим обществом государственной власти, С.А. Муромцев указывал на то, что общество исключительно часто обсуждало проект нового уголовного положения и удостоилось за это положительного отзыва со стороны правительственной комиссии и лично сенатора Н.С. Таганцева на одном из своих заседаний.¹⁰ Далее он перечислял факты сотрудничества общества с представителями власти

⁵ Твардовская В.А. Идеолог самодержавия в период кризиса «верхов» на рубеже 70-80-х гг. XIX в. // Исторические записки. Т. 91. 1973. С. 223.

⁶ Московские ведомости. 1889. 29 окт.

⁷ Московские ведомости. 1889. 29 окт.

⁸ ОР РНБ Ф. 760. Д. 329. Л. 2.

⁹ ОР РНБ Ф. 760. Д. 329. Л. 4.

¹⁰ ОР РНБ Ф. 760. Д. 329. Л. 4.

г. Москвы и пытался доказать, что оно не вышло за пределы своей компетенции, определенной уставом, анализировал тематику прочитанных рефератов, стремясь убедить адресата, что она лежит в пределах отведенной обществу научной сферы.¹¹

В защиту «Юридического вестника» С.А. Муромцев выставил то обстоятельство, что публикуемые в нем статьи, не связанные с правовой тематикой принимаются к печати в силу того, что они имеют отношение к неюридическим предметам, преподаваемым на юридических факультетах. Вполне понимая слабость этого аргумента, он пытался подкрепить его статистическими данными, просчитав удельный вес страниц в «Юридическом вестнике», посвященных правовой и иной тематике за последние годы, доказывая, что первая занимает в журнале все больше и больше места.¹²

К своей, по сути, объяснительной записке С.А. Муромцев приложил «Список рефератов, доложенных в Московском юридическом обществе с 6 января 1885 г. по 6 ноября 1889 г.» (здесь и далее все даты, кроме специально оговоренных приводятся по старому стилю)¹³ Анализ их тематики показывает, что, с точки зрения реакционных кругов, Юридическое общество было непозволительно либерально. Среди рефератов встречаются работы, посвященные учению Монтескье, суду божьему, деятельности М.М. Сперанского, экономическому положению крестьянства в России, политическим учениям во Франции и т.д.

По мнению С.А. Муромцева, общество не нарушало и правила проведения заседаний, стараясь ограничить доступ посторонних и решительно пресекая все выражения эмоций в ходе доклада и последующих прений. В будущем, указывал он, установленный порядок предполагается ужесточить, пуская публику только по ограниченному количеству пригласительных билетов и проведением заседаний в зале меньшего размера, в котором для посторонних остается минимум места.¹⁴

В итоге события 1889 г. Общество пережило без потерь. Оно осталось действующим научным обществом при Московском университете. На своем посту остался и его председатель, но негативное отношение к Обществу в правительственных сферах усилилось.¹⁵

Следующее предупреждение последовало через три года и опять было в непосредственной связи с именем М.Е. Салтыкова-Щедрина. В 1892 г. Министр народного просвещения И.Д. Делянов, ранее ставший инициатором увольнения С.А. Муромцева из университета,¹⁶ предупредил Общество о недопустимости публикации статей, подобных статье В.И. Семевского, в которой в заслугу М.Е. Салтыкову было поставлено его юношеское участие в неразрешенной организации.¹⁷ В том же 1892 г. власти, по сути, вынудили Юридическое общество закрыть «Юридический вестник», предложив подвергнуть его предварительной цензуре,¹⁸ что было признано неприемлемым, и издание журнала прекратилось.

Формально, как сообщал Министр народного просвещения Попечителю Московского учебного округа в письме от 31 октября 1892 г., после доклада Министра внутренних дел Николай II принял решение подчинить журнал «Юридический вестник» предварительной цензуре.¹⁹ Судя по материалам архивного дела, юридическое оформление это решение получило в форме Высочайшего повеления от 22 октября 1892 г. Попечитель, по прошествии

¹¹ ОР РНБ Ф. 760. Д. 329. Л. 2.

¹² ОР РНБ Ф. 760. Д. 329. Л. 2.

¹³ ОР РНБ Ф. 760. Д. 329. Л. 3.

¹⁴ С.А. Муромцев – Н.С. Таганцеву. Москва. 13 ноября 1889 г. с прил. «Записки о деятельности Московского юридического общества», представленной министру народного просвещения // ОР РНБ Ф. 760. Д. 329. Л. 4 (прод. 2).

¹⁵ ГАРФ. Ф. 102. 3^е Д-во. Д. 503. Л. 1-4; Степанский А.Д. Либеральная интеллигенция в общественном движении России на рубеже XIX-XX вв. // Исторические записки. Т. 109. 1983. С. 71.

¹⁶ Аронов Д.В. От Лазавки до Таврического дворца. Сергей Андреевич Муромцев – политик, ученый, педагог. Орел, 2010. С. 93.

¹⁷ Степанский А.Д. Указ. соч. С. 71.

¹⁸ ЦАГМ Ф. 459. Оп. 2. Т. 2. Д. 4422.

¹⁹ Письмо Министра народного просвещения Попечителю Московского учебного округа. 31.10.1982 № 18405 // ЦАГМ Ф. 459. Оп. 2. Т. 2. Д. 4422. Л. 1.

двух недель, 13 ноября 1892 г. уведомил об этом Ректора Московского университета²⁰ и С.А. Муромцева как председателя Общества, издающего журнал.²¹ Уровень принятия решения не оставлял руководителям Общества шансов для его опротестования. И поскольку предварительная цензура входила в глубинное противоречие с принципами, которые были положены в основу научной составляющей его деятельности, им было принято решение издание «Юридического вестника» прекратить. Однако Общество попыталось продолжить издательскую деятельность, выпуская вместо издававшегося периодически «Юридического вестника» неперIODическое издание «Сборник правоведения и общественных знаний. Труды Юридического общества, состоящего при Императорском Московском университете». Смысл этой замены состоял в том, что неперIODические издания по определению не могли подвергаться предварительной цензуре.

Однако надежды подобным образом обойти запрет оказались тщетными. Деятельность Общества, явно не соответствовавшая общему духу политики правительства, оставалась под неослабевающим контролем компетентных органов. Результатом изысканий «литературоведов в штатском» относительно первого тома нового издания стали выводы о том, что размещенная в нем статья В. Семевского «Из истории крестьянского вопроса» содержала сюжеты, где «в заслугу Салтыкову ставилась принадлежность его в молодости к тайному обществу Петрашевского».²² Также было отмечено, что в тексте статьи приводились цитаты из произнесенных в нем речей «анархического содержания», разжигавших, говоря современным языком, ненависть к дворянскому сословию в целом, с использованием «материалов, доставляемых повестями Щедрина».²³

Сделанный из результатов анализа вывод был вполне предсказуем. Статья была признана, не имеющей «никакого отношения к разработке вопросов гражданского и уголовного права, занятия коими составляют круг деятельности Юридического общества, и что помещение во вновь изданном сборнике сего общества упомянутой статьи г. Семевского свидетельствуют о проявлении самого нежелательного направления, за которое «Юридический вестник» был подвергнут предварительной цензуре». Далее Министр предлагал Попечителю предупредить Общество о том, что «если оно не изменит своего образа действий, то окажется необходимость вовсе воспретить ему издательскую деятельность».²⁴ Это решение руководства было передано Попечителем Председателю Юридического общества 14 мая 1893 г.,²⁵ подтвердив стремление властей максимально ограничить неподконтрольные ему сферы общественной самодеятельности.

Работа Общества продолжалась в традиционных формах научных собраний, обсуждения рефератов по самым разнообразным темам. С.А. Муромцев, стоявший во главе его, сохранял верность своей идее, утверждая, что в условиях консерватизма власти значительная роль в деле либерализации общества принадлежит юристам-практикам (судьям, адвокатам, юрисконсультам), на подготовку каковых направлял он все свои усилия.

Сам он так определял цель своей работы: «Истинная задача того, кто выходит на поле общественной деятельности – вести людей силою их лучших чувств и высоких стремлений. Каждая, даже очень малая, профессия из числа достойных есть хотя бы в микроскопической форме, осуществление высших целей человечности и общественности; в свое частное дело каждый гражданин призван вводить какую бы то ни было долю общественного служения... Мы близимся к веку свободы и демократизма. В этом состоянии общественности... каждый

²⁰ Письмо Попечителя Московского учебного округа ректору Московского университета. 13.11.1892 № 16464 // ЦАГМ Ф. 459. Оп. 2. Т. 2. Д. 4422. Л. 2.

²¹ Там же. Л. 3.

²² Письмо Министра народного просвещения Попечителю Московского учебного округа. 05.05.1892 № 8225 // ЦАГМ Ф. 459. Оп. 2. Т. 2. Д. 4422. Л. 4об.

²³ Там же.

²⁴ Там же. Л. 4об. – 5.

²⁵ Письмо Попечителя Московского учебного округа Председателю Московского юридического общества. 14.05.1893 № 6917 // ЦАГМ Ф. 459. Оп. 2. Т. 2. Д. 4422. Л. 6–7.

сам призван стоять на страже и свободы и равенства, ибо нет той силы, которая могла бы создать их для человека, когда сознание их ему самому чуждо».²⁶

Следующим этапом в истории Московского юридического общества, стало его закрытие, последовавшее, как это ни парадоксально, по инициативе одного из его членов.²⁷ И по иронии судьбы, поскольку речь идет о закрытии общества, объединявшего в своих рядах людей, посвятивших себя служению праву, закрыто оно было с нарушением всех норм российского законодательства. Реконструкция процесса закрытия Юридического общества, основанная на анализе сохранившихся архивных документов, позволила достоверно установить степень активности в этом процессе участвовавших в нем представителей государственной власти. С точки зрения формальной процедуры, все начинается 26 мая 1899 г. с письма Попечителя Московского учебного округа²⁸ Министру народного просвещения. В письме, получившем гриф «совершенно секретно», Попечитель определяет события, связанные с прочтением С.А. Муромцевым адреса в честь столетия со дня рождения А.С. Пушкина на совместном заседании Совета университета и Общества любителей российской словесности, как «неприличие».²⁹ Собственно, уже в этом письме был сформулирован базовый тезис, который будет положен в основу решения о закрытии Общества. Он заключался в оценке содержания адреса, как «истолковавшего творчество великого русского поэта в том смысле, что оно освобождало личность от «властной опеки»».³⁰ Как показывают иные, содержащиеся в деле документы, эта часть обвинения осталась неизменной. Определил Попечитель и то, что можно было бы квалифицировать какотягчающие обстоятельства. К ним Попечитель отнес присутствие на заседании членов императорской фамилии, иных представителей власти, а также учащейся молодежи. Реакция последней на прочитанный адрес заключалась в «оглушительных аплодисментах», что, по его мнению, наглядно показывало, в каком смысле восприняло студенчество оценку творчества поэта.

Указывая на то, что Общество уже «давно стоит на скользком пути», Попечитель прямо указывает, что этот случай дает основания к его закрытию, сопроводив это небольшой оговоркой «мне кажется». Здесь же он предлагает объединить решение о закрытии действующего общества с предложением Московскому университету ходатайствовать об открытии при нем нового Юридического общества с условием, что во главе непременно стоит штатный профессор Московского университета, чья кандидатура утверждается на уровне руководства Министерства. Текст самого адреса Попечитель обещал представить сразу же после того, как будет располагать его полным текстом.³¹

Указанное письмо было доставлено спецсвязью в Министерство народного просвещения 26 мая 1899 г., где было получено дежурным чиновником.³² Следует также отметить, что подлинник текста в Канцелярию попечителя так и не попал, несколько позднее он докладывает Министру о том, что полный текст адреса опубликован в газете «Русские ведомости» 27 мая 1899 г., каковой номер газеты, также секретным письмом, он ему и направляет.³³ Собст-

²⁶ Муромцев С.А. На заданные темы. Из ненапечатанных набросков // Статьи и Речи. Вып. 1. М., 1910. С. 79–80; Каблуков Н.А. В московском Юридическом Обществе // Сергей Андреевич Муромцев. М., 1911. С. 124.

²⁷ Министром народного просвещения в этот период (1898–1901 гг.) был выпускник Московского университета (1868), профессор римского права, а впоследствии Ректор Императорского Московского университета (1883–1887, 1891–1893), с 1895 г. попечитель Московского учебного округа Николай Павлович Боголепов.

²⁸ Некрасов Павел Алексеевич экстраординарный (с 1886), затем (с 1890) ординарный профессор математики. Преподавал в Московском и Санкт-Петербургском университете. Избран ректором Московского университета (1893); попечитель Московского учебного округа (1898), сменяя на этих постах Н.П. Боголепова.

²⁹ Письмо Попечителя Московского учебного округа Министру народного просвещения. 26.05.1899 // ЦАГМ Ф. 459. Оп. 2. Т. 2. Д. 5189. Л. 1.

³⁰ Там же. Л. 1об.

³¹ Там же. Л. 1об. – 2.

³² Расписка в получении секретного пакета от Попечителя № 12704 от 26.05.1899 // ЦАГМ Ф. 459. Оп. 2. Т. 2. Д. 5189. Л. 3.

³³ Письмо Попечителя Московского учебного округа Министру народного просвещения 27.05.1899 № 1441 // ЦАГМ Ф. 459. Оп. 2. Т. 2. Д. 5189. Л. 5.

венно, номер этой газеты был подшит и в само дело о закрытии Московского юридического общества.

Однако Попечитель не ограничился спешным, без приложения текста самого адреса, секретным письмом в адрес своего непосредственного начальника – Министра народного просвещения, но, судя по всему, решил усилить занятую им в отношении Юридического общества позицию, направив письмо аналогичного содержания в адрес Николая II. Это, уже совершенно секретное письмо, практически полностью повторявшее фактологию послания Министру, отличается от него небольшой редакционной правкой, когда Попечитель заменил формулировку «возбудить ходатайство о закрытии» на «просьбу о закрытии», а также наличием в нем традиционной для той эпохи завершающей формулы. В последнем абзаце Попечитель указывал, что, «доводя об этом Вашему Императорскому Высочеству, имею честь почтительнейше выразить мои чувства глубочайшей преданности».³⁴ Однако при всем формализме этой формулировки, судя по всему, Попечитель в данном случае был вполне искренен, особенно в части «глубочайшей преданности».

Реакция Министра была незамедлительной. Изначальное согласие с инициативой Попечителя в части закрытия Общества он выразил вечерней шестичасовой телеграммой от 28 мая 1899 г.: «Вполне разделяю и одобряю Ваше предположение. Надеюсь, Вы сделаете это безотлагательно».³⁵

Поддержал инициативу Попечителя и Московский генерал-губернатор Великий князь Сергей Александрович, написавший ему об этом 28 мая 1899 г. Его письмо содержит общую для всей анализируемой нами переписки формулу о том, что он вполне разделяет предложения Попечителя, и надеется что «Министр безотлагательно приведет их в исполнение».³⁶ Однако это письмо интересно, скорее, той аргументацией, которую оно содержит во вполне развернутом виде. В качестве претензий к Московскому юридическому обществу генерал-губернатор выдвигает обстоятельства, связанные как с содержанием адреса, так и с местом и поводом к его публичному представлению. Собственно, и начинается письмо с того, что, по мнению генерал-губернатора, «ни одно общественное собрание, а тем более в Университете, где каждое произносимое слово должно быть строго обдуманно, не может и не должно быть свидетелем подобных неуместных выходок». Далее он встает на защиту имени А.С. Пушкина, выражая сожаление в том, что «даже и национальный праздник, казалось бы, вызывавший одни только светлые воспоминания, был омрачен тенденциозной выходкою и полупрозрачными политическими намеками, ничего не имеющими общего с именем Великого поэта».³⁷

Итогом столь консолидированной позиции стало решение Министра народного просвещения, направленное 9 июля 1899 г. Попечителю Московского учебного округа. В нем Министр указывал, что, «имея ввиду, что упомянутый адрес Юридического общества есть уже не первое проявление вредного направления деятельности этого общества, которое притом состоит при Императорском Университете я признаю необходимым закрыть Юридическое общество».³⁸ В том же письме Попечителю предлагалось уведомить ректора и Совет университета о закрытии Общества и возможности открытия нового юридического общества. Это было сделано Попечителем 12 июля 1899 г. в письме ректору.³⁹ В нем также были сведения о том, что информация о необходимости «немедленно приостановить дальнейшую

³⁴ Письмо Попечителя Московского учебного округа Императору Николаю II // ЦАГМ Ф. 459. Оп. 2. Т. 2. Д. 5189. Л. 4 об.

³⁵ Телеграмма Министра народного просвещения Попечителю Московского учебного округа. 28.05.1899 // ЦАГМ Ф. 459. Оп. 2. Т. 2. Д. 5189. Л. 6.

³⁶ Письмо Московского генерал-губернатора Попечителю Московского учебного округа. 28.05.1899 № 1388 // ЦАГМ Ф. 459. Оп. 2. Т. 2. Д. 5189. Л. 7.

³⁷ Там же. Л. 7–7 об.

³⁸ Письмо Министра народного просвещения Попечителю Московского учебного округа. 09.07.1899 № 222 // ЦАГМ Ф. 459. Оп. 2. Т. 2. Д. 5189. Л. 9а – 9а об.

³⁹ Письмо Попечителя Московского учебного округа ректору Императорского Московского университета. 12.07.1899 № 2260 // ЦАГМ Ф. 459. Оп. 2. Т. 2. Д. 5189. Л. 10.

деятельность общества», доведена до сведения С.А. Муромцева.⁴⁰ Судя по исходящим номерам, эти письма были подписаны и отправлены одновременно. Письмом с предшествующим исходящим номером Попечитель доложил о принятых мерах Московскому генерал-губернатору.⁴¹ Соответственно, можно считать фактической датой закрытия Московского юридического общества 9 (22) июля 1899 г.

По прошествии недели Министр озаботился вопросом об исполнении своего распоряжения и запросил об этом Попечителя,⁴² в свою очередь, связавшегося с ректором университета. Последний сообщил, что совместно с С.А. Муромцевым⁴³ им приняты меры к сохранению библиотеки общества и находившихся в его распоряжении денежных средств.⁴⁴

Подобное единодушие власть предержавших оставляло Юридическому обществу немало шансов сохраниться в числе действующих общественных организаций. Однако жалоба на решение Министра народного просвещения о закрытии общества была подана С.А. Муромцевым и В.П. Обнинским,⁴⁵ о чем юрисконсульт Министерства народного просвещения уведомил Попечителя 27 января 1900 г., предложив последнему подготовить заключение по жалобе и представить их в Министерство.⁴⁶

Интересно в данном случае и то, что, прекрасно понимая смысл действий органов власти, авторы жалоб не пытались оспаривать оценку сущностной стороны деятельности Юридического общества властью как было в 1889 г. По сути, их аргументация тяготеет к указанию на те формальные нарушения буквы закона, которые имели место в ходе процедуры закрытия Общества. В жалобе, в частности, отмечалось, что ее авторы находят закрытие общества неправильным по целому ряду обстоятельств. Во-первых, не было закона, который давал на это право Министру, т.к. данным правом, в соответствии с действующим законодательством, в отношении открытых обществ обладает только Комитет Министров. Во-вторых, так как Общество состояло при университете, и ходатайство об его учреждении исходило от Совета университета, то и закрытие не могло состояться без обсуждения им вопроса о целесообразности его дальнейшего существования. В-третьих, Обществу принадлежали права, связанные с имуществом, а судьба этих прав не была предусмотрена ни уставом, ни общими гражданскими законами и не могла быть определена властью Министра. В-четвертых, к закрытию Общества не было поводов, указанных законом, к каковому относился Устав о предупреждении и пресечении преступления (п. 3, ст. 118), однако на указанные там основания нет ссылки в распоряжении Министра.⁴⁷

То, что ими был выбран правильный путь, подтверждает тот факт, что по существу их жалоба Правительствующим Сенатом в конечном счете не была рассмотрена. Был использован традиционный для разрешения подобных дел алгоритм. Решение Министра, к тому времени уже покойного,⁴⁸ 10 июля 1904 г. утвердил непосредственно Николай II, в связи с чем жалоба Сенатом не могла быть рассмотрена по формальным основаниям.

⁴⁰ Письмо Попечителя Московского учебного округа председателю Юридического общества. 12.07.1899 № 2261 // ЦАГМ Ф. 459. Оп. 2. Т. 2. Д. 5189. Л. 11.

⁴¹ Письмо Попечителя Московского учебного округа Московскому генерал-губернатору. 12.07.1899 № 2259 // ЦАГМ Ф. 459. Оп. 2. Т. 2. Д. 5189. Л. 10.

⁴² Письмо Министра народного просвещения Попечителю Московского учебного округа. 16.07.1899 № 16884 // ЦАГМ Ф. 459. Оп. 2. Т. 2. Д. 5189. Л. 13.

⁴³ Письмо С.А. Муромцева ректору Московского университета // ЦАГМ Ф. 459. Оп. 2. Т. 2. Д. 5189. Л. 16–16об.

⁴⁴ Письмо ректора Московского университета Попечителю Московского учебного округа. 11.08.1899 № 2378 // ЦАГМ Ф. 459. Оп. 2. Т. 2. Д. 5189. Л. 15.

⁴⁵ Жалоба на закрытие Юридического общества в правительствующий Сенат // ЦАГМ Ф. 459. Оп. 2. Т. 2. Д. 5189. Л. 19–22 об.

⁴⁶ Письмо юрисконсульта Министерства народного просвещения Попечителю Московского учебного округа. 27.01.1900 № 2549 // ЦАГМ Ф. 459. Оп. 2. Т. 2. Д. 5189. Л. 18.

⁴⁷ Жалоба на закрытие Юридического общества в правительствующий Сенат // ЦАГМ Ф. 459. Оп. 2. Т. 2. Д. 5189. Л. 21–22 об.

⁴⁸ 14 (27) февраля 1901 г. был ране гомельский мещанин П.В. Карповичем, ранее студентом Юрьевского и Московском университетов, выстрелившим в Н.П. Боголепова в его министерской приемной. Боголепов был тяжело ранен в шею и скончался в больнице через две недели от заражения крови (2 (15) марта 1901 г.)

Этот факт стал известен только через несколько лет, когда был обнаружен указ Сената от 5 сентября 1905 г. Однако позицию властей раскрывает рапорт Министра народного просвещения в Сенат 5 июня 1900 г. В нем отмечалось, что «с общим направлением Московского юридического общества совершенно гармонировал частный эпизод, непосредственно повлекший закрытие этого Общества и состоявший в прочтении г. Муромцевым в первый день пушкинских торжеств ... неуместного адреса». По мнению Министра, адрес от имени Общества характеризовал творчество поэта как деятельность по освобождению личности «от властной опеки», что вызвало оглушительные аплодисменты, показавшие, как публика, среди которой были и учащиеся, поняла этот намек.⁴⁹ В особую вину Обществу было поставлено то обстоятельство, что адрес был оглашен «в заседании, где присутствовал его Императорское Высочество августейший генерал-губернатор»,⁵⁰ который поддержал мнение Министра о необходимости закрытия общества. Такому распоряжению способствовали и означенные выше претензии к обсуждению реферата Н.А. Каблукова «Юридические и экономические мотивы произведений М.Е. Салтыкова» и публикация статьи В.И. Семевского «Из истории крестьянского вопроса».⁵¹ В вину Обществу был поставлен и тот факт, что после отстранения С.А. Муромцева от должности профессора университета Общество продолжало избирать его председателем, что «не могло не иметь в глазах юношей значения протеста со стороны Общества против распоряжения высшей административной власти».⁵²

Если проанализировать то, что С.А. Муромцев собственно сказал на торжественном заседании, посвященном столетию со дня рождения А.С. Пушкина, то сам по себе текст, строго говоря, не содержит в себе ничего крамольного. Аналогичные сюжеты содержатся и в других его работах публицистического характера. Лейтмотивом его речи была вынесенная, как он считал, поэтом на первый план борьба «личности за независимость и свободное развитие».⁵³ В оценке же значения Пушкина для русского общества С.А. Муромцев видел прежде всего то, что он, «проникнутый с юности мечтами о просвещенной свободе и законности как лучших опорах государственного порядка, не щадил своих гигантских усилий побудить современную ему толпу от позорного сна».⁵⁴ Великий поэт, по его мнению, был могучим провозвестником русского Возрождения, боровшийся за независимость и свободное развитие личности. «Празднуя ныне память поэта, – говорил С.А. Муромцев, завершая свое выступление, – мы торжествуем вместе с тем победу, одержанную русской личностью над рутинной жизнью и властной опекой!»⁵⁵ В контексте идей «Записки о внутреннем состоянии России весной 1880 г.» данное выступление вполне воспринимается как заявление о грядущем торжестве законности, о перспективе развития отечественной государственности и ее эволюции к представительской форме правления.

Соответственно, можно согласиться с той частью правительственной переписки, где помимо последней фразы председателя Юридического общества, квалифицированной как крамольной, в вину ставилось ее произнесение в присутствии членов императорской фамилии, а также те чувства, которые, по свидетельству современников, оратор вложил в эти слова.

Подтверждая вывод чиновников Министерства народного просвещения о том, что текст адреса был продуктом коллективного творчества членов Общества, С.А. Муромцев сопровождает публикацию текста адреса в первом выпуске сборника «Статьи и речи» соответствующим указанием. Там же содержатся и выдержки из произведений и частных писем А.С. Пушкина, которые, по мысли авторов адреса, давали основание прийти к мыслям, из-

⁴⁹ Каблуков Н.А. Указ. соч. С. 135.

⁵⁰ Там же.

⁵¹ Письмо Министра народного просвещения Попечителю Московского учебного округа. 05.05.1892 № 8225 // ЦАГМ Ф. 459. Оп. 2. Т. 2. Д. 4422. Л. 4об.

⁵² Письмо Попечителя Московского учебного округа Министру народного просвещения. 26.05.1899 // ЦАГМ Ф. 459. Оп. 2. Т. 2. Д. 5189. Л. 1.

⁵³ Муромцев С.А. Статьи и Речи. Вып. 1. М., 1910. С. 28.

⁵⁴ Там же. С. 27.

⁵⁵ Там же. С. 28.

ложенным в адресе.⁵⁶ Любопытно и то обстоятельство, что сам С.А. Муромцев свое выступление адресом не называл. В сборник его работ этот текст вошел под названием «26 мая. Приветствие, произнесенное 26 мая 1899 г. от имени Московского Юридического общества Обществу Любителей Российской Словесности в торжественном заседании в ознаменовании столетия со дня рождения А.С. Пушкина».

В целом действия правительства по закрытию Общества были звеньями одной цепи по сужению общественной инициативы, возможностей либеральной общественности выражать свои взгляды. Но все-таки главная причина закрытия Общества заключалась в том влиянии, которое оно оказывало на научную жизнь. Об этом, как о главной задаче общества, говорил С.А. Муромцев на отчетном собрании 9 марта 1898 г., где, характеризуя деятельность Общества, указывал, что оно «не сошло с однажды намеченного им пути... Занимаясь текущими вопросами судебного права и законодательства, Общество не связано рамками того официального оппортунизма, который не позволяет расширять возникшие предположения за границы достижимого лишь в ближайшем будущем... Вот это-то постоянное бодрящее и научную и практическую жизнь воздействие и составляет прямую и непосредственную задачу Общества – задачу, выполнение которой в тяжелые годы приобретает невольно оборонительный характер, а при более благоприятных условиях может приобрести широкое положительное развитие».⁵⁷

СПИСОК ЛИТЕРАУРЫ

1. Аронов Д.В. От Лазавки до Таврического дворца. Орел: Издатель Александр Воробьев, 2010. 300 с.
2. Волосникова Л.М. Университетский Устав Российской империи 1863 года - режим академической свободы // История государства и права. 2006. № 5. С. 13–15.
3. Гриб В.В. Историческая роль и значение общественных формирований в России в развитии гражданского общества // История государства и права. 2010. № 10. С. 33–35.
4. Каблуков Н.А. В московском Юридическом обществе // Сергей Андреевич Муромцев. М.: Издание М. и С. Сабаниковых, 1911. С. 116-140.
5. Миридонова В.С. Юридические общества в России (1865–1917 гг.). Дисс. ... канд. юрид. наук. Н.-Новгород., 2003. 252 с.
6. Муромцев С.А. 26 мая. Приветствие// Статьи и Речи. Вып. 1. М.: Тип. Общества распространения книг, 1910. С. 27–29.
7. Муромцев С.А. На заданные темы. Из ненапечатанных набросков // Статьи и Речи. Вып. 1. М.: Тип. Общества распространения книг, 1910. С. 71–80.
8. ОР РНБ Ф. 760 (Н.С. Таганцев). Д. 329 (С.А. Муромцев – Н.С. Таганцеву. Москва. 13 ноября 1889 г. с прил. «Записки о деятельности Московского юридического общества», представленной министру народного просвещения).
9. Степанский А.Д. Либеральная интеллигенция в общественном движении России на рубеже XIX-XX вв. // Исторические записки. Т. 109. 1983.
10. Твардовская В.А. Идеолог самодержавия в период кризиса «верхов» на рубеже 70-80-х гг. XIX в. // Исторические записки. Т. 91. 1973.
11. Тульская С.А. Московское юридическое общество: 1865-1899 гг. Дисс. ... канд. ист. наук. М., 2006. 178 с.
12. Туманова А.С. Общественные организации и русская публика в начале XX века. М.: «Новый хронограф», 2008. 320 с.
13. Туманова А.С. Самодержавие и общественные организации в России. 1905-1917 годы. Тамбов: Изд-во ТГУ им. Г.Р. Державина, 2002. 488 с.
14. ЦАГМ Ф. 459 (Канцелярия попечителя Московского учебного округа). Оп. 2. Т. 2. Д. 4422 (Дело канцелярии попечителя Московского учебного округа по Высочайшему повелению о подчинении журнала «Юридический вестник», издаваемого Юридическим обществом без цензуры просмотру предварительной цензуры).
15. ЦАГМ Ф. 459 (Канцелярия попечителя Московского учебного округа). Оп. 2. Т. 2 (1-й стол). Д. 5189 (По поводу адреса Юридического общества, прочитанного в заседании Общества Любителей Российской Словесности 26 мая 1899 г. в память А.С. Пушкина о закрытии сего Общества, по жалобе Председателя Общества Муромцева, члена оногo Обнинского на распоряжение о закрытии и об оставлении жалобы без рассмотрения

⁵⁶ Там же. С. 27–29.

⁵⁷ Каблуков Н.А. Указ. соч. С. 137.

[имеются черновик письма попечителя Некрасова на имя вел. кн. Сергея Александровича; № 144 газеты «Русские ведомости 27.05.1899)].

Аронов Дмитрий Владимирович

ФГБОУ ВПО «Госунверситет-УНПК»
Доктор исторических наук, профессор
Зав. кафедрой «Теория и история государства и права»
302020, Орел, Нагорское ш., 40
Тел.: 8-906-660-97-97
E-mail: aronovdv@mail.ru

Коновалова Марина Анатольевна

ФГБОУ ВПО «Госунверситет-УНПК»
Ассистент кафедры
«Теория и история государства и права»
302020, Орел, Нагорское ш., 40
Тел.: 8-906-660-97-97
E-mail: marinysik-c@yandex.ru

D.V. ARONOV, M.A. KONOVALOVA

**LAW SOCIETY OF THE MOSCOW UNIVERSITY:
1889 - 1892 - 1899 – FROM WARNING TO DISSOLUTION**

On the basis of archival materials the article deals with political and legal practice of the Ministry of Education of pre-revolutionary Russia in relation to the Moscow Law Society. The article analyses the place and role of the leaders of the Ministry of National Education in this process, as well as the arguments of the opponents and supporters relating to society dissolution.

Keywords: Ministry of Education, Moscow Law Society, Sergey Muromtsev, Russian liberalism.

BIBLIOGRAPHY

1. Aronov D.V. Ot Lazavki do Tavricheskogo dvortsa. Orel: Izdatel' Aleksandr Vorob'ev, 2010. 300 s.
2. Volosnikova L.M. Universitetskiy Ustav Rossiyskoy imperii 1863 goda — rezhim akademicheskoy svobody // Istoriya gosudarstva i prava. 2006. № 5. S. 13–15.
3. Grib V.V. Istoricheskaya rol' i znachenie obshchestvennykh formirovaniy v Rossii v razvitiy grazhdanskogo obshchestva // Istoriya gosudarstva i prava. 2010. № 10. S. 33–35.
4. Kablukov N.A. V moskovskom Yuridicheskom obshchestve // Sergey Andreevich Muromtsev. M.: Izdanie M. i S. Sabanikovykh, 1911. S. 116-140.
5. Miridonova V.S. Yuridicheskie obshchestva v Rossii (1865-1917 gg.). Diss. ... kand. yurid. nauk. N.-Novgorod., 2003. 252 s.
6. Muromtsev S.A. 26 maya. Privetstvie // Stat'i i Rechi. Vyp. 1. M.: Tip. Obshchestva rasprostraneniya knig, 1910. S. 2729.
7. Muromtsev S.A. Na zadannye temy. Iz nenapechatannykh nabroskov // Stat'i i Rechi. Vyp. 1. M.: Tip. Obshchestva rasprostraneniya knig, 1910. S. 7180.
8. OR RNB F. 760 (N.S. Tagantsev). D. 329 (S.A. Muromtsev – N.S. Tagantsevu. Moskva. 13 noyabrya 1889 g. s pril. «Zapiski o deyatelnosti Moskovskogo yuridicheskogo obshchestva», predstavlennoy ministru narodnogo prosveshcheniya).
9. Stepanskiy A.D. Liberal'naya intelligentsiya v obshchestvennom dvizhenii Rossii na rubezhe XIX-XX vv. // Istoricheskie zapiski. T. 109. 1983.
10. Tvardovskaya V.A. Ideolog samodержaviya v period krizisa «verkhov» na rubezhe 70-80-kh gg. XIX v. // Istoricheskie zapiski. T. 91. 1973.
11. Tul'skaya S.A. Moskovskoe yuridicheskoe obshchestvo: 1865-1899 gg. Diss. ... kand. ist. nauk. M., 2006. 178 s.
12. Tumanova A.S. Obshchestvennye organizatsii i russkaya publika v nachale XX veka. M.: «Novyy khronograf», 2008. 320 s.
13. Tumanova A.S. Samoderzhavie i obshchestvennye organizatsii v Rossii. 1905-1917 gody. Tambov: Izd-vo TGU im. G.R. Derzhavina, 2002. 488 s.

14. TsAGM F. 459 (Kantselyariya popechitelya Moskovskogo uchebnogo okruga). Op. 2. T. 2. D. 4422 (Delo kantselyarii popechitelya Moskovskogo uchebnogo okruga po Vysochayshemu poveleniyu o podchinenii zhurnala «Yuridicheskiy vestnik», izdavaemogo Yuridicheskim obshchestvom bez tsenzury prosmotru predvaritel'noy tsen-zury).

15. TsAGM F. 459 (Kantselyariya popechitelya Moskovskogo uchebnogo okruga). Op. 2. T. 2 (1-y stol). D. 5189 (Po povodu adresa Yuridicheskogo obshchestva, pročitannogo v zasedanii Obshchestva Lyubiteley Rossiyskoy Slovesnosti 26 maya 1899 g. v pamyat' A.S. Pushkina o zakrytii sego Obshchestva, po zhalobe Predsedatelya Obshchestva Muromtseva, chlena onogo Obninskogo na rasporyazhenie o zakrytii i ob ostavlenii zhaloby bez rassmotreniya [imeyutsya chernovik pis'ma popechitelya Nekrasova na imya vel. kn. Sergeya Aleksandrovicha; № 144 gazety «Russkie vedomosti 27.05.1899]).

Aronov Dmitriy Vladimirovich

State University – ESPC

Doctor of historical Sciences, Professor

Head of the Department «Theory and history of state and law»

302020, Orel, Nagorskoe sh., 40

Tel.: 8-906-660-97-97

E-mail: aronovdv@mail.ru

Konovalova Marina Anatol'yevna

State University – ESPC

Assistant of the Department «Theory and history of state and law»

302020, Orel, Nagorskoe sh., 40

Tel.: 8-906-660-97-97

E-mail: marinysik-c@yandex.ru

О.А. ФЕДОРОВ

«АВГУСТОВСКАЯ РЕСПУБЛИКА» 1991–1993 гг. В РОССИИ: ГЕНЕЗИС НОВОЙ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

В статье рассматривается содержание начального этапа истории постсоветской России в контексте противостояния законодательной и исполнительной властей; обосновывается термин «августовская республика» и необходимость его закрепления в историографии современной российской государственности.

Ключевые слова: «августовская республика», политический кризис, противостояние ветвей власти, конституционный строй, государственность.

Сейчас не важно, когда и кем был впервые использован термин «августовская республика» применительно к начальному этапу постсоветского периода истории России. Важно, что этот термин устоялся в историографии наряду с другими (например, «двоевластие» или «политический кризис»), а сам этап (конец 1991 – октябрь 1993 г.) действительно нуждается в хронологическом выделении в силу своей специфики и значимости для процесса становления новой российской государственности. Обоснуем этот тезис.

Следствием известных августовских событий 1991 г. стало перемещение государственно-политической власти, сосредоточенной прежде в союзном руководстве, в республики, и в первую очередь в Россию. Президент, Правительство, Верховный Совет Российской Федерации в течение нескольких дней обрели власть, которой они тщетно добивались у союзного центра почти полтора года. Причем это произошло достаточно неожиданно. По свидетельству одного из лидеров «Демократической России» Г.Х. Попова «так скоро никто не рассчитывал оказаться у власти». Воплощение в жизнь радикальных реформ, вынашиваемых с 1989 г., стало реальностью.

Однако при наличии у демократов общей идеологии реформ у них не было сколь-нибудь проработанной и обоснованной программы конкретных экономических и политических преобразований. Тем не менее, к концу 1991 г. даже умеренные демократы решительно отвергали идею государственного экономического регулирования, а «регулируемый рынок» считали нелепостью. Творцы магистральной линии новой идеологии во главе с Е.Т. Гайдаром исходили не из того, что возможно построить в России на основе и с учетом наличествующего социально-экономического, политического и социокультурного материала, а из того, как должно быть обустроено российское общество в соответствии с определенными ими идеалами.

Уже на заре «августовской республики», сразу после достижения власти ядро «Демократической России» стали раздирать противоречия. Декларированные политические доктрины, такие, как разделение властей, правовое государство, верховенство конституции, не выдерживали испытания на прочность. Возникли серьезные разногласия между законодательными и исполнительными органами власти, оказавшейся в руках победителей. Мэры Москвы и Санкт-Петербурга – Г.Х. Попов и А.А. Собчак – вошли в конфликт с городскими Советами по вопросам тактики проведения реформ¹. Отдельные демократы, такие, как сопредседатель движения «Демократическая Россия» Л. Пономарев, еще недавно требовавший твердо следовать всем принципам правового государства и бичевавший большевизм на нарушение законности, предложил правительству чисто большевистский метод в проведении реформ: «В революционном темпе раздать землю, провести приватизацию в промышленности, торговле... Действовать так, как действовал Ельцин в дни переворота. Да, ряд его указов, принятых в критической обстановке, носит антиконституционный характер. Но я назвал бы их гениальными. Они абсолютно отвечали политическим потребностям. То есть нам надо

¹ См., например: «Первую конституцию города разработал Ленсовет» // Невское время. 2010. 2 апреля.

быть прагматиками»².

Вследствие идейного конфликта в руководстве «Демократической России» в сентябре-октябре 1991 г. между ортодоксами, следовавшими политическим обещаниям, и прагматиками, уповавшими на политическую целесообразность, из движения вышли «крайние радикалы», христианская партия и другие. Политическая опора российского правительства резко начала резко сужаться.

Усложняло положение еще и то, что в первые месяцы после путча новая власть была занята разрушением КПСС и ее структур, созданием института своих представителей на местах, борьбой с союзным правительством за перераспределение прерогатив. Экономическая же программа была обнародована Б.Н. Ельциным только в октябре 1991 г. В отличие от программы «500 дней», сроки ее реализации теперь точно не обозначались, но было ясно, что основные меры должны быть осуществлены в 1992 г.

Данные социологических опросов в 1992 г. показали, что в стране произошли серьезные изменения в расстановке политических сил. Лагерь демократов все более раскалывался, и к концу года его большинство находилось уже в оппозиции правительству. Многие из демократов перешли на сторону «патриотических сил», «государственников», «державников», а те, в свою очередь, стали все более тесно смыкаться с коммунистическими группировками, образуя новый консервативный альянс.

«Левая» оппозиция радикально-реформаторскому правительству включала в себя достаточно широкий сектор партий и движений: Социалистическая партия (Р.А. Медведев, И.П. Рыбкин), Российская коммунистическая рабочая партия (В. Ампилов), «Трудовая Москва» и другие. «Правая» оппозиция державно-патриотического типа (И. Константинов, М. Астафьев) летом 1992 г. объединилась в Русский Национальный Собор. Другой организацией, более крайнего толка, объединившей «левых» и «правых» государственников, стал Фронт национального спасения (С. Горячева, С.Н. Бабурин, Г.А. Зюганов, А.А. Проханов и др.).

Блок «Гражданский Союз» провозгласил приверженность центристской политической позиции и выступил за программу модернизации, консолидирующую большинство общества. В него вошли: Демократическая партия Н.И. Травкина, объединение «Свободная Россия» А.В. Руцкого, Союз промышленников и предпринимателей А.И. Вольского. Основой своей социальной базой они видели хозяйственников, деятелей науки, широкие слои интеллигенции³.

Однако политические партии пока находились в стадии становления и оказывали достаточно слабое влияние на общество. Именно поэтому основные проблемы и противоречия страны, как правило, находили свое отражение в институтах политической власти. Практически весь 1993 г. наблюдалось противостояние двух ветвей российской власти – законодательной (Верховный Совет) и исполнительной (Президент, Правительство). На стороне парламента в этой борьбе выступили вице-президент А.В. Руцкой, а также поддержавший органы законодательной власти Председатель Конституционного суда В.Д. Зорькин⁴.

Истоки противостояния исходили из положений действовавшей тогда Конституции РСФСР, соединивших в себе два противоречащих друг другу начала государственного строя – институт президентства и Советы. Обе конфликтующие стороны действовали, опираясь на авторитарные традиции российской политической культуры, стремясь во что бы то ни стало устранить своего оппонента.

Конфронтация между Верховным Советом и правительством в течение 1992–1993 гг. шла по нарастающей. Около половины депутатского корпуса еще в конце 1992 г. перешла в ряды противников правительственной политики. В апреле 1992 г. на VI Съезде народных депутатов только 240 человек поддерживали правительство, 571 депутат голосо-

² Мы поддерживаем Ельцина условно // Известия. 1991. 7 октября.

³ Согрин В.В. Политическая история современной России 1985–2001: от Горбачева до Путина. М.: Издательство «Весь мир», 2001.

⁴ Биография Валерия Зорькина // Газета.Ru, 21.02.2003.

вал против радикальных экономических реформ, а 227 занимали промежуточную позицию. В основе разгоревшегося соперничества лежало различие в подходах к осуществлению стратегии и тактики переходного периода, реализации курса на глобальную социально-экономическую реформу в нашей стране. Президент настойчиво защищал позиции радикальных демократов, видевших выход из кризиса в применении рецептов «шоковой терапии», которые предлагала группа Е.Т. Гайдара. Камнем преткновения были вопросы, касающиеся отпуска цен на энергоносители, отмены государственных заказов и дешевых кредитов, способов кредитования промышленности, подготовки закона о банкротстве нерентабельных предприятий, кредитной политики Центрального банка⁵.

Разочарование основной массы населения ходом и результатами реформ, сопротивление реформаторской социально-экономической политике со стороны коммунистов и «национал-патриотов» в парламенте привело к кризисной политической ситуации. В декабре 1992 г. на VII Съезде народных депутатов Е.Т. Гайдар вынужден был уйти в отставку с поста исполняющего обязанности премьер-министра. Его преемником стал В.С. Черномырдин, олицетворявший интересы всесильного топливно-энергетического комплекса.

На том же съезде было принято постановление «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации». Законодатели, воспользовавшись своим конституционным правом, внесли в Основной закон поправку, которая гласила: «Высшим органом государственной власти Российской Федерации является Съезд народных депутатов, который правомочен принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению Российской Федерации»⁶. В то же время лидеры парламента во главе с Р.И. Хасбулатовым и А.В. Руцким, опираясь на консервативное, прокоммунистически настроенное большинство депутатского корпуса, считали необходимым плавный и сбалансированный переход к рынку при доминирующей роли государственного регулирования. За дискуссиями о путях и методах структурной ломки командной экономики страны скрывались интересы различных социальных групп, политических партий и движений. В связи с тем, что противоборствующие политические силы так и не смогли найти компромисс, систему государственной власти поразил острый конституционный кризис. Он стал отражением опасного состояния двоевластия, как в центре, так и на местах. Исполнительная власть была ограничена, а по ряду вопросов даже отстранена органами советской, представительной власти. Лидеры парламента предъявляли свои претензии к руководству банковской системы страны, средств массовой информации, особенно телевидения, а также других отраслей, жизненно важных для общества в целом.

Президент, со своей стороны, проигнорировал волю строптивых законодателей. Война исполнительной и законодательной властей разгоралась и вела в тупик хрупкую российскую демократию. В качестве эффективного пути выхода из кризиса Б.Н. Ельцин в январе 1993 г. предложил заключить конституционное соглашение с руководством Верховного Совета. В связи с возникшими по этому поводу дебатами он выдвинул идею о вынесении вопроса о конституционном кризисе на всенародное обсуждение – референдум. Парламентские лидеры вновь выступили против инициативы президента, и это нашло поддержку Конституционного суда. Состоявшийся 10–13 марта 1993 г. VIII (Внеочередной) Съезд народных депутатов РФ своим постановлением отклонил вопрос о проведении референдума. Тогда президент принял решительные меры: 20 марта он обратился по телевидению ко всем гражданам России, заявив, что он собирается подписать указ о введении особого – президентского порядка управления страной до преодоления кризиса власти⁷. Этот шаг вызвал бурную реакцию большей части депутатского корпуса, увидевшего угрозу сужения своих полномочий. 26 марта 1993 г. был созван IX (Внеочередной) Съезд. В ходе развернувшихся на нем бурных

⁵ Ведомости СНД и ВС РФ. № 18. 7 мая 1992 г.

⁶ Закон Российской Федерации от 09 декабря 1992 г. № 4061-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 2. Ст. 55.

⁷ Особое мнение судьи Конституционного суда Российской Федерации Э.М. Аметистова по делу о соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина, связанных с его Обращением к гражданам России 20 марта 1993 года // Известия. 26.03.1993 г.

дискуссий в адрес президента были выдвинуты обвинения в превышении полномочий и обсуждался вопрос об отстранении его от власти. Однако большинством голосов съезд все же принял постановление о проведении Всероссийского референдума и назначил его на 25 апреля 1993 г. Законодатели согласились провести всенародный референдум, но с формулировками вопросов, утвержденными самими депутатами. Три первых среди четырех сформулированных вопросов, были направлены против президента:

Доверяете ли Вы Президенту РФ Б.Н. Ельцину?

1. Одобряете ли Вы социально-экономическую политику, осуществляемую Президентом РФ и Правительством РФ с 1992 года?

2. Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов Президента РФ?

*3. Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов народных депутатов РФ?*⁸

Вынося эти вопросы на референдум, законодатели рассчитывали, что в результате ухудшения экономического положения избиратели выразят недоверие политике президента и ему самому. Однако при подготовке референдума всего за три недели президентская сторона сумела заручиться поддержкой многих популярных людей, в первую очередь, из среды творческой интеллигенции. Через контролируемые электронные средства массовой информации исполнительная власть создала устойчиво-негативный образ Верховного Совета и Съезда народных депутатов как политического центра контрреформаторских сил, стремящегося вернуть страну к доперестроечным порядкам.

Референдум, проведенный 25 апреля 1993 г., показал, что 58,7% высказались за доверие президенту, 55% одобрили социальную политику президента и правительства. Основная масса населения страны высказалась против идеи досрочных выборов, как президента, так и парламента⁹. Выраженная на референдуме поддержка курса реформ, проводимого правительством, стала той основой, которая позволила продолжить подготовку проекта новой Конституции. Она была призвана утвердить президентскую республику и создать сильную исполнительную власть.

Политические оппоненты Б.Н. Ельцина предприняли ответные меры для нейтрализации начавшегося конституционного процесса. Так вице-президент А.В. Руцкой начал громкую кампанию по обвинению высших государственных чиновников в коррупции. Председатель Верховного Совета Р.И. Хасбулатов отказался участвовать в работе конституционного совещания, открывшегося в Москве 5 июня 1993 г. и избрал тактику блокирования президентских инициатив путем использования межпарламентских организаций в рамках СНГ, заявляя о необходимости восстановления СССР¹⁰.

Одновременно с проблемой выбора формы государственного правления, выразившейся в противостоянии президента и парламента, в полный рост вставала другая проблема – сохранение целостности федеративного государства. Предвыборные обещания Б.Н. Ельцина дать регионам «столько суверенитета, сколько смогут проглотить» обернулось нарастанием центробежных тенденций в самой России. В условиях же наметившегося ослабления центральной власти тяга к самостоятельности в некоторых автономных республиках и областях России заметно усилилась. В ряде из них решениями, принятыми на референдумах или сессиях представительных органов, были введены посты президентов. 27 октября 1991 г. в ходе выборов в Чечено-Ингушской АССР ее президентом был избран Д.М. Дудаев, активно начавший проводить сепаратистскую политику. Сепаратистские тенденции в стране еще больше усилились после провозглашения в начале февраля 1992 г. государственной независимости Татарстана. Первоначальное отсутствие жесткой реакции на это решение делало соблаз-

⁸ Постановление IX (внеочередного) Съезда народных депутатов Российской Федерации от 29 марта 1993 г. «О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 года, порядке подведения его итогов и механизме реализации результатов референдума» // Ведомости СНГ и ВС РФ. 1993. № 14. Ст. 501.

⁹ Сообщение Центральной комиссии всероссийского референдума об итогах референдума, состоявшегося 25 апреля 1993 года // Российская газета. 1993. 6 мая.

¹⁰ Конституционное совещание. Стенограммы, материалы, документы. 29 апреля – 10 ноября 1993 г. М., 1995.

нительным принятием аналогичных документов и в других национальных регионах России. 6 июня 1993 г. провозгласила свою независимость в составе Российской Федерации Ингушетия, а 23 июля 1993 г. президенты Чечни и Ингушетии подписали договор о принципах определения границ между двумя республиками. Если в двусторонних отношениях им удалось быстро добиться согласия, то в отношении Грозного с Москвой этого так и не произошло. Несмотря на подписанный 30 марта 1992 г. Федеративный договор, регионализация превратилась в устойчивый фактор развертывания российского политического процесса. Все чаще и чаще в теоретических источниках стал встречаться термин «этносепаратизм». И хотя до утверждения Концепции национальной безопасности 1997 г., включившей данное явление в перечень общенациональных угроз было еще далеко, в 1992 г. был принят Закон «О безопасности», который, в свою очередь отнес суверенитет и территориальную целостность к основным объектам безопасности¹¹.

Между тем конфликт между законодательной и исполнительной властью все более и более локализовывался как верхушечное явление, хотя обе противоборствующие стороны, пытаясь доказать собственную легитимность, обращались за поддержкой к населению. Политическая же активность общества значительно упала, что служило наглядным свидетельством олигархизации российского политического процесса. Многочисленные изменения, вносимые в Конституцию страны, уже не могли разрешить глубинных политических противоречий, а принятие новой Конституции блокировалось парламентом, который стремился сохранить свою роль ведущего политического института. В конечном счете, отказавшись от политико-правовых методов урегулирования конфликта, обе противоборствующие стороны прибегли к силовым методам.

Конфликт на высшем уровне государственной власти России активно использовали наиболее активные прокоммунистические силы, стремящиеся взять политический реванш, – «Фронт национального спасения», Движение «Трудовая Москва» и другие. Они инициировали многочисленные митинги и марши протеста, которые состоялись 23 февраля, 1 и 9 мая 1993 г. Зачастую эти акции сопровождались столкновениями с силами правопорядка, что влекло за собой человеческие жертвы. Парламентская оппозиция активно использовала массовые манифестации коммунистов и радикалов для дестабилизации президентской власти и блокирования экономических реформ.

Исходя из сложившейся в обществе кризисной обстановки, 21 сентября 1993 г. Б.Н. Ельцин вновь выступил по телевидению с обращением к народу, в котором объяснил сложившуюся ситуацию в стране. В тот же день был подписан президентский Указ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе». В нем Президент постановил прервать осуществление Съездом народных депутатов и Верховным Советом Российской Федерации законодательных, распорядительных и контрольных функций, назначить выборы в Государственную Думу Федерального Собрания на 12 декабря 1993 г., наделить Совет Федерации функциями палаты Федерального Собрания¹².

Указ Б.Н. Ельцина о роспуске Верховного Совета и Съезда народных депутатов противоречил Конституции и вызвал ожесточенное сопротивление наиболее агрессивной части депутатского корпуса. На созванном 23 сентября X Съезде народных депутатов, несмотря на отсутствие кворума, было объявлено о досрочном прекращении Б.Н. Ельциным президентских полномочий и о возложении их на А.В. Руцкого. Действия Б.Н. Ельцина были оценены съездом как государственный переворот. Депутаты назначили силовых министров из лиц, ранее отстраненных главой государства от должностей, и решили оборонять здание Верховного Совета, который фактически был блокирован силами МВД. А.В. Руцкой, возглавивший оборону здания, занял бескомпромиссную позицию и ответил отказом на требование о сдаче оружия. Апогеем кризиса стали агрессивные действия национал-коммунистической оппози-

¹¹ Астрахан В.И. Федеральное законодательство о национальной безопасности: динамика, содержание, принципы // Современное общество и право. 2014. № 1 (14). С. 6–12.

¹² Указ Президента РФ от 21.09.1993 № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 27.09.1993. № 39. Ст. 3597.

ции во главе с А.М. Макашевым, организовавшей прорыв отряда боевиков в центр города и попытку вооруженного захвата Останкинского телецентра в ночь с 3 на 4 октября 1993 г.

Утром 4 октября в Москву были введены танковые части Московского военного округа, которые с помощью специальных подразделений МВД во второй половине дня штурмом овладели зданием Верховного Совета, арестовав Р.И. Хасбулатова, А.В. Руцкого и некоторых других оппозиционных депутатов¹³.

Одной из главных причин поражения парламента в противостоянии с исполнительной властью стала попытка его руководства опереться не на элитные группы, вовлечь их в конфликт в качестве активного участника. Это грозило нарушить сложившийся механизм развивающегося политического процесса, таило в себе опасность того, что существующие элиты утратят решающую роль в разработке и принятии политических решений. Именно поэтому эти группировки, первоначально оказавшие поддержку руководству Верховного Совета, затем от нее отказались.

Таким образом, в период «августовской республики» стало очевидно, что развитие страны вступило в новую фазу, которая характеризовалась следующим:

- демократическое движение, сыгравшее решающую роль в уничтожении тоталитарного режима и подавлении августовского путча, стало постепенно отходить от выработки и принятия ключевых политических решений;
- реальная власть сосредоточилась в руках административной и хозяйственной бюрократии, новой финансовой элиты, чьи усилия были направлены на приспособление демократических институтов к узкогрупповым интересам элитных слоев;
- произошло резкое снижение политической активности населения, которое увидело стремление новой бюрократии к переделу государственной собственности в своих интересах;
- борьба за собственность вызвала целую серию конфликтов между элитными группировками, что, в свою очередь, повлияло на эффективность функционирования институтов государственной власти, способствовало падению производства, росту инфляции и ухудшению уровня жизни населения.

После завершения этапа «августовской республики», с октября 1993 г., в России начался этап президентской республики, политико-правовые основы которой были оформлены 12 декабря 1993 г. принятием на всенародном референдуме новой Конституции Российской Федерации. Этот документ юридически закрепил изменения в политической системе страны.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. VI Съезд народных депутатов. Ведомости СНД и ВС РФ. № 18. 7 мая 1992 г.
2. Закон Российской Федерации от 09 декабря 1992 г. № 4061-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 2. Ст. 55.
3. Постановление IX (внеочередного) Съезда народных депутатов Российской Федерации от 29 марта 1993 г. «О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 года, порядке подведения его итогов и механизме реализации результатов референдума» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 14. Ст. 501.
4. Указ Президента РФ от 21.09.1993 № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 27.09.1993. № 39. Ст. 3597.
5. Сообщение Центральной комиссии всероссийского референдума об итогах референдума, состоявшегося 25 апреля 1993 года // Российская газета. 1993. 6 мая.
6. Особое мнение судьи Конституционного суда Российской Федерации Э.М. Аметистова по делу о соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина, связанных с его Обращением к гражданам России 20 марта 1993 года // Известия. 26.03.1993 г.
7. Данилов А.А., Косулина Л.Г. История России. XX век. М., 1995.
8. История России XX век / Под ред. проф. А.Н. Сахарова, В.П. Дмитренко, И.Д. Ковальченко. М.: АСТ, 1998.
9. Согрин В.В. Политическая история современной России 1985–2001: от Горбачева до Путина. М.: Издательство «Весь мир», 2001.
10. Федоров О.А. Реформы в России: история и современность. Орел, 1998.

¹³ Литература об октябрьских событиях 1993 г. обширна. См., например: Москва. Осень-93: Хроника противостояния. 2-е изд., испр. и доп. М.: Республика, 1995.

11. Конституционное совещание. Стенограммы, материалы, документы. 29 апреля – 10 ноября 1993 г. М., 1995.
12. «Первую конституцию города разработал Ленсовет» // Невское время. 2010. 2 апреля.
13. Астрахан В.И. Федеральное законодательство о национальной безопасности: динамика, содержание, принципы // Современное общество и право. 2014. № 1 (14). С. 6-12.
14. Баталов Э. После перестройки // Народный депутат. 1992. № 4.
15. Биография Валерия Зорькина // Газета.Ru, 21.02.2003.
16. Москва. Осень-93: Хроника противостояния. 2-е изд., испр. и доп. М.: Республика, 1995.
17. Мы поддерживаем Ельцина условно // Известия. 1991. 7 октября.

Федоров Олег Александрович

Орловский государственный институт искусств и культуры
Кандидат исторических наук, профессор,
Профессор кафедры истории и музейного дела
302020, г. Орел, ул. Лескова, д. 15.
E-mail: ogiikmuseved@yandex.ru
Тел. 8-486-241-68-40

O.A. FEDOROV

**«AUGUST REPUBLIC» OF 1991-1993 IN RUSSIA:
GENESIS OF A NEW RUSSIAN STATEHOOD**

The article deals with the contents of the initial phase of the history of post-Soviet Russia in the context of the confrontation between the legislative and executive powers; substantiates the term «august republic» and the need to anchorage in the historiography of the modern Russian statehood.

Keywords: «august republic», political crisis, confrontation branches of government, constitutional order, statehood.

BIBLIOGRAPHY

1. VI S'ezd narodnyh deputatov. Vedomosti SND i VS RF. № 18. 7 maja 1992 g.
2. Zakon Rossijskoj Federacii ot 09 dekabnja 1992 g. № 4061-1 «Ob izmenenijah i dopolnenijah Konstitucii (Os-novnogo Zakona) Rossijskoj Federacii» // Vedomosti SND i VS RF. 1993. № 2. St. 55.
3. Postanovlenie IX (vneocherednogo) S'ezda narodnyh deputatov Rossijskoj Federacii ot 29 marta 1993 g. «O vserossijskom referendume 25 aprelja 1993 goda, porjadke podvedeniya ego itogov i mehanizme realizacii rezul'tatov referenduma» // Vedomosti SND i VS RF. 1993. № 14. St. 501.
4. Ukaz Prezidenta RF ot 21.09.1993 № 1400 «O pojetapnoj konstitucionnoj reforme v Rossijskoj Federacii» // Sobranie aktov Prezidenta i Pravitel'stva RF. 27.09.1993. № 39. St. 3597.
5. Soobshhenie Central'noj komissii vserossijskogo referenduma ob itogah referenduma, sostojavshegosja 25 aprelja 1993 goda // Rossijskaja gazeta. 1993. 6 maja.
6. Osoboe mnenie sud'i Konstitucionnogo suda Rossijskoj Federacii Je.M. Ametistova po delu o sootvetstvii Konstitucii Rossijskoj Federacii dejstvuj i reshenij Prezidenta Rossijskoj Federacii B.N. El'cina, svjazannyh s ego Ob-rashheniem k grazhdanam Rossii 20 marta 1993 goda // Izvestija. 26.03.1993 g.
7. Danilov A.A., Kosulina L.G. Istorija Rossii. HH vek. M., 1995.
8. Istorija Rossii XX vek / Pod red. prof. A.N. Saharova, V.P. Dmitrenko, I.D. Koval'chenko. M.: AST, 1998.
9. Sogrin V.V. Politicheskaja istorija sovremennoj Rossii 1985–2001: ot Gorbacheva do Putina. M.: Izdatel'stvo «Ves' mir», 2001.
10. Fedorov O.A. Reformy v Rossii: istorija i sovremennost'. Orel, 1998.
11. Konstitucionnoe soveshhanie. Stenogrammy, materialy, dokumenty. 29 aprelja – 10 nojabrja 1993 g. M., 1995.
12. «Pervuju konstituciju goroda razrabotal Lenсовет» // Nevskoe vremja. 2010. 2 aprelja.
13. Astrahan V.I. Federal'noe zakonodatel'stvo o nacional'noj bezopasnosti: dinamika, sodержание, principy // So-vremennoe obshhestvo i pravo. 2014. № 1 (14). S. 6-12.
14. Batalov Je. Posle perestrojki // Narodnyj deputat. 1992. №4.
15. Biografija Valerija Zor'kina // Gazeta.Ru, 21.02.2003.
16. Moskva. Osen'-93: Hronika protivostojanija. 2-e izd., ispr. i dop. M.: Respublika, 1995.
17. My podderzhivaem El'cina uslovno // Izvestija. 1991. 7 oktjabrja.

Fedorov Oleg Aleksandrovich

Orel state Institute of arts and culture
Candidate of historical Sciences, Professor
Department of history and museums
302020, Orel, Leskova, d. 15.
Tel: (4862) 41-68-40
E-mail: ogiikmuseved@yandex.ru

В.И. АСТРАХАН

**ТЕЛЕФОННЫЙ АППАРАТ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ СВЯЗИ
КАК СИМВОЛ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ВЛАСТИ В СССР**

Статья посвящена обоснованию роли и места статуса «абонент правительственной связи» в системе атрибутивных признаков представителя советской политической элиты.

Ключевые слова: политическая власть, элита, номенклатура, правительственная связь, телефон ВЧ, герб на диске, телефонный менталитет, символ власти.

Правительственная телефонная связь, или «ВЧ-связь» (высокочастотная), – знаковое явление советского периода нашей истории. Эту связь еще называли секретной (засекреченной), а значит, ее абонентом мог стать только представитель одной из властных элит – партийной, государственной или хозяйственной.

Размышление о символическом характере телефонного аппарата правительственной связи в СССР уместно предварить выдержкой из нашумевшей в перестроечные годы повести Ю. Полякова «Апофегей» (речь идет о номенклатурном партийном руководителе столичного звена): «Если б ему вдруг предложили: выбирай – черная машина у подъезда, чудесная квартира в центре Москвы, еженедельная неподъемная «авоська», спецдача, спецмедобслуживание, спецзагранкомандировки, с одной стороны, или обыкновенный, цвета слоновой кости телефон с маленьким гербом державы на диске, – он сказал бы, не задумываясь: «Телефон!»¹.

«С гербом на диске». Именно так в газете «Правда» от 31 мая 1991 г. было озаглавлено интервью с начальником Управления правительственной связи КГБ, в котором впервые открыто речь шла о системе специальной связи правительства, отмечавшей в то время свое 60-летие. Заметим, предмет разговора – правительственная связь, а в заголовок вынесен ее наиболее яркий символ, или, как сказали бы сегодня, – логотип. Действительно, телефонный аппарат с этим многозначительным логотипом стал в советское время не просто символом элитарного средства коммуникации, но и безусловным знаком принадлежности его хозяина к высшему уровню власти. В этом смысле, хотя и с оговорками, нельзя не согласиться с мнением М.С. Вселенского: «Телефоны – это символ статуса номенклатурного чина, предмет его гордости. ... особая гордость номенклатурщика – два телефона специальных правительственных линий: «вертушка» и ВЧ»².

«Телефонный менталитет» властной элиты – явление сугубо советское. Сегодня, когда речь идет о выводе всех информационных потоков на единый терминал того или иного должностного лица, доминирующее значение конкретного телефонного аппарата «ВЧ» практически утрачено. То же, но исходя из совсем других соображений, можно сказать и о досоветском периоде отечественной истории. Известно, например, что последний русский император неохотно пользовался электросвязью, традиционно доверяя передачу государственно важной информации фельдъегерям – представителям самого раннего подразделения военно-курьерской правительственной связи. А вот фрагмент высказывания первого председателя СНК В.И. Ленина – «...чтобы центральный правительственный аппарат мог иметь телефонную связь, абсолютно безукоризненно работающую»³ – предопределил, с одной стороны, широкий фронт работ по созданию такой связи, а с другой – отношение высших чиновников новой власти к такому средству управления. Именно – и уже тогда – управления, так как ис-

¹ Поляков Ю. Апофегей. М.: Litres, 2015. С. 5.

² Вселенский М.С. Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза. М.: «Советская Россия» совм. с МП «Октябрь», 1991. С. 308.

³ Телефонограмма М.И. Калинину, А.С. Енукидзе, В.А. Смольянинову. Продиктовано по телефону 21 июля 1921 г. // Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 53. М.: «Проспект», 2013.

токи «телефонного права» хронологически уходят корнями в первые дни и месяцы формирования советского государства.

Толчком к началу «телефонного бума» послужило составление в июне 1918 г. «Списка абонентов телефонной сети, обслуживаемых коммутатором при СНК». В этом первом из доступных нам документов телефонной эпопеи Кремля пофамильно были указаны лишь 18 представителей высших советских, партийных и военных органов (помимо В.И. Ленина – Свердлов, Троцкий, Сталин, Дзержинский, Чичерин, Бонч-Бруевич и некоторые другие). Появление списка было воспринято кремлевским аппаратом как предостерегающий сигнал. Соответствующие фонды Государственного архива РФ переполнены письмами из различных правительственных инстанций с просьбами «установить телефон правительственной сети, соединяющей Кремль». Когда количество абонентов стало исчисляться трехзначным показателем, в Москве был оборудован так называемый «Советский стол» – коммутационное устройство на 1 200 номеров, которое в свою очередь подразделялось на две категории – «Советский стол» (наиболее важные абоненты) и «Красная лампа» (менее важные абоненты)⁴. Поскольку абонентам «Советского стола» предоставлялось преимущественное право на соединение, очередь желающих обрести такое право постоянно росла. Была внедрена в практику постановка в так называемую «Советскую очередь», представлявшую собой разрешение на отнесение абонента к той или иной категории важности. В начале 1919 г. абонентами «Советского стола» являлись 86 ведомств с общим числом телефонов 374⁵.

Организационно-технически правительственная телефонная сеть Кремля подразделялась на «нижний» коммутатор (или Центральную телефонную станцию, оборудованную на втором этаже правительственного здания Кремля) и «верхний» коммутатор (или концентратор прямых связей в телефонной комнате Председателя СНК). Когда кабинетный телефонный аппарат В.И. Ленина был включен в систему «верхнего» коммутатора, каждый из включенных в этот коммутатор абонентов получил такую же возможность пользоваться кремлевской телефонной связью, как и глава Советского правительства.

Новым этапом телефонизации правительственных учреждений стал монтаж в Кремле автоматической телефонной станции (АТС), известной как «вертушка». Ввод ее в эксплуатацию принес новые хлопоты чиновникам, ответственным за формирование нового абонентского списка. Известно, что проект списка готовил секретарь СНК А.С. Енукидзе. На его письме В.И. Ленину с соответствующими предложениями имеется резолюция: «...разослать еще членам Политбюро и Молотову, дабы они внесли свои проекты добавлений, затем закрыть список, оставив около 50 номеров про запас, и из этого запаса брать при условии особо строгом (скажем, соглашении Вас + Молотов + меня)...»⁶. Сам Ленин перед возвращением в Москву после незавершенного лечения 20 февраля 1922 г. продиктовал по телефону Л.А. Фотиевой для передачи Енукидзе следующий о многом говорящий текст: «Прошу вычеркнуть номер моего автоматического телефона абсолютно из всех бумаг и списков, чтобы никто этого номера знать не мог и не мог звонить ко мне прямо»⁷. Вполне понятно, что при такой постановке вопроса никто из абонентов АТС не хотел расставаться с аппаратами, включенными в «верхний» коммутатор ручного обслуживания, так как это давало возможность лично обращаться к руководителю государства.

Бесспорно, политическая элита также была структурирована, и каждый ее уровень предполагал различные коммуникативные возможности. Одновременно с вертикалью власти, свойственной авторитаризму, создавались номенклатурные горизонталы, вместе составлявшие корпорацию партийных, государственных и хозяйственных руководителей, обла-

⁴ Валдаев С.А., Чернега В.Г. Предыстория специальной связи (XIX – конец 20-х годов XX века). В кн.: Специальная связь в системе государственного управления России: история и современность. М.: Медиапресс, 2006. С. 13.

⁵ Чернега В.Г. Развитие сетей специальной электросвязи на этапах создания и становления Советского государства. В кн.: Правительственная электросвязь в истории России. Ч. 1 (1917–1945 гг.). М.: Наука, 2001. С. 50.

⁶ Ленинский сборник. М.: Политиздат, 1942. Т. 37. С. 349–350.

⁷ Государственный архив Российской Федерации. Ф. 1235. Оп. 137. Д. 168. Л. 184.

давших огромным влиянием во всех сферах жизни общества. Нельзя не согласиться с устоявшимся мнением, что «в советском государстве, по сути, было создано новое привилегированное сословие с огромными полномочиями, спецпайками и спецраспределителями, дачами и личным автотранспортом, отдельными квартирами и путевками в элитные санатории»⁸ (...и телефонами с гербом на диске – добавим мы). Эта корпорация являлась фундаментом новой политической системы страны.

Среди краеугольных камней упомянутого фундамента особое место занимал «боевой отряд партии» – центральная и местные чрезвычайные комиссии. Несмотря на то, что 6 февраля 1922 г. Всероссийская чрезвычайная комиссия (ВЧК) была реорганизована в Государственное политическое управление, за ГПУ (а затем ОГПУ и НКВД) остались функции и полномочия, которые обусловили роль этой структуры в системе управления государством. Для осмысления исторического аспекта дихотомии «власть – органы» характерен фрагмент упоминавшейся ранее резолюции Ленина на письме Енукидзе: «Для ВЧК мало двадцати (имеется в виду – номеров АТС), особенно если считать загородные телефоны членов Политбюро в счет телефонов ВЧК...»⁹. Опуская целый исторический этап, эту мысль можно проиллюстрировать еще одним интересным фактом. В начале 1940-х гг., когда правительственная сеть ВЧ-связи стала междугородной и в большинстве своем засекреченной, среди 735-ти абонентов этой связи было 344 руководителя НКВД и НКГБ в центре и на местах, тогда как представителей высшего партийно-правительственного звена – почти в два раза меньше¹⁰.

Следует отметить, что ВЧ-связь НКВД обрела статус правительственной лишь во второй половине 1930-х гг., а первое Положение о ее эксплуатации было утверждено СНК только в мае 1941 г. До этого включение в состав абонентов элитарной сети осуществлялось в рамках служебной переписки. Известно взыскательное отношение И.В. Сталина к решению этих вопросов. На всех документах предвоенного и военного периодов об установке аппаратов ВЧ стоит его личная виза – «За! И. Сталин». И хотя в условиях проводимой политики жесткой централизации сеть правительственной связи должна была неуклонно расширяться (и расширяться, особенно с учетом нарастания военной угрозы), Л.П. Берия в мае 1941 г. подготовил предложения по сокращению количества ее абонентов, и Сталин это начинание поддержал¹¹. Это было отражением концентрации власти, ибо «кто владеет информацией, тот владеет миром» (перефразируем в ключе излагаемой темы – «кто владеет аппаратом ВЧ, тот принадлежит к элите власти»).

Однако начавшаяся война внесла свои коррективы в планы руководителя НКВД по сокращению числа владельцев правительственных телефонов. Необходимость засекреченной связи Ставки с фронтом вызвала к жизни, наряду со стационарной, создание полевой сети правительственной связи. Пользователями сети стали десятки военачальников. Их все возрасставшее политическое влияние нельзя было ограничить явно, но с позиций «телефонного права» такие ограничения вводились по линии ВЧ-связи НКВД постоянно. Во-первых, по аналогии с «Советским столом», были введены категории обслуживания абонентов – пароли «Молния» (для приоритетных абонентов) и «Большая молния» (для Верховного Главнокомандующего)¹². Во-вторых, пользование аппаратами ВЧ-связи с начала 1944 г. разрешалось только тем лицам, у которых они были непосредственно установлены. И наконец, в-третьих, ведение «особо секретных» переговоров и передача соответствующих сводок даже по телефону ВЧ запрещались. Согласно консолидированному мнению полководцев Великой Отече-

⁸ Федоров О.А. Коррупционные проявления в условиях авторитарного режима: исторический аспект (на примере становления авторитаризма в СССР в 1920-е гг.) // Современное общество и право. 2014. № 4 (17). С. 8-12.

⁹ Ленинский сборник. М.: Политиздат, 1942. Т. 37. С. 349–350.

¹⁰ Список абонентов правительственной высокочастотной телефонной связи (ВЧ). М.: Второй спецотдел НКВД СССР, 1940.

¹¹ Павлов В.В. Создание и первый период функционирования системы правительственной междугородной электросвязи (1930 г. – начало 1941 г.). В кн.: Правительственная электросвязь в истории России. Ч. 1 (1917–1945 гг.). М.: Наука, 2001. С. 110–111.

¹² Подробнее см.: «Большая молния» для Верховного Главнокомандующего // Век качества. 2001. № 4. С. 71–74.

ственной, «ВЧ-связь сыграла выдающуюся роль в деле управления войсками»¹³. Однако опыт войны позволил также прорвать плотину особой элитарности правительственной связи.

В послевоенные годы расширение сети ВЧ-связи в СССР и за его пределами выдвинулось в одну из важнейших задач Отдела правительственной связи НКВД-МГБ-МВД. В начале 1950-х гг. количество абонентов сети достигло трех тысяч, к концу 1960-х – пяти тысяч. В середине 1970-х загруженность правительственной АТС в Москве превысила критические нормы. Поэтому для высшей категории абонентов (а таких становилось все больше и больше) была создана выделенная система правительственной городской автоматической телефонной связи, получившая наименование АТС-1. Существующая сеть городской телефонной связи была переименована в АТС-2. В начале 1980-х гг. емкость АТС-1 была доведена до 2 000 номеров. Что касается емкости АТС-2, то к началу перестроечных процессов она достигла предельной величины – в Москве 7 000 номеров, а с учетом зонных станций – 10 000 номеров¹⁴.

Характерно, что при подобном росте абонентского списка система правительственной связи не утратила своей основной функции – быть технологической основой системы управления страной, то есть одним из инструментов реализации государственной власти. Поэтому именно на внедрение Программы динамичного государственного управления было ориентировано новое Положение о правительственной связи, утвержденное в июне 1979 г. и установившее приоритеты обслуживания абонентов (высшая, первая и вторая системы обслуживания). Степень элитарности различных категорий абонентов, таким образом, признавалась официально, что подтверждало преемственность заложенной многие десятилетия назад традиции.

Как ни странно, но одной из причин резкого роста числа пользователей правительственной связи (например, АТС-2 в Москве) оставалась бесплатность этой связи, хотя расходы союзного бюджета на ее содержание и эксплуатацию были весьма существенными. Предложение о введении платы за предоставление услуг правительственной связи, внесенное в Правительство СССР в июле 1990 г., было далеко не первой попыткой такого рода. Видимо, этот факт послужил причиной для образования в июне 1991 г. постоянно действующей комиссии Аппарата Президента СССР по проведению тщательной проверки правомерности функционирования всех действующих телефонных аппаратов правительственной связи и определению порядка ее дальнейшего использования. Судя по всему, назревала чистка рядов владельцев аппаратов ВЧ, подобная той, которую инициировал Берия накануне войны. Однако события августа 1991 г. сами (и значительно быстрее) скорректировали сложившуюся ситуацию: после того, как Президент СССР 21 октября 1991 г. подписал указ о введении платы за пользование правительственной связью¹⁵, оставшиеся в меньшинстве «бесплатники» уже не могли считаться замкнутой телефонной кастой, а сам аппарат ВЧ перестал быть их кастовым тотемом.

Сегодня телефонные аппараты «с гербом на диске» – всего лишь музейные (или семейные) реликвии. Черный глянцевый «Эриксон» из кабинета первого Председателя Совнаркома; внушительный «Строуджер» цвета слоновой кости, некогда украшавший рабочий стол генералиссимуса; тяжело экранированный «Анис», до поры служивший Президенту Советского Союза... Символы эпох. Символы былой власти. И – повод для размышлений о современной властной атрибутике...

¹³ Цит. из кн.: Баграмян И.Х. Так начиналась война. Военные мемуары. М.: Воениздат, 1971.

¹⁴ Становление и развитие системы правительственной связи в России (Опыт исторического исследования) / Под ред. В.В. Гусева. Орел: Военный институт правительственной связи, 1996. С. 247–248.

¹⁵ Валдаев С.А. Организационно-структурные преобразования в системе правительственной связи на этапе распада СССР. В кн.: Правительственная электросвязь в истории России. Ч. 1 (1917–1945 гг.). М.: Наука, 2001. С. 145.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Баграмян И.Х. Так начиналась война. Военные мемуары. М.: Воениздат, 1971.
2. Валдаев С.А. Организационно-структурные преобразования в системе правительственной связи на этапе распада СССР. В кн.: Правительственная электросвязь в истории России. Ч. 1 (1917–1945 гг.). М.: Наука, 2001.
3. Валдаев С.А., Чернега В.Г. Предыстория специальной связи (XIX – конец 20-х годов XX века). В кн.: Специальная связь в системе государственного управления России: история и современность. М.: Медиапресс, 2006.
4. Вселенский М.С. Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза. М.: «Советская Россия» совм. с МП «Октябрь», 1991.
5. Государственный архив Российской Федерации. Ф. 1235. Оп. 137. Д. 168.
6. Ленинский сборник. М.: Политиздат, 1942. Т. 37.
7. Павлов В.В. Создание и первый период функционирования системы правительственной междугородной электросвязи (1930 г. – начало 1941 г.). В кн.: Правительственная электросвязь в истории России. Ч. 1 (1917–1945 гг.). М.: Наука, 2001.
8. «Большая молния» для Верховного Главнокомандующего // Век качества. 2001. № 4. С. 71–74.
9. Поляков Ю. Апофегей. М.: Litres, 2015.
10. Список абонентов правительственной высокочастотной телефонной связи (ВЧ). М.: Второй спецотдел НКВД СССР, 1940.
11. Становление и развитие системы правительственной связи в России (Опыт исторического исследования) / Под ред. В.В. Гусева. Орел: Военный институт правительственной связи, 1996.
12. Телефограмма М.И. Калинину, А.С. Енукидзе, В.А. Смольянинову. Продиктовано по телефону 21 июля 1921 г. // Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 53. М.: «Проспект», 2013.
13. Федоров О.А. Коррупционные проявления в условиях авторитарного режима: исторический аспект (на примере становления авторитаризма в СССР в 1920-е гг.) // Современное общество и право. 2014. № 4 (17). С. 8-12.
14. Чернега В.Г. Развитие сетей специальной электросвязи на этапах создания и становления Советского государства. В кн.: Правительственная электросвязь в истории России. Ч. 1 (1917–1945 гг.). М.: Наука, 2001.

Астрахан Владимир Иванович

ФГБОУ ВПО Госуниверситет - УНПК

Профессор кафедры Теория и история государства и права

Доктор исторических наук, доцент

302020, г.Орел, Наугорское ш., 40.

Тел.: (4862) 42-11-07

E-mail: t-igip@list.ru

V.I. ASTRAKHAN

TELEPHONE GOVERNMENT COMMUNICATION AS A SYMBOL OF POLITICAL POWER IN THE SOVIET UNION

The article is devoted to the justification of the role and place of the status of «government communications subscriber» in the attributive signs representative of the Soviet political elite.

Keywords: *political power, elite, nomenclatura, government communication, telephone frequency communication, coat of arms on the disk, telephone mentality, a symbol of power.*

BIBLIOGRAPHY

1. Bagramjan I.H. Tak nachinalas' vojna. Voennye memuary. M.: Voenizdat, 1971.
2. Valdaev S.A. Organizacionno-strukturnye preobrazovanija v sisteme pravitel'stvennoj svjazi na jetape raspada SSSR. V kn.: Pravitel'stvennaja jelektrosvjaz' v istorii Rossii. Ch. 1 (1917–1945 gg.). M.: Nauka, 2001.
3. Valdaev S.A., Chernega V.G. Predystorija special'noj svjazi (XIX – konec 20-h godov HH veka). V kn.: Special'naja svjaz' v sisteme gosudarstvennogo upravlenija Rossii: istorija i sovremennost'. M.: Mediapress, 2006.
4. Vselenskij M.S. Nomenklatura. Gospodstvujushhij klass Sovetskogo Sojuza. M.: «Sovetskaja Rossija» sovm. s MP «Oktjabr'», 1991.
5. Gosudarstvennyj arhiv Rossijskoj Federacii. F. 1235. Op. 137. D. 168.
6. Leninskij sbornik. M.: Politizdat, 1942. T. 37.

7. Pavlov V.V. Sozdanie i pervyj period funkcionirovanija sistemy pravitel'stvennoj mezhdugorodnoj jelektrosvjazi (1930 g. – nachalo 1941 g.). V kn.: Pravitel'stvennaja jelektro-svjaz' v istorii Rossii. Ch. 1 (1917–1945 gg.). M.: Nauka, 2001.

8. «Bol'shaja molnija» dlja Verhovnogo Glavnokomandujushhego // Vek kachestva. 2001. № 4. S. 71–74.

9. Poljakov Ju. Apofegej. M.: Litres, 2015.

10. Spisok abonentov pravitel'stvennoj vysokochastotnoj telefonnoj svjazi (VCh). M.: Vtoroj specotdel NKVD SSSR, 1940.

11. Stanovlenie i razvitie sistemy pravitel'stvennoj svjazi v Rossii (Opyt istori-cheskogo issledovanija) / Pod red. V.V. Guseva. Orel: Voennyj institut pravitel'stvennoj svjazi, 1996.

12. Telefonogramma M.I. Kalininu, A.S. E nukidze, V.A. Smol'janinovu. Prodiktovano po telefonu 21 ijulja 1921 g. // Lenin V.I. Polnoe sobranie sochinenij. T. 53. M.: «Prospekt», 2013.

13. Fedorov O.A. Korrupcionnye projavlenija v uslovijah avtoritarnogo rezhima: isto-ričeskij aspekt (na primere stanovlenija avtoritarizma v SSSR v 1920-e gg.) // Sovremennoe obshhestvo i pravo. 2014. № 4 (17). S. 8-12.

14. Chernega V.G. Razvitie setej special'noj jelektrosvjazi na jetapah sozdanija i stanov-lenija Sovetskogo gosudarstva. V kn.: Pravitel'stvennaja jelektrosvjaz' v istorii Rossii. Ch. 1 (1917–1945 gg.). M.: Nauka, 2001.

Astrakhan Vladimir Ivanovich

State University - ESPC

Professor of the chair Theory and history of state and law

Doctor of historical Sciences, associate Professor

302020 Orel, Naugorskoe sh. 40

E-mail: t-igip@list.ru

Tel.: (4862) 42-11-07

И.В. ЛЯМИН

СТАНОВЛЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ИСПРАВИТЕЛЬНО-ТРУДОВЫХ ЛАГЕРЕЙ СССР В 1920-е – 1930-е гг. (НА ПРИМЕРЕ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА)

Статья посвящена развитию исправительно-трудовой системы СССР в межвоенный период (1920-е – 1930-е гг.) в контексте формирования и развития региональных систем ИТЛ и их роли в индустриализации страны на примере Дальневосточного края.

Ключевые слова: исправительно-трудовая система СССР, исправительно-трудовой лагерь, правовые основы функционирования ИТЛ, региональная система ИТЛ, лагерный сектор производства.

Становление системы исправительно-трудовых лагерей в СССР хронологически относится к 20-м – 30-м годам прошлого века. Уже в первые месяцы советской власти перед местами лишения свободы, доставшимися в наследство от Главного управления местами заключения (ГУМЗ) межреволюционного периода, была поставлена задача – обеспечить самокупаемость и исправление заключенных. К местам лишения свободы были отнесены тюрьмы, места общего заключения (колонии) и исправительно-трудовые лагеря (ИТЛ). Согласно уголовному законодательству РСФСР при осуждении на малые сроки заключенных направляли в колонии, на срок свыше 3-х лет – в ИТЛ. **Формирование правовых основ функционирования ИТЛ** завершилось принятием постановления ЦИК и СНК СССР от 6 ноября 1929 г. «Об изменении статей 13, 18, 22 и 38 Основных начал уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик», в котором в качестве меры социальной защиты судебно-исправительного характера предусматривалось, в том числе, лишение свободы в исправительно-трудовых лагерях в отдаленных местностях Союза ССР¹. Это было, в частности, обусловлено курсом на индустриализацию, объявленным в 1925 г. и предусматривавшим строительство огромного количества новых предприятий и других объектов промышленности, что, в свою очередь, потребовало резкого увеличения ресурса недорогой рабочей силы. Постановлением Политбюро ЦК ВКП(б) от 27 июля 1929 г. «Об использовании труда уголовно-заключенных» задача развития хозяйственной жизни наименее доступных и трудных в освоении окраин СССР «путем использования труда изолируемых социально-опасных элементов, колонизации ими малонаселенных мест» была возложена руководством страны на Объединенное государственное политическое управление (ОГПУ). Примечательно, что в указанном постановлении содержался пункт: «Именовать в дальнейшем концентрационные лагеря исправительно-трудовыми лагерями»².

Функция управления исправительно-трудовыми лагерями СССР была передана ОГПУ в соответствии с постановлением СНК СССР от 7 апреля 1930 г.³, а 25 апреля 1930 г. в структуре ОГПУ было организовано Управление лагерями (УЛАГ, начальник управления Ф.И. Эйхманс)⁴, через некоторое время получившее статус главного управления (ГУЛАГ)⁵ и

¹ Постановление ЦИК и Совнаркома СССР от 6 ноября 1929 г. «Об изменении ст. ст. 13, 18, 22 и 38 Основных начал уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик» // СЗ СССР. 1929. № 72. Ст. 686.

² Постановление Политбюро ЦК ВКП(б) от 27 июля 1929 г. «Об использовании труда уголовно-заключенных» // Архив Президента Российской Федерации. Ф. 3. Оп. 58. Д. 165.

³ Постановление СНК СССР от 7 апреля 1930 г. «Положение об исправительно-трудовых лагерях» // СУ СССР. 1930. № 22. С. 248.

⁴ Приказ ОГПУ от 25 апреля 1930 г. № 130/63 «Об организации Управления лагерями ОГПУ» // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 9401. Оп. 1а. Д. 1. Л. 14.

⁵ В первое десятилетие своего существования главное управление неоднократно меняло наименование – и в связи с передачей его в структуру вновь образованного НКВД, и в связи с внутренними реорганизациями: с 20 апреля 1933 г. – Главное управление лагерей и трудовых поселений ОГПУ; с 21 августа 1934 г. – Главное управление лагерей и трудовых поселений НКВД СССР; с 29 октября 1934 г. – Главное управление лагерей, трудовых поселений и мест заключения НКВД СССР; с 29 сентября 1938 г. Главное управление ИТЛ и трудовых поселений НКВД СССР; с 13 июня 1939 г. – Главное управление ИТЛ и колоний НКВД СССР.

в 1934 г. вошедшее в состав Народного комиссариата внутренних дел (НКВД) СССР. Следует подчеркнуть, что не только в 1930-е годы, но и в начале 1940-х, включая первые месяцы войны, даже в условиях кардинальных реорганизаций органов государственной безопасности и внутренних дел, ГУЛАГ оставался в структуре НКВД и занимал там видное место, о чем свидетельствуют ведомственные организационно-штатные документы, хранящиеся в ведущих отечественных архивах⁶.

Что же касается рассматриваемого нами аспекта, то с 23 мая 1930 г. управления лагерей в административно-территориальных единицах СССР были подчинены полномочным представительствам (ПП) ОГПУ – «в целях усиления контроля над работой и состоянием исправительно-трудовых лагерей ОГПУ, приближения непосредственного руководства и согласования их деятельности с Полномочными Представительствами»⁷. Так было *положено начало созданию региональных систем ИТЛ в СССР*.

В интересующий нас период одним из наиболее активно осваиваемых регионов был Дальневосточный край (ДВК), который на момент образования (4 января 1926 г.) занимал 12 % территории СССР (2 602 600 кв. км, 9 крупных округов) с населением менее 2 млн. человек. При этом индустриализация края характеризовалась достаточно высокими темпами. Рост свободных трудовых резервов региона не удовлетворял ее потребностей. Выходом из данной ситуации стало восполнение недостающей рабочей силы принудительным трудом.

В конце 1920-х – 1930-е гг. на территории советского Дальнего Востока были образованы десятки ИТЛ, в том числе: в 1929 г. – Дальлаг; в 1931 г. – Дальстрой; в 1932 г. – БАМлаг, Севвостлаг; в 1937 г. – Строительство 201; в 1938 г. – Юговостоклаг ж.-д., Бурлаг, Амурлаг, Новотамбовлаг, Востоклаг, Хабаровлаг, Владлаг, Нижнеамурлаг; в 1939 г. – Бирлаг, Приморлаг, Среднебеллаг, Строительство 213; в 1940 г. – Строительство 263. Спектр реализуемых экономических задач был достаточно широк – от лесозаготовок (Новотамбовлаг), добычи полезных ископаемых и золотодобычи (Дальлаг, Севвостлаг) до строительства дорог (Бурлаг, Амурлаг), портов (Строительство 201, Строительство 213), заводов (Строительство 263) и жилья с объектами соцкультбыта (Хабарлаг). Численность заключенных в ИТЛ на момент их открытия колебалась от 993 (Умальтинский, молибденовый рудник) до 125 313 (Амурлаг, строительство железной дороги Зея – Тында – Тахтамыгда) – в зависимости от объема и значимости выполняемых работ⁸.

Среди перечисленных ИТЛ Дальневосточного края целесообразно выделить один, на примере которого можно наиболее ярко продемонстрировать процесс оформления и функционирования региональной системы ИТЛ. Это, без сомнения, *Дальстрой*, созданный 13 ноября 1931 г. и представлявший собой совокупность нескольких лагерей на территории ДВК и Якутии. Специфика Дальстроя состоит в его особом статусе. Он был образован специальным постановлением Совета труда и обороны (СТО) СССР как государственный трест по дорожному и промышленному строительству в районе Верхней Колымы, а в 1938 г. получил новое наименование – Главное управление строительства Дальнего Севера НКВД СССР «Дальстрой». Это был специализированный государственный институт, «комбинат особого типа», основными задачами которого являлись «разработка недр, с добычей и обработкой всех полезных ископаемых края и колонизация района разработок и организация всевозможных предприятий и работ в интересах успешного выполнения первой задачи»⁹.

Управление трестом изначально исходило непосредственно от СТО, после – от СНК СССР. Постановлением СНК СССР от 4 марта 1938 г. № 260 трест был передан в ведение НКВД СССР и переименован в Главное управление строительства Дальнего Севера

⁶ См.: Астрахан В.И. Отечественные архивы о военном периоде истории органов госбезопасности // Исторический архив. 2004. № 5. С. 211.

⁷ Приказ ОГПУ от 23 мая 1930 г. № 169/81 «О порядке подчинения ИТЛ» // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 9401. Оп. 1а. Д. 1. Л. 15.

⁸ См.: Система исправительно-трудовых лагерей в СССР: 1923–1960. Справочник / Сост. М.Б. Смирнов. М.: «Звенья», 1998.

⁹ Постановление Совета труда и обороны от 13 ноября 1931 г. № 516 «Об организации государственного треста по дорожному и промышленному строительству в районе Верхней Колымы «Дальстрой»» // Государственный архив Магаданской области. Ф. р-23сс. Оп. 1. Д. 1. Л. 1.

(ГУСДС), но сокращенное наименование «Дальстрой» сохранилось¹⁰. Директором Дальстроя с момента его организации был Э.П. Берзин, с 1937 г. – К.А. Павлов, с 1939 г. –И.Ф. Никишов (до 1948 г.).

С октября 1932 г. решением ЦК ВКП(б) Дальстрой наделялся самостоятельной территорией, входившей в Дальневосточный край. В течение 1930-х гг. территория Дальстроя подвергалась многократному увеличению. Так, например, в 1939 г. Дальстрою для геолого-разведочных работ и организации горнодобывающей промышленности была передана территория Чукотки. В результате 19 марта 1941 г. его площадь составляла 2 266 000 кв. км¹¹.

Масштаб и многопрофильность решаемых Дальстроем задач предопределили сложность его *организационной структуры*. В составе треста на раннем этапе были созданы Управление по добыче полезных ископаемых и Управление дорожного строительства. В сентябре 1935 г. на базе первого из них организованы Северное и Южное горнопромышленные управления (ГПУ). В дальнейшем был создан еще ряд ГПУ – Западное, Тенькинское, Юго-Западное, Чай-Уринское (существовало только в 1940–1946 гг.), Янское, Чаун-Чукотское, Индигирское, Омсукчанское и Чаунское¹². Помимо Управления дорожного строительства в разные годы организовано еще несколько строительных управлений: Геологоразведочное, Автотранспортное, Управление подсобных хозяйств, Управление шоссейных дорог, Управление Колымо-Индигирского речного пароходства и другие.

Очевидно, что ресурс рабочей силы не удовлетворял запросам производства. Как отмечалось ранее, Дальний Восток был заселен крайне незначительно. Это традиционно объяснялось пограничным положением региона. Кроме того, после установления советской власти непрерывно проводилась зачистка региона от «неблагонадежных» категорий населения – по политическим, социальным и этническим показателям. Всего было изгнано более 350 тыс. чел. Проводимые кампании заключались в следующем: паспортизация, депортация корейцев и китайцев, выселение семей «врагов народа», «неблагонадежных» граждан из Приморья, лиц, осужденных «тройками» и особыми совещаниями ОГПУ–НКВД. С одной стороны, благодаря этим мероприятиям были ликвидированы застарелые проблемы, связанные с «желтой» иммиграцией, которые невозможно было решить более гуманными способами ни при советской власти, ни при имперской. С другой стороны, население уменьшалось. Насильственные выселения превышали вселения практически в 10 раз. Регулярные «чистки» привели к тому, что на Дальнем Востоке стала остро ощущаться нехватка демографических и трудовых ресурсов, которые были необходимы в связи с начавшейся форсированной индустриализацией. И в этом смысле хлынувший поток спецпереселенцев и заключенных сыграл вполне определенную роль. Наличие достаточно большого количества ИТЛ на территории Дальнего Востока и принудительные миграции со всех уголков необъятного СССР способствовали широкомасштабному использованию труда заключенных на труднодоступных территориях, куда вольнонаемные рабочие по большей части ехать отказывались.

С момента образования региональных систем ИТЛ «лагерный сектор во всех отраслевых управлениях, так же как и в Главном управлении, являлся неотъемлемой частью производства»¹³. Дальстрой не составлял исключения. *Обслуживание основных производственных подразделений Дальстроя осуществлялось заключенными* Северо-Восточного ИТЛ (СВИТЛ), организованного приказом ОГПУ № 287/с от 1 апреля 1932 г. и находившегося с момента организации в подчинении Дальстроя. Лагерная структура Северо-Восточного ИТЛ практически начала формироваться с февраля 1932 г., когда на пароходе «Сахалин» на Колыму прибыли руководство треста во главе с Э. П. Берзиным и первая группа заключенных (107 чел.)¹⁴. При формировании рабочей силы «комбината особого типа» предпочтительней

¹⁰ Постановление СНК от 4 марта 1938 г. № 079 «О передаче государственного треста «Дальстрой» в ведение Наркомвнудела СССР» // Государственный архив Магаданской области. Ф. р-23сс. Оп. 1. Д. 34. Л. 7. Заверенная копия.

¹¹ Историческая хроника Магаданской области: События и факты, 1917–1972. Магадан, 1975. С. 120.

¹² Там же. С. 340.

¹³ Государственный архив Мурманской области. Ф. р-23сч. Оп. 1. Д. 1596. Л. 61.

¹⁴ Бацаев И.Д. Особенности промышленного освоения Северо-Востока России в период массовых политических репрессий (1932–1953). Дальстрой. Магадан: СКВНИИ ДВО РАН, 2002. С. 62.

были заключенные ИТЛ. Для сравнения: на протяжении всего 1932 года число вольнонаемных рабочих оставалось неизменным и составляло 3 129 чел., когда в тот же период численность заключенных возросла со 107 до 10 265 чел., увеличив общее число работающих на 327 %¹⁵.

В 1930-е гг. функция ГУЛАГа сводилась фактически к выполнению спущенных вышестоящим органом (СТО, затем СНК) разнарядок на отправку определенного числа экипированных согласно инструкции заключенных в распоряжение СВИТЛа. Об этом свидетельствует тот факт, что первые данные с характеристикой состава заключенных поступили в Учетно-распределительный отдел ГУЛАГа только после передачи Дальстроя в НКВД¹⁶. Численность заключенных в Дальстрое постоянно увеличивалась и была доведена с 11 100 чел. (декабрь 1932 г.) до 190 309 чел. (1 января 1940 г.).

Во многом вследствие использования труда заключенных, уже в 1937 г. Дальстрой добыл золота в 70 раз больше, чем в 1932 г. К этому времени трест имел 17 пароходов, 12 самолетов, 717 грузовых автомашин и другую технику. Представляется необходимым процитировать фрагмент отчета ГУЛАГа, датированного мартом 1940 г.:

«...Говоря о горно-металлургической деятельности ГУЛАГа НКВД, надо коротко осветить работу Дальстроя как производственно-хозяйственной организации НКВД, не входящей в систему ГУЛАГа, но с ним связанной. Дальстрой НКВД осуществляет в широких промышленных масштабах добычу золота и олова. По соответствующим подсчетам запасы золота и олова в россыпях и рудах на территории, осваиваемой Дальстроем, достигают: золото – 220 тонн, олова – до 200 тысяч тонн. Чтобы оценить значение этих цифр, надо учесть, сто 15-ый Международный геологический конгресс в 1928 г. определил перспективные запасы золота во всех капиталистических странах в 8 800 – 11 000 тонн. За 1939 г. Дальстроем на Колыме добыто химически чистого золота 66,7 тонн и олова – 510 тонн (металла в концентратах)»¹⁷.

Так был создан новый экономический облик Дальнего Востока, в том числе Приморского и Хабаровского краев, Амурской и Магаданской областей и т.д. Территории осваивались в основном заключенными и спецпоселенцами, и тем самым отпадала необходимость создания на этих участках социальной инфраструктуры. Благодаря их труду государство обрело на Дальнем Востоке мощную индустриальную базу, способную противостоять постоянной угрозе со стороны недружелюбных соседей. Созданная в 1930-е гг. региональная система ИТЛ выполнила свою основную функцию, как бы трагично ни звучало это утверждение.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Государственный архив Российской Федерации. Ф. 9414. Оп. 1. Д. 1140.
2. Государственный архив Мурманской области. Ф. р-23сч. Оп. 1. Д. 1596.
3. Постановление Политбюро ЦК ВКП(б) от 27 июля 1929 г. «Об использовании труда уголовно-заключенных» // Архив Президента Российской Федерации. Ф. 3. Оп. 58. Д. 165.
4. Постановление ЦИК и Совнаркома СССР от 6 ноября 1929 г. «Об изменении ст. ст. 13, 18, 22 и 38 Основных начал уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик» // СЗ СССР. 1929. № 72. Ст. 686.
5. Постановление СНК СССР от 7 апреля 1930 г. «Положение об исправительно-трудовых лагерях» // СУ СССР. 1930. № 22. С. 248.
6. Постановление Совета труда и обороны от 13 ноября 1931 г. № 516 «Об организации государственного треста по дорожному и промышленному строительству в районе Верхней Колымы «Дальстрой»» // Государственный архив Магаданской области. Ф. р-23сс. Оп. 1. Д. 1. Л. 1.
7. Постановление СНК от 4 марта 1938 г. № 079 «О передаче государственного треста «Дальстрой» в ведение Наркомвнудела СССР» // Государственный архив Магаданской области. Ф. р-23сс. Оп. 1. Д. 34. Л. 7. Заверенная копия.
8. Приказ ОГПУ от 25 апреля 1930 г. № 130/63 «Об организации Управления лагерями ОГПУ» // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 9401. Оп. 1а. Д. 1. Л. 14.

¹⁵ Там же.

¹⁶ Государственный архив Российской Федерации. Ф. 9414. Оп. 1. Д. 1140. Л. 140.

¹⁷ Из отчета о деятельности Главного управления исправительно-трудовых лагерей и колоний НКВД СССР. Не ранее 9 марта 1940 года // <http://kk.convdocs.org/docs/index-270978.html>

9. Приказ ОГПУ от 23 мая 1930 г. № 169/81 «О порядке подчинения ИТЛ» // Государственный архив Российской Федерации. Ф. 9401. Оп. 1а. Д. 1. Л. 15.
10. Из отчета о деятельности Главного управления исправительно-трудовых лагерей и колоний НКВД СССР. Не ранее 9 марта 1940 года // <http://kk.convdocs.org/docs/index-270978.html>
11. Астрахан В.И. Отечественные архивы о военном периоде истории органов госбезопасности // Исторический архив. 2004. № 5. С. 209–217.
12. Бацаев И.Д. Особенности промышленного освоения Северо-Востока России в период массовых политических репрессий (1932–1953). Дальстрой. Магадан: СКВНИИ ДВО РАН, 2002. С. 62.
13. Историческая хроника Магаданской области: События и факты, 1917–1972. Магадан, 1975. С. 120.
14. Система исправительно-трудовых лагерей в СССР: 1923–1960. Справочник / Сост. М.Б. Смирнов. М.: «Звенья», 1998.

Лямин Иван Владимирович

ФГБОУ ВПО Госуниверситет - УНПК

Соискатель по кафедре «Теория и история государства и права»

302020, Орел, Наугорское ш., 40

Тел.: (4862) 42-11-07

E-mail: t-igip@list.ru

I.V. LYAMIN

ESTABLISHMENT OF REGIONAL SYSTEM CORRECTIONAL LABOR CAMPS OF THE USSR IN THE 1920 – 1930 (ON THE EXAMPLE OF THE FAR EAST)

The article is devoted to the development of a correctional labor system of the USSR in the interwar period (1920s – 1930s) in the context of the formation and development of regional systems of CLC and their role in the industrialization of the country on the example of the Far East.

Keywords: *correctional labor system of the USSR; correctional labor camp; legal bases of functioning of the CLC; CLC regional system; camps production sector.*

BIBLIOGRAPHY

1. Gosudarstvennyj arhiv Rossijskoj Federacii. F. 9414. Op. 1. D. 1140.
2. Gosudarstvennyj arhiv Murmanskoy oblasti. F. r-23sch. Op. 1. D. 1596.
3. Postanovlenie Politbjuro CK VKP(b) ot 27 ijulja 1929 g. «Ob ispol'zovanii truda ugovovno-zakljuchennyh» // Arhiv Prezidenta Rossijskoj Federacii. F. 3. Op. 58. D. 165.
4. Postanovlenie CIK i Sovnarkoma SSSR ot 6 nojabrja 1929 g. «Ob izmenenii st. st. 13, 18, 22 i 38 Osnovnyh nachal ugovovnogo zakonodatel'stva Sojuza SSR i sojuznyh respublik» // SZ SSSR. 1929. № 72. St. 686.
5. Postanovlenie SNK SSSR ot 7 aprelja 1930 g. «Polozhenie ob ispravitel'no-trudovyh lagerjah» // SU SSSR. 1930. № 22. S. 248.
6. Postanovlenie Soveta truda i oborony ot 13 nojabrja 1931 g. № 516 «Ob organizacii gosudarstvennogo tresta po dorozhnomu i promyshlennomu stroitel'stvu v rajone Verhnej Kolymy «Dal'stroj»» // Gosudarstvennyj arhiv Magadanskoj oblasti. F. r-23ss. Op. 1. D. 1. L. 1.
7. Postanovlenie SNK ot 4 marta 1938 g. № 079 «O peredache gosudarstvennogo tresta «Dal'stroj» v vedenie Narkomvnudela SSSR» // Gosudarstvennyj arhiv Magadanskoj oblasti. F. r-23ss. Op. 1. D. 34. L. 7. 8. Prikaz OGPU ot 25 aprelja 1930 g. № 130/63 «Ob organizacii Upravlenija lagerjami OGPU» // Gosudarstvennyj arhiv Rossijskoj Federacii. F. 9401. Op. 1a. D. 1. L. 14.
9. Prikaz OGPU ot 23 maja 1930 g. № 169/81 «O porjadke podchinenija ITL» // Gosudarstvennyj arhiv Rossijskoj Federacii. F. 9401. Op. 1a. D. 1. L. 15.
10. Iz otcheta o dejatel'nosti Glavnogo upravlenija ispravitel'no-trudovyh lagerej i kolonij NKVD SSSR. Ne ranee 9 marta 1940 goda // <http://kk.convdocs.org/docs/index-270978.html>.
11. Astrahan V.I. Otechestvennye arhivy o voennom periode istorii organov gosbezopasnosti // Istoricheskij arhiv. 2004. № 5. S. 209–217.
12. Bacaev I.D. Osobennosti promyshlennogo osvoenija Severo-Vostoka Rossii v period massovyh politicheskikh repressij (1932–1953). Dal'stroj. Magadan: SKVNIИ DVO RAN, 2002. S. 62.
13. Istoricheskaja hronika Magadanskoj oblasti: Sobytiya i fakty, 1917–1972. Magadan, 1975. S. 120.
14. Sistema ispravitel'no-trudovyh lagerej v SSSR: 1923–1960. Spravochnik / Sost. M.B. Smirnov. M.: «Zven'ja», 1998.

Lyamin Ivan Vladimirovich

Stste University – ESPC

The applicant of the Department of Theory and history of state and law

302020, Orel, Naugorskoe sh. 40

Tel.: (4862) 42-11-07 E-mail: t-igip@list.ru

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 342

В.В. ТАБОЛИН, П.С. МУРАДЯН

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРСТВЕННОГО ЯЗЫКА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПИСЬМЕННОСТИ

Статья посвящена вопросу конституционно-правового статуса государственного языка, роли языка и письменности в генезисе и развитии государства. В работе обсуждается понятие и правовые аспекты государственного языка. Даются определения и отмечается особое значение и правовая роль государственного языка и письменности в конституционном государстве. Письменность, как атрибут государства, является одним из основных признаков формирования и возникновения государства.

Ключевые слова: конституция, государство, письменность, государственный язык

После принятия Конституции в 1993 году, в России юридически получил конституционное закрепление один из важнейших институтов государственного строительства - государственный язык. Статус государственного языка означает, что его использование всеми официальными государственными органами, организациями, учреждениями и органами местного самоуправления является обязательным на всей территории страны. И что особенно важно, Конституция и все другие нормативные правовые акты издаются на государственном языке, он используется в судопроизводстве, при проведении выборов, референдумов и других официальных мероприятий¹.

Государственный язык, по мнению С.А. Авакьяна, это язык, на котором работают государственные органы и органы местного самоуправления, принимаются законы и иные правовые акты, ведется судопроизводство, осуществляется официальное делопроизводство, работают общественные объединения, хозяйствующие субъекты, дается образование, граждане имеют право обращаться в различные инстанции, а также получать от них ответы на данным языке².

Государственным языком РФ в соответствии с ч.1 статьи 68 Конституции РФ является русский язык, а также 22 республики в составе РФ вправе устанавливать свои государственные языки (ч.2)³.

Язык – средство человеческого общения, устного или письменного, состоящее в использовании слов в определенном порядке. Язык, как система знаков коммуникации, это уникальное и многоплановое явление, а также предмет исследования филологической, этнографической, социологической, исторической и, в том числе, юридической науки. Связь языка и права проявляется в различных аспектах.

По нашему мнению, государственный язык как правовая категория включает два элемента: официальную устную речь и официальную письменность, имеющие самостоятельное значение и функции. Анализ положений Конституции РФ и Федерального закона от

¹ Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.В. Лазарева 4-е изд., доп. и перераб. М.: Юрайт, 2009. С. 403-406.

² Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015. С. 233.

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. ст. 4398.

01.06.2005 № 53-ФЗ (ред. от 05.05.2014) «О государственном языке Российской Федерации»⁴ (далее Федеральный закон № 53-ФЗ) позволяет (в определенной мере условно) разделить эти функции.

Официальная устная речь используется в следующих случаях:

- статья 82 (ч.1) Конституции РФ устанавливает, что при вступлении в должность Президент РФ приносит народу присягу, которая согласно статье 92 (ч.1) имеет весьма важное значение, т.к. Президент РФ приступает к исполнению полномочий с момента принесения им присяги и прекращает их исполнение с истечением срока его пребывания в должности с момента принесения присяги вновь избранным Президентом РФ. Как ни странно это выглядит, но данная норма вводит латентное ограничение права гражданина РФ занимать должность Президента РФ – немой (глухонемой) человек не сможет вступить в должность, хотя формально и обладает правом быть избранным;

- в соответствии с пунктом е) статьи 84 Конституции РФ Президент РФ обращается к Федеральному Собранию РФ с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства, для чего Палаты собираются совместно (статья 100 ч.3), это относится и к посланиям Конституционного Суда РФ;

- согласно пункту б) статьи 86 Конституции РФ Президент РФ ведет переговоры, которые в данном случае носят официальный характер и ведутся на русском языке в соответствии с протоколом, но Президент РФ и другие высшие федеральные и региональные должностные лица также участвуют в неофициальных, но общественно значимых мероприятиях – интервью, публичных выступлениях, прямых эфирах с гражданами, дискуссиях и т.п., в которых они используют государственный язык как способ межнационального общения;

- статья 103 (ч.1 п. в) относит к предметам ведения Государственной Думы РФ заслушивание ежегодных отчетов Правительства РФ (а статья 114 (ч.1, п. а) обязывает Правительство) о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;

- статья 3 (ч.1) Федерального закона № 53-ФЗ определяет сферы обязательного использования государственного языка РФ:

1) в деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности (в данном случае официальную речь);

2) в наименованиях федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности (в данном случае официальную речь и письменность);

3) в конституционном, гражданском, уголовном, административном судопроизводстве, судопроизводстве в арбитражных судах, судопроизводстве у мировых судей и в других судах субъектов РФ;

4) во взаимоотношениях федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности и граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, общественных объединений (в данном случае официальную речь и письменность);

5) при показах фильмов в кинозалах;

6) при публичных исполнениях произведений литературы, искусства, народного творчества посредством проведения театрально-зрелищных, культурно-просветительных, зрелищно-развлекательных мероприятий.

Также Федеральный закон №53-ФЗ устанавливает право во всех указанных случаях использовать государственные языки республик при необходимости обеспечения соответствующего перевода.

⁴ Федерального закона от 01.06.2005 №53-ФЗ (ред. от 05.05.2014) «О государственном языке Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 23. Ст. 2199.

Официальная письменность используется в соответствии:

- со статьей 84 (п.п. г), д)) Конституции РФ Президент РФ вносит законопроекты в Государственную Думу, подписывает и обнародует (обеспечивает письменную публикацию) федеральные законы;

- с пунктами б) и в) статьи 86 Конституции РФ Президент РФ подписывает международные договоры РФ и ратификационные грамоты. В конституционном праве никак не определен правовой статус и понятие официальной подписи, но именно она «дает жизнь» всем российским законодательным актам, международным договорам и актам Президента РФ. Кроме того, большинство государственных и муниципальных документов в обязательном порядке имеют этот реквизит, представляющий собой собственноручную роспись уполномоченного должностного лица, которое тем самым подтверждает соответствие документа его действительной воле и полномочиям, т.е. приобретает официальный правовой статус. Без подписи документ не имеет никакой юридической силы и правовых последствий. В соответствии с ГОСТ Р 6.30-2003 «Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов» реквизит «подпись» содержит: наименование должности лица, подписавшего документ, личную подпись, расшифровку подписи.

На наш взгляд, особое значение имеет требование собственноручности написания подписи, что также ограничивает возможности реализации конституционного права граждан-инвалидов (неспособных писать) занимать государственные и муниципальные должности. Исходя из этого, конституционно-правовой статус собственноручной подписи государственного и муниципального должностного лица требует отдельного научного исследования и четкого закрепления в законодательстве;

- со статьей 90 (ч.1) Конституции РФ Президент РФ издает указы и распоряжения;

- со статьями 101 (ч.4), 102 (ч.2), 103 (ч.2) Конституции РФ каждая из Палат Федерального Собрания принимает свой регламент и постановления по вопросам, отнесенным к их ведению Конституцией РФ;

- в соответствии со статьей 104 право законодательной инициативы, принадлежащей Президенту РФ, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству РФ, законодательным (представительным) органам субъектов РФ, а также Конституционному Суду РФ и Верховному Суду РФ по вопросам их ведения, реализуется в виде текстов законопроектов вносимых в Государственную Думу;

- статья 115 (ч.1) Конституции РФ устанавливает, что Правительство РФ издает постановления и распоряжения;

- статья 1 (ч.3) Федерального закона № 53-ФЗ устанавливает, что порядок⁵ утверждения норм современного русского литературного языка при его использовании в качестве государственного языка РФ, правил⁶ русской орфографии и пунктуации определяется Правительством РФ;

- статья 3 (ч.1) данного закона определяет сферы обязательного использования государственного языка РФ:

1) по ведению делопроизводства в деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности;

2) при подготовке и проведении выборов и референдумов;

3) в делопроизводстве в федеральных судах, судопроизводстве и делопроизводстве у мировых судей и в других судах субъектов РФ;

⁵ Постановление Правительства РФ от 23.11.2006 № 714 «О порядке утверждения норм современного русского литературного языка при его использовании в качестве государственного языка Российской Федерации, правил русской орфографии и пунктуации» // СЗ РФ. 2006. № 48. Ст. 5042.

⁶ Утверждены Академией наук СССР, Министерством высшего образования СССР и Министерством просвещения РСФСР в 1956г.

4) при официальном опубликовании международных договоров РФ, а также законов и иных нормативных правовых актов;

5) при написании наименований географических объектов, нанесении надписей на дорожные знаки;

б) при оформлении документов, удостоверяющих личность гражданина РФ, изготовлении бланков свидетельств о государственной регистрации актов гражданского состояния, оформлении документов об образовании и (или) о квалификации установленного в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2012 года №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»⁷ образца, а также других документов, оформление которых в соответствии с законодательством РФ осуществляется на государственном языке РФ, при оформлении адресов отправителей и получателей телеграмм и почтовых отправлений, пересылаемых в пределах РФ, почтовых переводов денежных средств;

7) в продукции средств массовой информации;

8) в рекламе.

В то же время Законом РФ «О языках народов Российской Федерации» предусмотрено, что граждане, не владеющие русским языком, могут использовать в государственных органах, организациях и учреждениях родной язык, а в определенных случаях им обеспечивается соответствующий перевод⁸.

Историко-правовая особенность государственного языка заключена именно в официальной письменности, т.к. только это позволяет формировать, сохранять и использовать правовой опыт прошлых поколений и сегодня обратиться к правовым источникам недавнего и древнего времени⁹.

Письмо (письменность) – это система начертательных знаков, заменяющая или воспроизводящая разговорный язык (устную речь). Различные системы письма по всему миру развивались независимо. Самые ранние были нефонологическими, т.е. не передающими звуков языка. Пиктографическое письмо (неопосредованные изображения простых предметов и представлений) восходит к 3000 г. до н.э.; оно трансформировалось в идеографическое; идеограммы передают более абстрактные понятия, идеи и выражения. Египетские иероглифы являются примером идеографического письма. В логографических системах письма, подобных китайским, логограммы изображают слова или их части. Двумя чисто фонологическими системами письма являются силлабическая, в которой знаки соответствуют слогам слова, и алфавитная, в которой знаки непосредственно соответствуют отдельным звукам (фонемам)¹⁰.

Говоря о письменности, надо отметить, что она является одним из основных признаков возникновения, формирования и развития государства. Язык, именно в письменном форме является основой осуществления правоотношения, объектом правоотношения, признаком конституционно-правового статуса государства и государственного образования, культурной ценностью, достоянием народа.

Для сохранения целостности государства, единства населения, проживающего на определенной территории, хотя бы один язык должен иметь статус государственного языка. В любом государстве установление статуса государственного языка является центральным и значимым элементом правового регулирования языковых отношений, поскольку затрагивает не только нормативную базу использования языков в государстве, но и права носителей этих языков - как отдельной личности, так и этнической общности.

⁷ Федеральный закон от 29.12.2012 №273-ФЗ (ред. от 31.12.2014, с изм. от 02.05.2015) «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

⁸ Закон РФ от 25.10.1991 № 1807-1 (ред. от 12.03.2014) «О языках народов Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1740.

⁹ Например: Кодекс Хаммурапи, который написан на аккадском языке, долгое время оставался самым полным письменным сводом законов своего времени.

¹⁰ Оксфордская иллюстрированная энциклопедия. В 9-ти т. Т.7. М.: Изд. дом «ИНФРА-М», Изд-во «Весь Мир», 2002. С. 201, 336.

На наш взгляд, важнейшую роль в формировании государства и единого государственного языка играет город, который объединяя за своими стенами разноплеменные (разноязычные) народы для общей жизни и труда, заставляет их путем религиозных, административных, социальных, экономических, бытовых и других мотиваций создавать (или признавать уже установленный) единый «городской» язык. Прежде всего, через письменность реализуется позитивное право, которое, в свою очередь, является формой объективации естественного права, проистекающего от априорного знания. Язык, особенно зафиксированный в системе письма, обладает огромной силой, через него реализуется воля официальной власти. Наличие письменности есть важнейшие условия для развития государства и права.

Памятников речи, не закрепленных в письме, в распоряжении науки нет и быть не может (даже устные сказания, предания, традиции и обычаи рано или поздно фиксируются письменно). Большими материалами о возникновении письма располагают антропология, история, археология и этнография. В древнейшем письме значительное место занимали магические и заклинательные формулы, знаки табу и другие знаки и надписи магического назначения. Но еще большее количество памятников первоначального письма служило иным, реальным целям - хозяйственным, торгово-обменным, военным, историко-культурным и другим.

Во всех древних цивилизациях письменность понималось как дар богов, путь постижения той жизни, в которой человек способен разумно устроить свою жизнь. Множество сведений, дошедших из истории древних государств, явственно указывают на то, с каким большим уважением граждане относились к своему языку, к своей системе письма, которую иногда делали своего рода социальной привилегией, недоступную для большинства населения. Так, в Индии санскрит был не просто языком, на котором записывались религиозно-философские трактаты, он был языком брахманов и кшатриев, то есть высших, наиболее образованных людей. Более того, как правило, в древнем мире первоисточниками государственных актов служили тексты религиозного характера, которые нужно было истолковывать таким образом, чтобы принципы, зафиксированные в них, были применимы к гражданскому судопроизводству. Поэтому-то не случайно в ряде государств, например в Древнем Междуречье, пристальное внимание уделялось шумерскому языку. Этот древнейший язык даже после распада шумерского государства изучался вплоть до последних веков до н.э. и был языком религиозного культа и межгосударственной переписки. Изучение шумерского языка и сохранение его в сфере государственного делопроизводства и религиозного культа содействовало преемственности правовых традиций народов Древнего Междуречья.

В русской культуре письменность имеет древние корни. Существуют данные, подтверждающие то, что славяне использовали письменность еще до принятия христианства. Тем не менее, письменность и грамотность стали интенсивно распространяться лишь после принятия христианства¹¹.

Исторический опыт разных государств в сфере языковых отношений показывает, что для эффективного функционирования государства, сохранения межнационального мира необходимо укреплять и совершенствовать статус государственного языка. Каждый язык как государственный является важнейшим элементом эффективности функционирования государства, мощным системообразующим фактором, фундаментом конституционного государства.

Надо отметить, что на современном этапе развития Российской Федерации особую актуальность приобретают вопросы правового регулирования языковых отношений. Россия - многонациональное государство, поэтому почти все проблемы национальной политики фокусируются в языке, проходят через языковое законодательство. Ведь язык - это основа существования народа, его культурная база. Язык связывает все государственные институты общества. Является основой духовной и художественной культуры народа, формирует и объединяет нацию, связывая поколения, обеспечивает преемственность и постоянное обнов-

¹¹ Панищев А.Л. Язык и письменность как феномены культуры и как основа государства: их правовая защита в демократическом обществе // Вопросы культурологии. 2010. № 10. С. 88-95.

ление национальной культуры. Восприятие языка в других странах, и культурах во многом зависит от его состояния, его функционирования в обществе¹².

Однако, в федеральном законодательстве имеются пробелы в вопросах конституционно-правового статуса и правового регулирования государственного языка. В частности, нигде не упоминается о письменной и устной формах государственного языка и нормировании современных требований к русскому языку как языку законодательства. Конституция РФ не устанавливает требования свободного и грамотного владения государственным языком Президентом РФ и другими высшими должностными лицами Российской Федерации и ее субъектов.

Конституция РФ и федеральное законодательство, по нашему мнению, не обеспечивают должной правовой защиты русского языка как государственного, что при определенных условиях может быть использовано для его замены на любой другой. Также существует ряд проблем, связанных с реализацией политических прав граждан, который был рассмотрен выше. Все это говорит о необходимости более внимательного изучения и правового регулирования конституционно-правового статуса государственного языка России.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Федеральный закон от 01.06.2005 №53-ФЗ (ред. от 05.05.2014) «О государственном языке Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 23. Ст. 2199.
3. Федеральный закон от 29.12.2012 №273-ФЗ (ред. от 31.12.2014, с изм. от 02.05.2015) «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012, № 53 (ч. 1). Ст. 7598.
4. Закон РФ от 25.10.1991 № 1807-1 (ред. от 12.03.2014) «О языках народов Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1740.
5. Постановление Правительства РФ от 23.11.2006 № 714 «О порядке утверждения норм современного русского литературного языка при его использовании в качестве государственного языка Российской Федерации, правил русской орфографии и пунктуации» // СЗ РФ. 2006. № 48. Ст. 5042.
6. Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015.
7. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.В. Лазарева 4-е изд., доп. и перераб. М.: Юрайт, 2009.
8. Оксфордская иллюстрированная энциклопедия. В 9-ти т. Т.7. М.: Изд. дом «ИНФРА-М», Изд-во «Весь Мир», 2002.
9. Панищев А.Л. Язык и письменность как феномены культуры и как основа государства: их правовая защита в демократическом обществе // Вопросы культурологии. 2010. № 10. С. 88-95.
10. Чельшев Е.П. Русский язык как государственный язык Российской Федерации. // Решение национально-языковых вопросов в современности. СПб.: Златоуст.

Таболин Владимир Викторович

ФГБОУ ВПО «Государственный университет управления»
 Доктор юридических наук, профессор
 Заведующий кафедрой конституционного и
 международного права
 109542, Москва, Рязанский проспект, 99.
 Тел.: 8 (4862) 41-98-07
 E-mail: tabolin@mail.ru

Мурадян Петрос Суренович

ФГБОУ ВПО «Государственный университет управления»
 Магистрант института государственного
 управления и права

¹² Чельшев Е.П. Русский язык как государственный язык Российской Федерации. // Решение национально-языковых вопросов в современности. СПб.: Златоуст, 2003. С. 419.

V.V. TABOLIN, P.S. MURADYAN

THE CONSTITUTIONAL STATUS OF THE STATE LANGUAGE AND WRITING STATE

This article is devoted to constitutional and legal status of the state language, the role of language and literature in the genesis and development of the state. The paper discusses the concept and the legal aspects of the state language. It defines and notes particular importance and the legal role of the state language and writing in a constitutional state. Writing as an attribute of the state, it is one of the main features of the formation and the emergence of the state.

Keywords: constitution, state, written, the state language.

BIBLIOGRAPHY

1. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) (s uchetoм povpravok, vnesennykh Zakonami RF o povpravkakh k Konstitutsii RF ot 30.12.2008 № 6-FKZ, ot 30.12.2008 № 7-FKZ, ot 05.02.2014 № 2-FKZ, ot 21.07.2014 № 11-FKZ) // SZ RF. 2014. № 31. St. 4398.
2. Federal'nyy zakon ot 01.06.2005 №53-FZ (red. ot 05.05.2014) «O gosudarstvennom yazyke Rossiyskoy Federatsii» // SZ RF. 2005. № 23. St. 2199.
3. Federal'nyy zakon ot 29.12.2012 №273-FZ (red. ot 31.12.2014, s izm. ot 02.05.2015) «Ob obrazovaniy v Rossiyskoy Federatsii» // SZ RF. 2012, № 53 (ch. 1). St. 7598.
4. Zakon RF ot 25.10.1991 № 1807-1 (red. ot 12.03.2014) «O yazykakh narodov Rossiyskoy Federatsii» // Vedomosti SND i VS RSFSR. 1991. № 50. St. 1740.
5. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 23.11.2006 № 714 «O poryadke utverzhdeniya norm sovremennogo russkogo literaturnogo yazyka pri ego ispol'zovanii v kachestve gosudarstvennogo yazyka Rossiyskoy Federatsii, pravil russkoy orfografii i punktuatsii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2006. № 48. St. 5042.
6. Avak'yan S.A. Konstitutsionnyy leksikon: Gosudarstvenno-pravovoy terminologicheskoy slovar'. M.: Yustitsinform, 2015.
7. Nauchno-prakticheskiy kommentariy k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii / pod red. V.V. Lazareva 4-e izd., dop. i pererab. M.: Yurayt, 2009.
8. Oksfordskaya illyustrirovannaya entsiklopediya. V 9-ti t. T.7. M.: Izd. dom «INFRA-M», Izd-vo «Ves' Mir», 2002.
9. Panishchev A.L. Yazyk i pis'mennost' kak fenomeny kul'tury i kak osnova gosudarstva: ikh pravovaya zashchita v demokraticheskom obshchestve // Voprosy kul'turologi. 2010. № 10. С. 88-95.
10. Chelyshev E.P. Russkiy yazyk kak gosudarstvennyy yazyk Rossiyskoy Federatsii. // Reshenie natsional'no-yazykovykh voprosov v sovremennosti. SPb.: Zlatoust.

Tabolin Vladimir Viktorovich

State University of management
Head of Department of constitutional and international law
109542, Moscow, Ryazanskiy prospekt, 99.
Tel.: 8 (4862) 41-98-07
E-mail: tabolin@mail.ru

Muradyan Petros Surenovich

State University of management
Undergraduate of Department of constitutional and international law
109542, Moscow, Ryazanskiy prospekt, 99.
Tel.: 8 (4862) 41-98-07
E-mail: peto-murad84@mail.ru

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

УДК 340.155

М.А. КОРОВИНА

ПРОБЛЕМЫ ТРЕТЕЙСКОГО РАЗБИРАТЕЛЬСТВА

В соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2002 г. N 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации» на рассмотрение третейских судов по обоюдному соглашению сторон может передаваться любой спор, вытекающий из гражданских правоотношений, если иное не установлено федеральным законом. В статье исследуются некоторые спорные вопросы, связанные с компетенцией третейского суда.

Ключевые слова: третейский суд, гражданские правоотношения, государственный (муниципальный) контракт, аффилированность.

1. Одним из наиболее важных общих положений любого закона является предмет его правового регулирования, т.е. круг отношений, на которые распространяется действие соответствующего нормативного акта.

Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации»¹ регулирует две группы вопросов, связанных с третейскими судами:

- 1) вопросы образования третейских судов;
- 2) непосредственно их деятельность².

На рассмотрение третейских судов по обоюдному соглашению сторон может передаваться любой спор, вытекающий из гражданских правоотношений, если иное не установлено федеральным законом.

Данное, довольно лаконичное нормативное предписание на практике вызывает много вопросов.

На 1 октября 2014 года главными распорядителями бюджетных средств было 99 ведомств. За три квартала 2014 года заключено 1,798 млн государственных контрактов на 3,226 трлн рублей. По данным на 30 сентября 2014 года, на официальном сайте госзакупок было размещено более 1,797 млн извещений – на 18,5% больше, чем в аналогичный период прошлого года.

Можно только предположить, что споров по исполнению государственных (муниципальных) контрактов станет больше и тем актуальнее становится вопрос о возможности рассмотрения споров, вытекающих из государственных (муниципальных) контрактов в третейских судах.

Ответ на вопрос: можно ли спор, вытекающий из контрактных отношений, быть рассмотрен в третейском суде, мы находим в судебной практике.

Так, относительно рассмотрения третейскими судами споров, возникающих из государственных и муниципальных контрактов, Президиум ВАС РФ в Постановлении от 28 января 2014 г. № 11535/13 указал следующее³: споры из контрактов, заключаемых в соответствии с Законом о размещении заказов, не могут рассматриваться третейскими судами.

В обосновании этого вывода приведены следующие аргументы.

¹ Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3019.

² Зайцев А.И., Филимонова М.В., Григорьева Е.А. Комментарий к Федеральному закону от 24 июля 2002 г. № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации» (постатейный) // ГАРАНТ, 2014.

³ Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 28 января 2014 г. № 11535/13 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2014. № 6.

Оформляемые по процедуре Закона о размещении заказов контракты имеют публичную основу, преследуют публичный интерес и направлены на достижение результата, достигаемого за счет траты бюджетных средств.

Правила этого закона являются специальными по отношению к общим положениям гражданского законодательства. Учитывая предмет регулирования такого закона, не требуется дополнять его текст специальным запретом, исключающим компетенцию третейских судов.

Третейские суды не обладают компетенцией на рассмотрение споров ни при заключении государственных и муниципальных контрактов, ни по вопросам их недействительности.

Закон о размещении заказов не позволяет рассматривать в третейских судах споры, не только возникающие при размещении заказов, но и связанные с изменением, исполнением, расторжением и недействительностью контрактов.

Включая в проект контракта заведомо недействительное условие о рассмотрении связанных с ним споров в конкретном третейском суде (от которого победитель размещения заказа не может отказаться), заказчик нарушает закон.

Рассмотрение споров третейскими судами увеличивает издержки сторон за счет третейского сбора и гонорара третейских судей, что также не отвечает цели экономии бюджетных средств.

Таким образом, споры, возникающие из данных контрактов, являются неарбитрабельными, а третейские соглашения о передаче подобных споров в третейские суды - недействительными.

Рассмотрение таких споров третейскими судами нарушает основополагающие принципы российского права (противодействие коррупции, обеспечение конкуренции).

Следует согласиться с коллегами⁴ в том, что во-первых, по мнению судей, споры о поставке для госнужд не являются гражданско-правовыми. Этот вывод следует из того, что стороной этих договоров является публичный субъект, который при заключении договора преследует публичные интересы. Поскольку арбитрабельными являются только гражданско-правовые споры, то споры из подобных договоров, где частно-правовые и публично-правовые элементы тесно переплетены, не могут быть арбитрабельными.

Во-вторых, законодательное регулирование процедуры заключения и исполнения госконтрактов исключает возможность рассмотрения связанных с ними споров в третейских судах так как большинство контрактов заключается по результатам конкурса или аукциона, в рамках которого у частного поставщика нет возможности изменить условие о порядке разрешения споров. Судьи усмотрели в этом признак договора присоединения, что делает третейскую оговорку неисполнимой. Кроме того, согласно Федеральному закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»⁵ споры об изменении и расторжении договора рассматриваются «судом». По мнению судей, в этом случае нет оснований для «расширительного» толкования этого слова, что, как они полагают, необходимо для наделения третейских судов полномочием по рассмотрению таких споров.

В-третьих, одной из целей законодательного регулирования госзаказа является его прозрачность и борьба с коррупцией. Эти цели, по мнению судей, несовместимы с рассмотрением споров из соответствующих контрактов в третейских судах, поскольку такое разбирательство не является публичным и лишает государственные суды возможности контроля за законностью при размещении госзаказа.

В-четвертых, ВАС РФ обратил внимание, что третейский суд, в котором разрешался спор, был создан за несколько месяцев до заключения госконтракта и, согласно опублико-

⁴ Усоскин С. Договоры, заключенные в рамках госзаказа, тоже будут неарбитрабельными? http://pravo.ru/court_report/view/89682/

⁵Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2005. № 30 (часть I). Ст. 3105.

ванной на его сайте статистике, рассматривает в основном споры с участием двух госзаказчиков. В этом, возможно, были усмотрены признаки «кэптивного» третейского суда⁶.

2. На аффилированность третейского суда было обращено внимание и в другом деле⁷: 22 мая 2012 года Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ принял постановление № 16541/11 по делу № А50-5130/2011, которым отказал в выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда.

Причиной такого решения послужило то, что дело рассмотрено третейским судом, созданным при организации, в отношении которой выигравший дело истец выступал дочерним обществом.

Аффилированность суда с одной из сторон дела дает основание для отмены его решения. Есть еще два основания — выход за пределы договора, в котором прописана третейская оговорка, и неправильное уведомление сторон. В 2013 году государственные арбитражные суды ответили отказом на 30% обращений за исполнительными листами по решениям третейских судов (а обращались за ними 4000 раз), 70 решений третейских судов вообще отменили.

Например, в 2013 г. Президиум ВАС отказал Сбербанку в получении исполнительных листов на решение третейского суда при самарском «Сбербанк-инвестстрое». Банк пытался взыскать с бизнесмена Л. Ахмадова и трех его компаний просроченный кредит в 550 млн руб. Третейский суд вынес решение о возврате денег Сбербанку, арбитражный суд принял определение о выдаче исполнительного листа.

Но Л. Ахмадов дошел до Президиума ВАС, требуя отменить решение, так как был нарушен принцип независимости и беспристрастности. Сбербанк создавал третейские суды в Поволжье, выбирал и утверждал третейских судей, а впоследствии подразделения банка предлагали контрагентам включить в договоры соответствующую арбитражную оговорку, что является нарушением принципа равноправия, постановил президиум ВАС. И сделал вывод, что в таких случаях арбитражные суды должны отказывать в выдаче исполнительных листов. Теперь вступившие в силу решения судов по схожим делам могут быть пересмотрены, следует из постановления ВАС⁸.

3. Существует возможность опротестовать сам договор, в который включена третейская оговорка. Это удалось Росимуществу, когда оно выяснило, что государственная недвижимость стоимостью около 10 млрд руб. может уйти структурам, связанным с банком «Московский капитал». В 2007 г. четыре ФГУПа поручились перед банком по кредитам нескольких связанных с ним компаний, согласившись решать возможные споры в третейском суде при юридическом обществе «Фемида». Должники перестали платить, и поручители по решению третейского суда должны были вернуть деньги. Право требования по кредитам к тому времени оказалось уже у офшора Vergillios LMS Limited, который попытался получить исполнительные листы на решения третейского суда. Если бы ему это удалось, он мог бы претендовать на находившиеся в ведении ФГУПов здания (там были и памятники культуры). Но Росимущество сумело в арбитражном суде доказать, что ФГУПы по уставу не могли выступать поручителями, а значит, и договор поручительства следует признать ничтожным, и так добилось отмены решения третейского суда⁹.

4. Заслуживающим внимания вывод, был сделан в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2012 г. № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей»¹⁰: дела по искам, связанным с нарушением прав потребителей, в силу пункта 1 статьи 11 ГК РФ, статьи 17 Закона о защите прав потребителей, статьи 5 и

⁶ Усоскин С. Там же.

⁷ http://www.vedomosti.ru/library/news/13415561/pravosudie_potretejski дата входа 29.11.2014 г.

⁸ Сагдиев Р. Зачем российские компании создают собственные суды // <http://www.vedomosti.ru>

⁹ Там же.

¹⁰ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2012 г. № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, сентябрь 2012 г. № 9.

пункта 1 части 1 статьи 22 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации подведомственны судам общей юрисдикции, тем самым это означает неподведомственность данной категории дел третейским судам).

Приведенные примеры доказывают актуальность разрабатываемой в настоящее время концепции реформирования деятельности третейского суда как института саморегулирования гражданского общества в России.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации» // СЗ РФ. 29 июля 2002 г. № 30 ст. 3019.
2. Зайцев А.И., Филимонова М.В., Григорьева Е.А. Комментарий к Федеральному закону от 24 июля 2002 г. № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации» (постатейный). Специально для системы ГА-РАНТ, 2014.
3. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 28 января 2014 г. № 11535/13 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, 2014 г. № 6.
4. Усокин С. Договоры, заключенные в рамках госзаказа, тоже будут неарбитрабельными? http://pravo.ru/court_report/view/89682/
5. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 25 июля 2005 г. № 30 (часть I). Ст. 3105.
6. Сагдиев Р. Зачем российские компании создают собственные суды // http://www.vedomosti.ru/library/news/13415561/pravosudie_potreitejski
7. Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 14 февраля 2012 г. № ВАС-2039/12 «О принятии к производству заявления о пересмотре судебного акта в порядке надзора» // СПС «Гарант».
8. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2012 г. № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, сентябрь 2012 г. № 9.

Коровина Мария Александровна

ФГБОУ ВПО «Госуниверситет - УНПК»

Юридического института

Аспирант кафедры финансового и предпринимательского права

302020 г. Орел, Наугорское ш., 40

Тел.: 8-906-663-17-17

E-mail maliena@inbox.ru

M.A. KOROVINA

PROBLEMS OF THE ARBITRATION

In accordance with the Federal law of 24 July 2002 No. 102-FZ «On arbitration courts in the Russian Federation» on the arbitration courts by mutual agreement of the parties may be transferred to any dispute arising from civil legal relations, if not otherwise established by Federal law. This article examines some of the controversial issues related to the competence of the arbitration court.

Keywords: arbitration, civil matters, the state (municipal) contract affiliation.

BIBLIOGRAPHY

1. Federal'nyj zakon ot 24 ijulja 2002 g. № 102-FZ «O tretejskih sudah v Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 29 ijulja 2002 g. № 30 st. 3019.
2. Zajcev A.I., Filimonova M.V., Grigor'eva E.A. Kommentarij k Federal'nomu zakonu ot 24 ijulja 2002 g. № 102-FZ «O tretejskih sudah v Rossijskoj Federacii» (postatejnyj). Special'no dlja sistemy GA-RANT, 2014.
3. Postanovlenie Prezidiuma Vysshego Arbitrazhnogo Suda RF ot 28 janvarja 2014 g. № 11535/13 // Vestnik Vysshego Arbitrazhnogo Suda Rossijskoj Federacii, 2014 g. № 6.

4. Usoskin S. Dogovory, zakljuchennye v ramkah goszakaza, tozhe budut nearbitrabel'nymi? http://pravo.ru/court_report/view/89682/
5. Federal'nyj zakon ot 21 ijulja 2005 g. № 94-FZ «O razmeshhenii zakazov na postavki tovarov, vy-polnenie rabot, okazanie uslug dlja gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd» // SZ RF. 25 ijulja 2005 g. № 30 (chast' I) st. 3105.
6. Sagdiev R. Zachem rossijskie kompanii sozdajut sobstvennye sudy // http://www.vedomosti.ru/library/news/13415561/pravosudie_potreitejski
7. Opredelenie Vysshego Arbitrazhnogo Suda RF ot 14 fevralja 2012 g. N VAS-2039/12 «O prinjatii k proizvodstvu zajavlenija o peresmotre sudebnogo akta v porjadke nadzora» // SPS «Garant».
8. Postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda RF ot 28 ijunja 2012 g. N 17 «O rassmotrenii sudami grazhdanskih del po sporam o zashhite prav potrebitelej» // Bjulleten' Verhovnogo Suda Rossijskoj Federa-cii, sentjabr' 2012 g. № 9.

Korovina Mariya Aleksandrovna

State University - ESPC

Law Institute

Postgraduate student, financial and business law

302020 g. Orel, Naugorskoe sh., 40

Tel.: 8-906-663-17-17

E-mail maliena@inbox.ru

УГОЛОВНОЕ ПРАВО, КРИМИНОЛОГИЯ **И УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС**

УДК 343.1

В.В. СУМНИКОВ

ПРОБЛЕМЫ МЕТОДИКИ РАССЛЕДОВАНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Рассмотрены проблемы методики расследования преступлений, совершаемые несовершеннолетними. Данная проблема связана с возрастом несовершеннолетних преступников и их процессуальной защитой.

Ключевые слова: *несовершеннолетний преступник, криминальная деятельность, правонарушения, ответственность несовершеннолетних.*

В настоящее время особую актуальность приобрела преступность в среде несовершеннолетних. Это серьезная проблема, с которой сталкивается большинство государств в мире. Данная проблема заключается в том, что субъектами совершенных преступлений являются несовершеннолетние, в основном это дети, которые только начинают жить и не обладают жизненным опытом.

В РФ уголовно-процессуальным и уголовным законом установлены определенные особенности, связанные с несовершеннолетним преступником, связанные с процессуальной защитой прав малолетних правонарушителей и с защитой их психики от воздействия на них расследования преступления и суда.

Важность уголовного закона состоит не в строгости, а в неотвратимости наказания несовершеннолетних преступников, не в жестокости, а в разумности этого наказания и возможности перевоспитания правонарушителей. О важности правильного подхода к перевоспитанию малолетних преступников писал А.С.Макаренко, обосновывая свое мнение о важности и возможности перевоспитания.¹

По данным НИИ МВД РФ в стране происходит активизация криминальной деятельности несовершеннолетних, это относится как к количественной, так и к качественной характеристике подростковой преступности.

Прежде чем говорить о преступлениях несовершеннолетних и особенностях расследования таких преступлений, необходимо определиться с самим понятием «несовершеннолетний». Несовершеннолетними признаются лица, которым ко времени совершения преступления исполнилось 14, но не исполнилось 18 лет. Возраст с 14 до 18 лет – это трудный возраст. Помимо того, что человек еще не сформировался окончательно как личность, не всегда имеет четко определенные взгляды на мир, у него зачастую есть потребность совершать поступки из чувства протеста, наперекор всем, и не так, как его об этом просят. Кроме того, из-за присущего этому возрасту чувства коллективизма, нежелания отставать от других, либо стремиться казаться лучше в глазах сверстников, несовершеннолетний может совершить правонарушение.

Особое отношение к несовершеннолетним преступникам демонстрирует как уголовно-правовое, так уголовно-процессуальное законодательство. В УК РФ выделен специальный раздел, посвященный уголовной ответственности несовершеннолетних. В УПК РФ (раздел 16) выделено производство по делам несовершеннолетних. В нем рассматривается производство по таким делам, дополнительные обстоятельства, подлежащие установлению, предмет доказывания, выделение дел несовершеннолетних в отдельное производство, уча-

¹ Ермаков В.Д. Несовершеннолетние преступники в России. М., 1999.

стие в процессе допроса педагога, психолога. Законодательством особое внимание уделено положениям документов имеющих международно-правовое значение в отношении расследования преступлений совершаемых несовершеннолетними. Например, Конвенция о правах ребенка, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г.²

Выделение особенностей уголовной ответственности несовершеннолетних в самостоятельную главу означает, что в отношении этих лиц нормы об ответственности применяются учетом особых положений, предусмотренных в настоящей главе. Введение в УК таких особых положений обусловлено социально-психологическими особенностями лиц, этой возрастной категории. Несовершеннолетние в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет, с одной стороны, достигают достаточно высокого уровня социализации (у них появляется самостоятельность, настойчивость, умение контролировать свое поведение, владеть собой), с другой стороны происходит дальнейшая социализация личности (продолжается или завершается обучение в школе или колледже, происходит уяснение своего места в обществе, накапливается опыт межличностных отношений). В тоже время, для этого возраста характерны излишняя категоричность суждений, вспыльчивость, неуравновешенность, неспособность оценивать ситуацию с учетом всех обстоятельств и т.д. Данные возрастные особенности обусловили установление в отношении ответственности несовершеннолетних ряда исключений и дополнений по сравнению с общими правилами уголовной ответственности.³

В частности, статья 59 УК РФ устанавливает, что смертная казнь не назначается лицам, совершившим преступление в возрасте до восемнадцати лет, статья 57 УК РФ устанавливает, что пожизненное лишение свободы не назначается лицам, совершившим преступление в возрасте до восемнадцати лет. Кроме того, статья 88 УК РФ устанавливает, что несовершеннолетним могут быть назначены только следующие виды наказания:

- а) штраф;
- б) лишение права заниматься определенной деятельностью;
- в) обязательные работы;
- г) арест;
- е) лишение свободы на определенный срок.

При назначении наказания несовершеннолетнему, помимо положений статей 61 и 63 УК РФ, учитываются и условия его жизни и воспитания, уровень психического развития, иные особенности, а также влияние на него старших по возрасту лиц. Сам несовершеннолетний возраст учитывается как смягчающее вину обстоятельство.⁴

Существуют следующие точки зрения на причины совершения преступлений несовершеннолетними. Например, А.А. Герцензон подразделял их на материальные и идеологические. Г.А. Аванесов выделял три классификации причин: связанные с противоречиями социального развития; искаженно мировоззренческие; связанные с конкретной личностью. В.Н. Кудрявцев рассматривал три категории причин: причины лежащие в сфере общественного сознания; причины, лежащие в области общественного бытия; причины, обусловленные внешними противоречиями между двумя противоположными социально-экономическими системами – социализмом и капитализмом. Позже, он начал их подразделять на объективные и субъективные. Эта классификация в настоящее время также является актуальной. Суть данной классификации состоит в том, что в основе противоправного поведения лица находятся различного рода противоречия, которые имеют социальную, смешанную и психологическую природу. Для определения причины правонарушений, необходимо обратить внимание на систему внешних и внутренних факторов, которая делает возможным это поведение в различных конкретных условиях, применительно к разным людям, особенно к несовершен-

² Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) (вступила в силу для СССР 15.09.1990) // Сборник международных договоров СССР. Выпуск XLVI. 1993.

³ 3 Учебник по криминалистике / Под ред. Р.С.Белкина. М.: НОРМА, 2003.

⁴ Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 08.06.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 19.06.2015) // Собрание законодательства РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.

⁴ Там же.

нолетним. Исходя из этого, субъективные причины преступности несовершеннолетних следует определить как элементы социальной психологии подростков, которые противоречат установленным нормам права и запретам, общепризнанной морали и нравственности. Объективные причины преступности несовершеннолетних – это конкретные противоречия в общественном бытии, экономических и социальных отношениях людей.

Объективными причинами преступности несовершеннолетних можно считать недостатки в политической, экономической, социальной жизни нашего государства, недостатки, связанные с защитой прав ребенка, недостатки в профилактической деятельности, указанных в законе органов профилактики, да и сами эти законы. Причинами преступности также являются: безнадзорность и беспризорность несовершеннолетних преступников и несовершеннолетних потерпевших; отсутствие у основной части молодежи веры в закон и справедливость; проституция; насилие; негативное воздействие средств массовой информации; деятельность неформальных молодежных объединений криминогенной направленности и влияние организованной преступности; недостатки законодательства и правоохранительной деятельности.⁵

В криминалистической литературе принято классифицировать несовершеннолетних правонарушителей на четыре типа. К первому отнесены лица, впервые совершившие преступления. Их предшествующее поведение и нравственный облик, в основном положительны. Такие подростки совершают малозначительные правонарушения под влиянием конфликтной или чрезвычайной ситуации. Ко второму типу относят тех, кто также впервые совершил преступление под влиянием ситуации, однако предыдущее их поведение было далеко не безупречным. Они обладают такими отрицательными наклонностями, как употребление спиртных напитков, курение, побег из дома и т.п. К третьему типу следует отнести подростков с общей нравственной деформацией. Ранее они уже совершали различные правонарушения и привлекались к административной ответственности, направлялись в специальные школы. К четвертому относят тех, чья нравственная деформация представляет серьезную опасность для общества и чье поведение носит стойкий антисоциальный характер. В этой категории могут быть уже судимые и это, как правило, лица, уклоняющиеся от работы и учебы, объединившиеся в подростковые преступные группировки. В поведении они грубы и жестоки.⁶

При расследовании преступлений несовершеннолетних необходимо учитывать особенности возрастного периода. В подростковом возрасте слабо развита система «сдержек» и сознательный контроль за своим поведением. Этим нередко используют взрослые, вовлекая их в преступную деятельность. Поэтому в этот период подросткам свойственны, дерзость и раздражительность как результат плохого воспитания и эти факторы необходимо учитывать при контакте с ними.

Знание особенностей личности и психологических свойств несовершеннолетнего позволяет следователю, уже на первоначальном этапе расследования выдвинуть обоснованные версии о совершении преступления именно подростком, эффективно провести следственные действия, установить психологический контакт и оказать положительное воздействие на несовершеннолетнего правонарушителя.

Обеспечение принципов справедливости и гуманизма, установление истины, всесторонности, полноты и объективности расследуемого дела назначение виновному справедливого наказания возможно только в том случае, когда досконально изучена личность несовершеннолетнего правонарушителя.

⁵ Волошин В.М. Неотвратимость и целесообразность уголовной ответственности несовершеннолетних // Российская юстиция. 2007. № 3.

⁶ Волошин В.М. Некоторые проблемы дифференциации уголовного наказания несовершеннолетних // Российский судья. 2008. № 2.

При расследовании дел несовершеннолетних необходимо учитывать фактор быстрой утомляемости подростков. Поэтому допросы и иные следственные действия с их участием не должны длиться более двух часов.⁷

В соответствии с уголовным законодательством, поводом для возбуждения уголовного дела могут быть:

1. Заявление о преступлении.
2. Явка с повинной.
3. Сообщение о совершенном или готовящемся преступлении, полученное из иных источников.

Качество и эффективность расследования по делам несовершеннолетних определяется своевременностью возбуждения уголовного дела. Основанием для возбуждения уголовного дела является наличие достаточных данных, указывающих на признаки преступления.

Уже в первичных материалах дела, как правило, содержатся сведения, указывающие, что лицо, совершившее преступление, является несовершеннолетним. Об этом сообщают потерпевшие, исходя из внешнего вида правонарушителя, манеры поведения и т.п.; в заявлениях, сообщениях, протоколах осмотров нередко содержатся данные об особенностях, присущих преступлениям, совершаемым подростками или имеются конкретные данные о них, свидетельствующие об их несовершеннолетнем возрасте.

Стадии возбуждения уголовного дела в отношении несовершеннолетних имеет свои особенности, обусловленные в первую очередь наличием определенных обстоятельств, подлежащих установлению:

1. Достигло ли данное лицо возраста, с которого наступает уголовная ответственность.
2. Нельзя ли, учитывая личность несовершеннолетнего и содеянного им, освободить от уголовной ответственности.
3. Не было ли взрослых подстрекателей несовершеннолетнего или иных участников преступления.

В некоторых случаях целесообразно возбуждать уголовное дело не в отношении конкретного лица, а по факту совершенного преступления. Это необходимо в том случае, когда подросток, совершивший преступление, не достиг возраста, с которого он может быть привлечен к уголовной ответственности, но имеются все основания подозревать наличие взрослого соучастника.

При установлении случаев совершения несовершеннолетним преступления в состоянии опьянения или употребления наркотиков, принимаются меры к выяснению источников приобретения спиртных напитков и наркотиков, обстоятельств их употребления, причастность к этому взрослых лиц, должен решаться вопрос о привлечении виновных взрослых к ответственности.

Проведя проверочные и неотложные следственные действия, следователь принимает дело к своему производству и возбуждает уголовное дело. При этом он устанавливает обстоятельства, указанные в ст. 421 УПК РФ. К ним относятся: выявление точного возраста несовершеннолетнего; исследование условий жизни и воспитания несовершеннолетнего; получение данных о семье, школьном, производственном окружении; выяснении причин и условий, способствовавших совершению преступления; выявление влияния на несовершеннолетнего старших по возрасту.⁸

По каждому уголовному делу должны быть выдвинуты и проверены следующие версии:

1. Наличие взрослых подстрекателей или иных участников.
2. Существование группы подростков, совершивших несколько преступлений.
3. Приобретение взрослыми похищенного имущества и сбыт его.

⁷ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 08.06.2015) // Собрание законодательства РФ. 24.12.2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.

⁸ Научно-практический комментарий к УПК РФ / Под ред. В.М. Лебедева, В.П. Божьева. М.: Юрайт, 2007.

4. Вовлечение несовершеннолетних в занятие попрошайничеством, пьянством, азартные игры и т.д.

5. Наличие фактов недоносительства или заранее не обещанного укрывательства со стороны взрослых.

При планировании расследования необходимо учитывать, что для выяснения обстоятельств, предусмотренных ст. 421 УПК РФ, должны быть проведены следующие следственные действия: допрос родителей несовершеннолетнего, его учителей, других лиц, могущих дать нужные сведения, а также истребовать необходимые документы.

К их числу должны быть отнесены: документы, содержащие сведения о возрасте несовершеннолетнего, характеристики на него и т.д.

В ходе осмотра места происшествия определяется способ совершения преступления, а обнаруженные материальные следы укажут на информацию о личности субъекта, а именно:

- а) небольшие по размерам следы ног и рук;
- б) личные вещи, оставленные и брошенные;
- в) следы и надписи на вертикальных поверхностях и т.д.

В ходе осмотра места происшествия может быть получена информация о личностных качествах преступника, о его привычках (пристрастие к курению, употребление спиртных напитков, наркотиков и т.п.).

При производстве обыска обязательно должен присутствовать законный представитель обвиняемого (подозреваемого). Если его присутствие невозможно, то приглашается представитель жилищного управления или местного органа управления. В ходе производства обыска по делам несовершеннолетних решаются три задачи:

1. Обнаружение похищенного, орудий, средств преступления, одежды и обуви, в которых подросток его совершил, следов преступной деятельности.

2. Переписки, записных книжек, дневников, позволяющих выявить ближайшее окружение подростка, круг его интересов.

3. Сбор информации об условиях жизни, учебы, работы и воспитания подростка.⁹

Большую трудность представляет допрос несовершеннолетнего подозреваемого. К несовершеннолетнему, как и ко взрослому, следует подходить объективно, чтобы он понял, что следователь стремится выяснить истину и не намерен обвинить его во что бы то ни стало. Тактика допроса подозреваемого зависит от того, очевидно ли для следователя совершение допрашиваемым преступления или же в этом возникают серьезные сомнения. Если это очевидно, то следователь должен быть более настойчивым, в ином случае должен вести себя очень осторожно и осмотрительно. Объясняется это тем, что подросток, психика которого обычно более ранима, чем у взрослого, мучительно переживает проявленную к нему несправедливость, проникает ненавистью к следователю и чаще всего замыкается.

Допрос подозреваемого несовершеннолетнего должен помочь следователю найти ответ на вопрос, соответствует ли его развитие возрасту и нет ли отставания, которое препятствовало бы осознанию несовершеннолетним социальной значимости его деяний. Это обстоятельство, в случае его подтверждения, исключает уголовную ответственность до предъявления обвинения.¹⁰

Допрос несовершеннолетнего обвиняемого имеет свои особенности. В Конституции РФ указано, что никто не обязан свидетельствовать против себя, поэтому его не предупреждают об ответственности за отказ от дачи показаний, кроме того, показания обвиняемого являются одновременно и источником доказательств, и средством его защиты. Убеждая несовершеннолетнего рассказать правду, ему необходимо объяснить, почему это важно прежде всего для него, поскольку правдивые показания могут помочь правильно разобраться в деле.

⁹ Учебник по криминалистике / Под ред. Р.С. Белкина. М.: НОРМА, 2003.

¹⁰ Макаренко И.В. Заключение под стражу и производство некоторых следственных действий с участием несовершеннолетних подозреваемых, обвиняемых // Законность. 2004. № 6.

В тех случаях, когда обвиняемый признает себя виновным в полном объеме предъявленного обвинения, допрос должен вестись столь же детально, как и при отрицании им своей вины.

По делам несовершеннолетних необходимо учитывать возможность самооговора, когда несовершеннолетний обвиняемый старается выгородить своих соучастников или преуменьшить их роль. Если показания обвиняемого находятся в явном противоречии с другими данными, возникает предположение о наличии сговора, преодоление которого в ходе допроса обвиняемого является одной из сложных задач следователя по данной категории дел.

Учитывая особую сложность получения показаний от несовершеннолетних участников допроса, а также необходимость гарантировать охрану их прав и интересов, закон вводит дополнительные правила их допроса. Непосредственно допрос несовершеннолетнего подозреваемого, обвиняемого не может продолжаться без перерыв более двух часов, а в общей сложности более четырех часов в день.¹¹

В допросе несовершеннолетнего подозреваемого, обвиняемого в обязательном порядке участвует защитник, который вправе задавать ему вопросы, а по окончании допроса знакомится с протоколом и делает замечания о правильности сделанных в нем записей. С момента допуска к участию в деле защитник вправе иметь свидания с несовершеннолетним, наедине без ограничения количества и продолжительности. Статья 48 УПК РФ устанавливает обязанность привлекать при производстве уголовных дел несовершеннолетних законных представителей несовершеннолетних.¹²

В качестве законных представителей в уголовном судопроизводстве выступают родители, усыновители, попечители подозреваемого или потерпевшего, представители учреждений и организаций, на попечении которых находится подозреваемый, обвиняемый или потерпевший.

Когда в отношении несовершеннолетнего принимается решение как присмотр за несовершеннолетним подозреваемым или обвиняемым, то в этом случае родители, опекуны, попечители дают письменное обязательство обеспечить надлежащее поведение и не покидать постоянного места жительства.

Такая мера пресечения как заключение под стражу, применяется к несовершеннолетним если они, совершили тяжкое или особо тяжкое преступления.

В ходе расследования несовершеннолетние имеют право заявлять различные ходатайства.

Закон не ограничивает возраст, с которого несовершеннолетние или малолетние дети могут быть допрошены в качестве свидетеля или потерпевшего. Однако, учитывая их ограниченную способность к восприятию и воспроизведению, детей дошкольного возраста следует допрашивать лишь в тех случаях, когда обстоятельства, имеющие значение для дела, не могут быть установлены иным путем.¹³

При допросе несовершеннолетних свидетелей и потерпевших важно определить последовательность допроса, так как наряду с ними по этому же делу, как правило, допрашиваемые взрослые, способны оказать на несовершеннолетних то или иное влияние.

Свидетели и потерпевшие, достигшие шестнадцати лет, перед их допросом предупреждаются об ответственности за отказ от дачи показаний и за дачу заведомо ложных показаний.

Свидетели и потерпевшие, не достигшие шестнадцатилетнего возраста, об ответственности не предупреждаются, но им разъясняется необходимость правдиво рассказать все известное по делу.

¹¹ Научно-практический комментарий к УПК РФ / Под редакцией В.М. Лебедева, В.П. Божьева. М.: Юрайт, 2007.

¹² Макаренко И.В. Защитник как гарант соблюдения прав и законных интересов несовершеннолетнего обвиняемого // Закон и право. 2006. № 12.

¹³ Новиков Р.В. Институт применения принудительных мер воспитательного воздействия к несовершеннолетним нуждается в совершенствовании // Вопросы ювенальной юстиции. 2007. № 5.

Очную ставку проводят в исключительных случаях, так как она нарушает ранее установленный психологический контакт между следователем и подростком.

При расследовании преступлений назначаются различные экспертизы, однако специфическими являются судебно-медицинская, судебно-психиатрическая, судебно-психологическая и комплексная психолого-психиатрическая.¹⁴

Изучая особенности расследования преступлений, совершаемых несовершеннолетними, следует сказать, что данной теме в настоящее время уделяется большое внимание со стороны ученых-юристов. Этой проблеме посвящается большое количество различных монографий и статей, и в тоже время выявляется несовершенство нашего законодательства, что не способствует своевременному и качественному раскрытию преступлений несовершеннолетних.

В заключение следует отметить, что преступность несовершеннолетних имеет тенденцию распространения и поэтому требуется принятие более решительных, энергичных и целенаправленных мер по ее предупреждению.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Волошин В.М. Некоторые проблемы дифференциации уголовного наказания несовершеннолетних // Российский судья. 2008. № 2.
2. Волошин В.М. Неотвратимость и целесообразность уголовной ответственности несовершеннолетних // Российская юстиция. 2007. № 3.
3. Ермаков В.Д. Несовершеннолетние преступники в России. М., 1999.
4. Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) (вступила в силу для СССР 15.09.1990) // Сборник международных договоров СССР. Выпуск XLVI. 1993.
5. Макаренко И.В. Заключение под стражу и производство некоторых следственных действий с участием несовершеннолетних подозреваемых, обвиняемых // Законность. 2004. № 6.
6. Макаренко И.В. Защитник как гарант соблюдения прав и законных интересов несовершеннолетнего обвиняемого // Закон и право. 2006. № 12.
7. Научно-практический комментарий к УПК РФ / Под ред. В.М. Лебедева, В.П. Божьева. М.: Юрайт, 2007.
8. Новиков Р.В. Институт применения принудительных мер воспитательного воздействия к несовершеннолетним нуждается в совершенствовании // Вопросы ювенальной юстиции. 2007. № 5.
9. Орехов Е.Н. Как уберечь детей от преступности // Российская газета. 2006. № 103.
10. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 08.06.2015) // Собрание законодательства РФ. 24.12.2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.
11. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 08.06.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 19.06.2015) // СЗ РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.
12. Учебник по криминологии / Под ред. Р.С. Белкина. М.: НОРМА, 2003.

Сумников Владимир Викторович
ФГБОУ ВПО «Госуниверситет-УНПК»

Юридический институт

Старший преподаватель кафедры уголовного права и процесса

302020, Орел, Наугорское шоссе, 40

Тел.: 8 (4862) 41-98-45

E-mail: Pravo-ugolovnoe@yandex.ru

V.V. SUMNIKOV

PROBLEMS OF METHODOLOGY OF INVESTIGATION OF CRIMES MINORS AT THE PRESENT STAGE

This article discusses the problems of methodology of investigation of crimes committed by minors. This problem is related to the age of juvenile offenders and their procedural protections.

Keywords: *juvenile, criminal activity, tort, liability of minors.*

¹⁴ Орехов Е.Н. Как уберечь детей от преступности // Российская газета. – 2006. – № 103.

BIBLIOGRAPHY

1. Voloshin V.M. Nekotorye problemy differentsiatsii ugovnogo nakazaniya nesovershennoletnikh // Rossiyskiy sud'ya. 2008. № 2.
2. Voloshin V.M. Neotvratimost' i tselesoobraznost' ugovnoy otvetstvennosti nesovershennoletnikh // Rossiyskaya yustitsiya. 2007. № 3.
3. Ermakov V.D. Nesovershennoletnie prestupniki v Rossii. M., 1999.
4. Konventsiya o pravakh rebenka (odobrena General'noy Assambleey OON 20.11.1989) (vstupila v silu dlya SSSR 15.09.1990) // Sbornik mezhdunarodnykh dogovorov SSSR. Vypusk XLVI. 1993.
5. Makarenko I.V. Zaklyuchenie pod strazhu i proizvodstvo nekotorykh sledstvennykh deystviy s uchastiem nesovershennoletnikh podozrevaemykh, obvinyaemykh // Zakonnost'. 2004. № 6.
6. Makarenko I.V. Zashchitnik kak garant soblyudeniya prav i zakonnykh interesov nesovershennoletnego obvinyaemogo // Zakon i pravo. 2006. № 12.
7. Nauchno-prakticheskiy kommentariy k UPK RF / Pod red. V.M. Lebedeva, V.P. Bozh'eva. M.: Yurayt, 2007.
8. Novikov R.V. Institut primeneniya prinuditel'nykh mer vospitatel'nogo vozdeystviya k nesovershennoletnim nuzhdaetsya v sovershenstvovanii // Voprosy yuvenal'noy yustitsii. 2007. № 5.
9. Orekhov E.N. Kak uberech' detey ot prestupnosti // Rossiyskaya gazeta. 2006. № 103.
10. Ugolovno-protsessual'nyy kodeks Rossiyskoy Federatsii ot 18.12.2001 № 174-FZ (red. ot 08.06.2015) // Sobranie zakonodatel'stva RF. 24.12.2001. № 52 (ch. I). St. 4921.
11. Ugolovnyy kodeks Rossiyskoy Federatsii» ot 13.06.1996 № 63-FZ (red. ot 08.06.2015) (s izm. i dop., vstup. v silu s 19.06.2015) //SZ RF. 17.06.1996. № 25. St. 2954.
12. Uchebnik po kriminalistike / Pod red. R.S. Belkina. M.: NORMA, 2003.

Sumnikov Vladimir Viktorovich

State University - ESPC

Postgraduate Institute of Law

Senior lecturer of the Department of criminal law and procedure

302020, Orel, Naugorskoe shosse, 40

Tel.: 8 (4862) 41-98-45

E-mail: Pravo-ugolovnoe@yandex.ru

Ю.А. ГЕРАСИНА

СУБЪЕКТЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАЛОГОВЫЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ*

В статье рассмотрен уголовно-правовой механизм борьбы со злоупотреблениями в сфере налогообложения. Выделены типичные ситуации изъятия денежных средств из бюджета под видом возмещения налога на добавленную стоимость. Исследованы проблемы привлечения к ответственности за налоговые преступления и выделены основания, исключающие привлечение к уголовной ответственности лиц за соответствующие деяния.

Ключевые слова: налог на добавленную стоимость, налоговые преступления, мошенничество, предпринимательская деятельность.

Попытки злоупотребления системой обложения НДС должны пресекаться, следовательно, в национальном законодательстве необходимо закреплять механизмы и меры пресечения данных фактов.

Одним из таких механизмов является уголовно-правовой, так как деятельность, связанная с использованием налоговой системы для изъятия денежных средств из бюджета под видом возмещения налога является опасной по своим последствиям. В данном случае не только установленные налоговые платежи не поступают в бюджетную систему, но государственный бюджет становится источником хищения денежных средств.

Преступления, направленные на неправомерное возмещение налога на добавленную стоимость из бюджетных средств, подрывают, в первую очередь, основы функционирования государства путем сокращения доходной части бюджета, во-вторых, ставят под угрозу срыва выполнение мер социальной защиты, нарушают принципы, заложенные в основу функционирования отечественной налоговой системы.

При квалификации действий, направленных на незаконное возмещение налога на добавленную стоимость из бюджета, основными конкурирующими составами преступлений являются предусмотренные ст. 159 УК РФ «Мошенничество» и ст. 199 «Уклонение от уплаты налогов с организаций». Разграничение уголовно-правовой квалификации попыток незаконного возмещения налога на добавленную стоимость осуществляется по виду возмещения (непосредственные выплаты из бюджета или налоговый зачет), а также желанию виновного лица получить его (возмещение) в том или ином виде, то есть определяющим признаком является цель, преследуемая правонарушителями.

Таким образом, при оценке незаконного предъявления требования о возмещении НДС следует исходить, прежде всего, из направленности умысла виновного. Если умысел был направлен на получение из бюджета денежных средств и завладение ими, то содеянное надлежит квалифицировать как хищение по ст. 159 УК РФ (мошенничество).

В случае предъявления незаконного требования о возмещении налога на добавленную стоимость у плательщика налогов возникает формальное право требования имущества из федерального бюджета. Вместе с тем это право следует отличать от права на имущество, о котором говорится в диспозиции ст. 159 УК РФ. Поэтому если умысел лица был направлен исключительно на получение возмещения путем зачета по налогам и иным обязательным платежам, то его действия необходимо расценивать как способ совершения налогового преступления¹.

* Выступление на межведомственной научно-практической конференции «Правовой механизм возмещения налога на добавленную стоимость: правоприменение, проблемы и перспективы», организованной 10 апреля 2015 г. юридическим институтом Госуниверситета - УНПК и аппаратом Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Орловской области.

¹ Росса А.А. Незаконное возмещение НДС как хищение бюджетных средств // Налоги (газета). 2007. № 8 / СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 20.03.2015).

При незаконном возмещении налога на добавленную стоимость путем получения денежных средств обман выражается в ложном утверждении того, что налогоплательщик имеет законное право на применение в отношении него вычета, предусмотренного по ряду операций, что заведомо не соответствует действительности². Преступным действиям по незаконному возмещению налога на добавленную стоимость сопутствует использование подложных документов, что следует расценивать как одну из форм обмана.

Однако на практике обозначенный уголовно-правовой механизм не применяется. На наш взгляд, в связи с тем, что привлечение к уголовной ответственности по преступлениям этой категории – сложный и трудоемкий процесс.

Как уже отмечалось в предыдущих выступлениях, возмещение неуплаченных контрагентом сумм налогов осуществляется за счет добросовестных налогоплательщиков.

При этом наиболее распространенной причиной признания налогоплательщика, не проявившим должную степень осмотрительности, является тот факт, что договор и все первичные документы по его выполнению, а также счета-фактуры подписаны от имени контрагента неустановленным лицом. Данный факт доказывается налоговыми органами путем опроса свидетелей и проведения графологической экспертизы почерка лица, подписавшего документы, и лица, имеющего полномочия на подписание соответствующих документов от имени контрагента (обычно генерального директора). При этом на практике не исследуется вопрос о том, кто сфальсифицировал данные документы. В то время как именно приготовление к преступлению, направленному на хищение денежных средств из бюджета РФ или приобретение права на чужое имущество под видом возмещения НДС, начинается с создания таких условий, как подбор реквизитов подставных контрагентов. Для чего создаются юридические лица без цели осуществления предпринимательской деятельности или приобретаются таковые. Подделка и использование подложного документа являются способом совершения мошеннических действий.

Также не исследуется субъективная сторона. В то время как, необходимо разграничивать две типичные ситуации, исходя из которых то или иное лицо привлекается к ответственности.

Во-первых, если получатель поставляемых товаров является лицом со статусом налогоплательщика, которое не знало и не могло знать о том, что рассматриваемая операция связана с мошенничеством со стороны продавца, то недопустимо в силу положения гражданского права признавать сделку продажи недействительной, а точнее ничтожной как противоречащую публичному порядку и совершенную на противоправных началах со стороны продавца. И соответственно нельзя лишать налогоплательщика права на вычет налога на добавленную стоимость, который был им уплачен. В данной связи не важно, является ли сделка недействительной в силу мошеннического уклонения от уплаты налога на добавленную стоимость или иного мошенничества³.

В рассмотренной ситуации необходимо привлекать продавца к уголовной ответственности за совершение мошенничества.

В случае, если устанавливается, что товар поставляется лицу со статусом налогоплательщика, который знал или должен был знать о том, что, покупая товар, он участвует в сделке, связанной с обманым избежанием уплаты налога на добавленную стоимость, т.е. имело место наличие умысла на совершение мошеннических действий, то данное лицо следует привлекать к уголовной ответственности. И как следствие такому лицу со статусом налогоплательщика отказывается в праве на налоговый вычет.

На основании изложенного, можно сделать вывод, что предприниматели полностью исполнившие свои обязанности представления отчетности по НДС, ставятся в неблагоприят-

² Милякина Е. В. Квалификация покушения на мошенничество при возмещении налога на добавленную стоимость // Российская юстиция. 2014. - № 11 / Справочно-правовая система «Консультант Плюс» (дата обращения 20.03.2015).

³ Решение Европейского Суда по правам человека от 22 января 2009 г. Дело «Булвес» АД против Болгарии (жалоба № 3991/03) / СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 20.03.2015).

ное положение из-за неясности относительно того, могут ли они вычесть уплаченный контрагенту входящий НДС, поскольку признание или непризнание права на вычет налога также зависит от выводов налоговых органов, выполнил ли контрагент свои обязанности представления отчетности по НДС.

Таким образом, нарушается справедливый баланс, который должен поддерживаться между требованиями общественных интересов и требованиями защиты права собственности. Для обеспечения указанного баланса, полагаем, необходимо применять меры, предусмотренные уголовно-правовым механизмом.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Милякина, Е. В. Квалификация покушения на мошенничество при возмещении налога на добавленную стоимость [Электронный ресурс] / Е.В. Милякина // Российская юстиция. 2014. № 11 / СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 20.03.2015).
2. Решение Европейского Суда по правам человека от 22 января 2009 г. Дело «Булвес» АД против Болгарии (жалоба № 3991/03) [Электронный ресурс] / СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 20.03.2015).
3. Росса, А.А. Незаконное возмещение НДС как хищение бюджетных средств [Электронный ресурс] / А.А. Росса // Налоги (газета). 2007. № 8 / СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 20.03.2015).
4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 30.03.2015) [Электронный ресурс] // СЗ РФ. 17 июня 1996 г. № 25. Ст. 2954.

Герасина Юлия Александровна

ФГБОУ ВПО «Госуниверситет – УНПК»

Кандидат юридических наук

Доцент кафедры уголовного права и процесса,

Аппарат Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Орловской области

Помощник Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Орловской области

302020, Орел, Наугорское ш., 40

Тел. (4862) 41-98-45

E-mail: lulu-orel@rambler.ru

Y.A. GERASINA

THE SUBJECTS OF RESPONSIBILITY FOR TAX CRIMES

The article examines the criminal and the mechanism of the anti-abuse system of taxation. The author selected typical situation, the withdrawal of funds from the budget under the guise of reimbursement of value added tax. The author investigated the problem of liability for tax crimes and provided grounds for excluding criminal responsibility of persons for the act in question.

Keywords: value added tax, tax crimes, fraud, business activities.

BIBLIOGRAPHY

1. Miljakina, E. V. Kvalifikacija pokushenija na moshennichestvo pri vozmeshhenii naloga na dobavlen-nuju stoimost' [Jelektronnyj resurs] / E.V. Miljakina // Rossijskaja justicija. 2014. № 11 / SPS «Konsul'tant Pljus» (data obrashhenija 20.03.2015).
2. Reshenie Evropejskogo Suda po pravam cheloveka ot 22 janvarja 2009 g. Delo «Bulves» AD protiv Bolgarii (zhaloba № 3991/03) [Jelektronnyj resurs] / SPS «Konsul'tant Pljus» (data obrashhenija 20.03.2015).
3. Rossa, A.A. Nezakonnoe vozmeshhenie NDS kak hishhenie bjudzhetnyh sredstv [Jelektronnyj resurs] / A.A. Rossa // Nalogi (gazeta). 2007. № 8 / SPS «Konsul'tant Pljus» (data obrashhenija 20.03.2015).
4. Ugolovnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 13 ijunja 1996 g. № 63-FZ (red. ot 30.03.2015) [Jelektronnyj resurs] // SZ RF. 17 ijunja 1996 g. № 25. St. 2954.

Gerasina Yuliya Aleksandrovna

State University – ESPC

Candidate of Sciences in Law

Associate Professor of Department «Criminal Law and Procedure»

The device of Business-ombudsman in Oryol region

assistant Business-ombudsman in Oryol region

Tel. 8(4862) 41-98-45

E-mail: lulu-orel@rambler.ru

В.В. КАЧАЛОВ, А.Ю. АННЕНКОВ, Ю.Л. ДЯБЛОВА

К ВОПРОСУ О НАПРАВЛЕНИЯХ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

В статье рассматриваются вопросы уголовно-правовой защиты прав и интересов несовершеннолетних в контексте уголовно-правовой политики России. Выделяются основные направления уголовно-правовой защиты несовершеннолетних. Делаются предложения по совершенствованию уголовного законодательства в данной сфере.

Ключевые слова: уголовная политика, защита прав несовершеннолетних.

Как ранее уже отмечалось исследователями, «обеспечение надежной охраны общественных отношений от преступных посягательств является одной из наиболее острых проблем, стоящих перед российским обществом. Не прекращающийся рост преступности и отсутствие существенных успехов в противодействие ей диктуют необходимость поиска наиболее эффективных путей разрешения данной проблемы, в том числе и прежде всего на уровне государственной политики противодействия преступности»¹.

Следует заметить, что уголовно-правовая охрана предусмотрена для наиболее важных общественных отношений, к которым, в частности, и относятся отношения, связанные с обеспечением прав и законных интересов несовершеннолетних. Причем касается это не только противодействия преступности в отношении несовершеннолетних, как одного из направлений современной уголовно-правовой политики², но и других форм механизмов их уголовно-правовой защиты. Связано это с тем, что несовершеннолетние по праву часто рассматриваются как будущее нашей страны – залог ее успешного существования и развития. При этом угрозы правам и интересам несовершеннолетних многогранны. С одной стороны, они выступают потенциально легкими потерпевшими от различных преступлений, с другой в силу их возрастных особенностей (например, характерных для подростков проблем с самоутверждением, приводящим к повышенной тревожности³) их намного проще вовлечь в противоправную деятельность, вплоть до совершения преступления. И в этом случае, хотя формально-юридически они сами стали преступниками, их можно также рассматривать как жертв недостаточного внимания и контроля со стороны родителей, общества и государства. Здесь очень важно не сломать им судьбу, не поставить на них клеймо преступника, что приведет к еще более негативным последствиям в дальнейшем. В этой части уголовно-правовые нормы должны выполнять несвойственную им функцию – вместо того чтобы карать, они должны выступать инструментом своеобразного социального компромисса в системе «общество – несовершеннолетний преступник – жертва – государство».

В нашей стране защите прав несовершеннолетних в сфере действия уголовного законодательства уделяется особо большое внимание. Так, например, по сравнению с УК РСФСР 1960 г., увеличилось почти в 1,5 раза число статей, предусматривающих ответственность за насильственные преступления против несовершеннолетних»⁴.

¹ Дуюнов В.К. Уголовно-правовая политика в политике противодействия преступности // Уголовное право: стратегия развития в XXI веке. Материалы 4-й Международной научно-практической конференции. М., 2007. С. 17.

² Качалов В.В., Маслакова Е.А., Жилкин М.Г. Основные направления уголовно-правовой политики на современном этапе развития России // Российская юстиция. 2015. № 2. С. 44.

³ Мальцева Т.В., Кутепова М.В. Личность преступника: психологический аспект: Учебное пособие. – Руза: Московский областной филиал Московского университета МВД России, 2014. С. 18.

⁴ Маслакова Е.А. Посягательства на интересы несовершеннолетних: проблемы дифференциации ответственности и индивидуализации наказания // Защита прав несовершеннолетних в деятельности правоохранительных органов. Сборник материалов ведомственного круглого стола. Орел: ОрЮИ МВД России им. В.В. Лукьянова, 2013. С. 51.

Анализ изменений норм Уголовного кодекса Российской Федерации 1996 г.⁵ (далее – УК РФ) позволяет отметить тенденцию роста защищенности прав несовершеннолетних в сфере действия уголовного законодательства применительно к различным направлениям. Можно указать, например:

1. Совершенствование системы уголовных наказаний для несовершеннолетних.
2. Ограничение применения к ним лишения свободы.
3. Снижение санкций за преступления, совершаемые несовершеннолетними.
4. Расширение возможностей для освобождения несовершеннолетних от уголовной ответственности и от наказания.
5. Криминализацию ряда деяний, совершаемых в отношении несовершеннолетних.
6. Частичную декриминализацию деяний, характерных для несовершеннолетних.
7. Повышение защиты половой неприкосновенности несовершеннолетних.
8. Усиление ответственности за другие преступления, совершенные в отношении несовершеннолетних.

Подтвердим это конкретными примерами.

Во-первых, можно говорить о гуманизации уголовного законодательства в отношении несовершеннолетних, совершивших преступления.

Об этом, в частности, свидетельствуют изменения, внесенные в главу 14 УК РФ «Особенности уголовной ответственности несовершеннолетних». Например, Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в УК РФ»⁶ уточнил нормы о применении к несовершеннолетним такого наказания, как штраф (часть 2 статьи 88 УК РФ), ограничил назначение лишения свободы (части 6-6² статьи 88 УК РФ), расширил возможности применения принудительных мер воспитательного воздействия (статья 90 УК РФ) и освобождения несовершеннолетних от наказания (статья 92 УК РФ), а также внес ряд других благоприятных изменений. Федеральный закон от 27 декабря 2009 г. № 377-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы»⁷ дополнил перечень фактически применяемых к несовершеннолетним наказаний ограничением свободы (часть 5 статьи 88 УК РФ). Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 427-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения процедуры направления несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа»⁸ внес соответствующие благоприятные изменения в статью 92 УК РФ.

С позиции практики применения уголовного законодательства следует обратить внимание на то, что индивидуализация наказания немислима без учета данных, характеризую-

⁵ Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 08.06.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 19.06.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации. 17 июня 1996 г. № 25. Ст. 2954.

⁶ Федеральный закон от 08.12.2003 № 162-ФЗ (ред. от 07.12.2011) «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 15 декабря 2003 г. № 50. Ст. 4848.

⁷ Федеральный закон от 27.12.2009 № 377-ФЗ (ред. от 07.12.2011) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 28 декабря 2009 г. № 52 (часть I). Ст. 6453.

⁸ Федеральный закон от 28.12.2010 № 427-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения процедуры направления несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа» // Собрание законодательства Российской Федерации. 3 января 2011 г. № 1. Ст. 39.

щих личность виновного⁹, а несовершеннолетний возраст сам по себе уже является значимым для этого обстоятельством.

Во-вторых, идет усиление уголовной ответственности за преступления, совершенные в отношении несовершеннолетних.

Так, Федеральный закон от 27 июля 2009 г. № 215-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации»¹⁰ ужесточил основания для условно-досрочного освобождения (статья 79 УК РФ) и замены наказания более мягким (статья 80 УК РФ) для лиц, совершивших преступления против половой неприкосновенности несовершеннолетних, ввел в ряд статей Особенной части УК РФ (статьи 105, 111, 112 и др. УК РФ) квалифицирующий признак «в отношении малолетнего...», усилил ответственность за отдельные преступления против половой неприкосновенности несовершеннолетних (статьи 131, 132, 134 УК РФ), внес и другие изменения соответствующего характера.

Федеральным законом от 21 июля 2011 г. № 253-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части усиления мер по предотвращению продажи несовершеннолетним алкогольной продукции»¹¹ установлена уголовная ответственность за розничную продажу несовершеннолетним алкогольной продукции (статья 151¹ УК РФ).

Федеральный закон от 29 февраля 2012 г. № 14-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях усиления ответственности за преступления сексуального характера, совершенные в отношении несовершеннолетних»¹² существенно ужесточил наказания, вплоть до пожизненного лишения свободы, за преступления против половой неприкосновенности несовершеннолетних (статьи 131–135 УК РФ), уточнил составы указанных преступлений, установил уголовную ответственность за использование несовершеннолетнего в целях изготовления порнографических материалов или предметов (статья 242² УК РФ), внес ряд других благоприятных для несовершеннолетних изменений.

Наконец, в-третьих, мы можем говорить и об уголовно-правовой защите прав несовершеннолетних, непосредственно не вовлеченных в сферу действия уголовного законодательства. Так, в соответствии с изменениями, внесенными Федеральным законом от 9 марта 2001 г. № 25-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации и другие законодательные акты Российской Федерации»¹³ отсрочка отбывания наказания стала предоставляться женщинам, имеющим детей до 14 лет (ранее до 8), а в силу Федерального закона от 21 февраля 2010 г. № 16-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁴ указанная норма была распростра-

⁹ Жилкин М.Г., Качалов В.В., Маслакова Е.А. Доктринальные подходы и правовые позиции применения законодательства об индивидуализации наказания в отношении сотрудников органов внутренних дел // Вестник образовательного консорциума Среднерусский университет. Серия: Юриспруденция. 2014. № 4. С. 49.

¹⁰ Федеральный закон от 27.07.2009 № 215-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 3 августа 2009 г. № 31. Ст. 3921.

¹¹ Федеральный закон от 21.07.2011 № 253-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части усиления мер по предотвращению продажи несовершеннолетним алкогольной продукции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 25 июля 2011 г. № 30 (часть I). Ст. 4601.

¹² Федеральный закон Российской Федерации от 29 февраля 2012 г. № 14-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях усиления ответственности за преступления сексуального характера, совершенные в отношении несовершеннолетних» // Собрание законодательства Российской Федерации. 5 марта 2012 г. № 10. Ст. 1162.

¹³ Федеральный закон от 09.03.2001 № 25-ФЗ (ред. от 08.12.2003) «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации и другие законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 12 марта 2001 г. № 11. Ст. 1002.

¹⁴ Федеральный закон от 21 февраля 2010 г. № 16-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 22 февраля 2010 г. № 8. Ст. 780.

нена и на мужчин, являющихся единственным родителем для указанных детей (статья 82 УК РФ).

Приведенные примеры далеко не полностью охватывают весь спектр направлений уголовно-правовой защиты прав несовершеннолетних. В целом процесс изменения уголовного законодательства в данной сфере будет продолжаться. Целый ряд правовых норм нуждается в дальнейшем совершенствовании. Так, представляется, например, что следует установить уголовную ответственность за вовлечение несовершеннолетнего в экстремистскую деятельность, а также за вовлечение несовершеннолетнего в деятельность экстремистских и террористических организаций и сообществ. Это обусловлено не только актуальностью дальнейшего усиления противодействия экстремизму и его наиболее опасной форме – терроризму, но и тем, что именно несовершеннолетние максимально подвержены негативному влиянию экстремистов и террористов, так как часто неспособны оценить опасность и разрушающее воздействие подобных идеологий.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 08.06.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 19.06.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации. 17 июня 1996 г. № 25. Ст. 2954.
2. Федеральный закон от 08.12.2003 № 162-ФЗ (ред. от 07.12.2011) «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 15 декабря 2003 г. № 50. Ст. 4848.
3. Федеральный закон от 27.12.2009 № 377-ФЗ (ред. от 07.12.2011) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 28 декабря 2009 г. № 52 (часть I). Ст. 6453.
4. Федеральный закон от 28.12.2010 № 427-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения процедуры направления несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа» // Собрание законодательства Российской Федерации. 3 января 2011 г. № 1. Ст. 39.
5. Федеральный закон от 27.07.2009 № 215-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 3 августа 2009 г. № 31. Ст. 3921.
6. Федеральный закон от 21.07.2011 № 253-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части усиления мер по предотвращению продажи несовершеннолетним алкогольной продукции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 25 июля 2011 г. № 30 (часть I). Ст. 4601.
7. Федеральный закон Российской Федерации от 29 февраля 2012 г. № 14-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях усиления ответственности за преступления сексуального характера, совершенные в отношении несовершеннолетних» // Собрание законодательства Российской Федерации. 5 марта 2012 г. № 10. Ст. 1162.
8. Федеральный закон от 09.03.2001 № 25-ФЗ (ред. от 08.12.2003) «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации и другие законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 12 марта 2001 г. № 11. Ст. 1002.
9. Федеральный закон от 21 февраля 2010 г. № 16-ФЗ «о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 22 февраля 2010 г. № 8. Ст. 780.
10. Дуюнов В.К. Уголовно-правовая политика в политике противодействия преступности // Уголовное право: стратегия развития в XXI веке. Материалы 4-й Международной научно-практической конференции. М., 2007. С. 17.
11. Жилкин М.Г., Качалов В.В., Маслакова Е.А. Доктринальные подходы и правовые позиции применения законодательства об индивидуализации наказания в отношении сотрудников органов внутренних дел // Вестник образовательного консорциума Среднерусский университет. Серия: Юриспруденция. 2014. № 4.
12. Качалов В.В., Маслакова Е.А., Жилкин М.Г. Основные направления уголовно-правовой политики на современном этапе развития России // Российская юстиция. 2015. № 2.
13. Маслакова Е.А. Посягательства на интересы несовершеннолетних: проблемы дифференциации ответственности и индивидуализации наказания // Защита прав несовершеннолетних в деятельности правоохра-

нительных органов. Сборник материалов ведомственного круглого стола. Орел: ОрЮИ МВД России им. В.В. Лукьянова, 2013.

14. Мальцева Т.В., Кутепова М.В. Личность преступника: психологический аспект: Учебное пособие. Руза: Московский областной филиал Московского университета МВД России, 2014.

Качалов Владислав Викторович

Московский областной филиал
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
Кандидат юридических наук, доцент,
Доцент кафедры уголовного права и криминологии.
143100, Московская область, Рузский район пос. Старотеряево.
Тел. +7-925-421-58-01
E-mail: vvk85@bk.ru

Анненков Алексей Юрьевич

Тульский институт управления и бизнеса имени Никиты Демидовича Демидова,
Кандидат юридических наук,
Заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин.
г. Тула, ул. Болдина, 98б.
Тел. +7-910-701-58-40
E-mail: kafprava@mail.ru

Дяблова Юлия Львовна

Тульский государственный университет
Кандидат юридических наук,
Доцент кафедры правосудия и правоохранительной деятельности.
300012, г. Тула, ул. Ф. Энгельса, 155.
Тел. +7-920-755-88-61
E-mail: d.u.l@list.ru

V.V. KACHALOV, A.Y. ANNENKOV, J.L. DYABLOVA

**REVISITING THE CRIMINAL LAW GUIDELINES
FOR PROTECTING THE MINORS**

The article touches upon the issues of legal protection of the minors' rights and interests in the context of Russia's criminal policy. It summarizes the general guidelines for the minors' legal protection, and comments on how this area of the criminal law can be further improved.

Keywords: *criminal policy, minors' rights protection.*

BIBLIOGRAPHY

1. Uголовный кодекс Российской Федерации» от 13.06.1996 № 63-FZ (ред. от 08.06.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 19.06.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации. 17 июня 1996 г. № 25. Ст. 2954.
2. Федеральный закон от 08.12.2003 № 162-FZ (ред. от 07.12.2011) «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 15 декабря 2003 г. № 50. Ст. 4848.
3. Федеральный закон от 27.12.2009 № 377-FZ (ред. от 07.12.2011) «О внесении изменений в отдельные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 28 декабря 2009 г. № 52 (часть I). Ст. 6453.
4. Федеральный закон от 28.12.2010 № 427-FZ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения процедуры направления несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа» // Собрание законодательства Российской Федерации. 3 января 2011 г. № 1. Ст. 39.
5. Федеральный закон от 27.07.2009 № 215-FZ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 3 августа 2009 г. № 31. Ст. 3921.

6. Federal'nyj zakon ot 21.07.2011 № 253-FZ «O vnesenii izmenenij v otдел'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii v chasti usilenija mer po predotvrashheniju prodazhi nesovershennoletnim alko-gol'noj produkcii» // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 25 ijulja 2011 g. № 30 (chast' I). St. 4601.

7. Federal'nyj zakon Rossijskoj Federacii ot 29 fevralja 2012 g. № 14-FZ «O vnesenii izmenenij v Ugolovnyj kodeks Rossijskoj Federacii i otдел'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii v celjah usilenija otvetstvennosti za prestuplenija seksual'nogo haraktera, sovershennye v otnoshenii nesover-shennoletnih» // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 5 marta 2012 g. № 10. St. 1162.

8. Federal'nyj zakon ot 09.03.2001 № 25-FZ (red. ot 08.12.2003) «O vnesenii izmenenij i dopol-nenij v Ugo-lovnyj kodeks Rossijskoj Federacii, Ugolovno-processual'nyj kodeks RSFSR, Ugolovno-ispolnitel'nyj kodeks Rossijskoj Federacii i drugie zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii» // So-branie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 12 marta 2001 g. № 11. St. 1002.

9. Federal'nyj zakon ot 21 fevralja 2010 g. № 16-FZ «o vnesenii izmenenij v otдел'nye zakonoda-tel'nye akty Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 22 fevralja 2010 g. № 8. St. 780.

10. Dujunov V.K. Ugolovno-pravovaja politika v politike protivodejstvija prestupnosti // Ugolovnoe pravo: strategija razvitija v XXI veke. Materialy 4-j Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoi konferencii. M., 2007. S. 17.

11. Zhilkin M.G., Kachalov V.V., Maslakova E.A. Doktrinal'nye podhody i pravovye pozicii prime-nenija zakonodatel'stva ob individualizacii nakazaniya v otnoshenii sotrudnikov organov vnutrennih del // Vestnik obrazova-tel'nogo konsorciuma Srednerusskij universitet. Serija: Jurisprudencija. 2014. № 4.

12. Kachalov V.V., Maslakova E.A., Zhilkin M.G. Osnovnye napravlenija ugolovno-pravovoi politiki na so-vremennom jetape razvitija Rossii // Rossijskaja justicija. 2015. № 2.

13. Maslakova E.A. Posjagatel'stva na interesy nesovershennoletnih: problemy differenciacii otvetstvennosti i individualizacii nakazaniya // Zashhita prav nesovershennoletnih v dejatel'nosti pravoohranitel'nyh organov. Sbornik materialov vedomstvennogo kruglogo stola. Orel: OrJul MVD Rossii im. V.V. Luk'janova, 2013.

14. Mal'ceva T.V., Kutepova M.V. Lichnost' prestupnika: psihologicheskij aspekt: Uchebnoe posobie. Ruza: Moskovskij oblastnoj filial Moskovskogo universiteta MVD Rossii, 2014.

Kachalov Vladislav Viktorovich

the Moscow Regional Branch of
the Kikot Moscow University
of the Ministry of Interior of Russia
candidate of law sciences, Associate Professor,
Associate Professor of Criminal Law and Criminal Science Department.
Staroteryaev, Ruza district, 143100 Moscow region.
Tel. +7-925-421-58-01
E-mail: vvk85@bk.ru

Annenkov Aleksey Yurievich

Institute of Management and Business name Nikita Demidovich Demidov
candidate of law sciences
Head of the department of civil disciplines.
Tula, Boldina st., 98b.
Tel. +7-910-701-58-40
E-mail: kafprava@mail.ru

Dyablova Julia Livovna

Tula State University
candidate jurid. sciences,
Associate Professor of Department of justice and law enforcement.
Tula, 300012, Engelsa st., 155.
Tel. +7-920-755-88-61
E-mail: d.u.l@list.ru

ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 349.41

У.В. КОРНИЛОВА

**СООТНОШЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО И ГРАЖДАНСКОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПРИ РЕГУЛИРОВАНИИ
ОБОРОТОСПОСОБНОСТИ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ**

В статье исследовано соотношение норм земельного и гражданского законодательства при регулировании оборота земельных участков, рассмотрен вопрос о приоритете норм земельного законодательства над нормами гражданского законодательства применительно к земельным правоотношениям.

Ключевые слова: земля, земельный участок, оборот земельных участков, ограничение оборотоспособности, изъятие земельного участка из оборота, соотношение норм, земельное законодательство.

Согласно ст. 1 Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ¹ (далее – ЗК РФ, Земельный кодекс РФ) регулирование земельных отношений осуществляется исходя из представлений о земле как о природном объекте и одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю.

Специфика земли как объекта правового регулирования нашла свое отражение в Конституции РФ, согласно ст. 9 которой земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Положения ст. 9 Конституции РФ также допускают вовлечение земли в гражданский оборот, определяя, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. В статье 36 Конституции РФ заложены основы для дальнейшего развития земельного и гражданского законодательства, регулирующего пределы оборотоспособности земельных участков, согласно которым владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц; условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона².

Статья 1 Земельного кодекса РФ развивает указанные конституционные положения и в числе основных принципов земельного законодательства дополнительно закрепляет принцип учета значения земли как основы жизни и деятельности человека (подпункт 1 пункта 1 статьи 1).

Актуальным является вопрос о соотношении земельного и гражданского законодательства при регулировании оборотоспособности земельных участков. В соответствии со ст. 27 ЗК РФ оборот земельных участков осуществляется в соответствии с гражданским законодательством и Земельным кодексом РФ. Согласно ст. 129 ГК РФ оборотоспособность земельного участка можно определить как свойство участка как объекта права и как установленную законом возможность участка свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства либо иным способом, кроме случаев, когда участок не изъят из оборота или не ограничен в обороте. Применительно к регулиро-

¹ Земельный кодекс Российской Федерации» от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 08.03.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.04.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрании законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

ванию оборота земельных участков п. 3 ст. 129 ГК РФ специально предусматривает, что земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах. Это положение получило развитие в п. 3 ст. 209 ГК РФ, согласно которой владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами в той мере, в какой их оборот допускается законом, осуществляются их собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц. Аналогичное положение содержится в ст. ст. 13 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»³, предусматривающей, что нормы, касающиеся сделок с земельными участками, применяются в той мере, в какой их оборот допускается земельным законодательством.

В литературе справедливо подчеркивалось, что при регулировании оборота земельных участков нормы гражданского законодательства носят общий характер, а земельного – специальный⁴; а определение степени оборотоспособности земельных участков относится к предмету регулирования земельного права⁵. В то же время, по этому вопросу высказывалась и другая позиция, согласно которой нормы гражданского законодательства при регулировании отношений оборота земельных участков и иных природных ресурсов имеют приоритет над нормами земельного законодательства. Например, авторы Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации, разработанной в соответствии с Указом Президента РФ от 18 июля 2008 года №1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации», пришли к тому, что все гражданско-правовые нормы, касающиеся прав на земельные участки и сделок с ними, должны быть исключены из земельного законодательства и перенесены в Гражданский кодекс РФ. С.А. Боголюбов не разделяет подобную позицию, указывая на то, что включение специфических требований к осуществлению права собственности на земельные, лесные участки, водные объекты, участки недр в ГК РФ лишь утяжелит и расширит и без того объемный ГК РФ, а перевод норм из природоресурсных законов в Гражданский кодекс РФ приведет к ослаблению публичной составляющей их охраны, подчеркнет их, прежде всего, имущественный, а не экологический характер, что поколеблет устоявшиеся вышеназванные формулы Конституции РФ, Земельного, Водного, Лесного кодексов РФ, да и самого ГК РФ⁶.

В.В. Устюкова обоснованно критикует проект Федерального закона №47586-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ в первом чтении 27 апреля 2012 года), поскольку «перемещение норм» земельного права осуществлено выборочно, несистемно, что может в случае принятия ГК РФ в редакции, предлагаемой Проектом указанного Федерального закона, привести к трудностям в применении на практике как Земельного, так и Гражданского кодексов. В частности, В.В. Устюкова приводит в обоснование своей позиции то, что в п. 1 ст. 129 Гражданского кодекса РФ в отдельную группу не выделены земельные участки, изъятые из оборота, а п. 3 ст. 129 ГК РФ, на котором, базировались специальные нормы земельного законодательства в части оборота земельных участков, планируется признать утратившим силу.

Федеральным законом от 2 июля 2013 г. № 142-ФЗ «О внесении изменений в подраздел 3 раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»⁷, вступающим в

³ Федеральный закон от 25.10.2001 № 137-ФЗ (ред. от 08.06.2015) «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4148.

⁴ См.: Крассов О.И. Право частной собственности на землю. М.: Юрист, 2000. С. 103; Сделки с земельными участками: Учебное пособие / А.Л. Корнеев. М.: Городец, 2006.

⁵ Устюкова В.В. Оборотоспособность земельных участков в свете проекта Федерального закона о внесении изменений в Гражданский кодекс РФ // Хозяйство и право. 2012. - № 8. С. 7-10.

⁶ Боголюбов С. А. Земельное законодательство и Концепция развития гражданского законодательства // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 38-46.

⁷ Федеральный закон от 02.07.2013 № 142-ФЗ «О внесении изменений в подраздел 3 раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 08.07.2013. № 27. ст. 3434.

силу 01 октября 2013 г., пункт 2 статьи 129 Гражданского кодекса РФ изложен в новой редакции, в которой объекты гражданских прав, изъятые из оборота, не упоминаются, но предусматривается возможность законодательного введения ограничения оборотоспособности объектов гражданских прав, в частности, определяется, что законом могут быть предусмотрены виды объектов гражданских прав, принадлежащие лишь определенным участникам либо объекты, совершение сделок с которыми допускается по специальному разрешению. В то же время, не претерпел каких-либо изменений п. 3 ст. 129 Гражданского кодекса РФ, устанавливающий, что отчуждение или переход иными способами прав на землю и иные природные ресурсы допускается в пределах установленных специальными законами о земле и других природных ресурсах.

В свете произведенных законодателем изменений ст. 129 Гражданского кодекса РФ возникает ряд вопросов, один из которых состоит в том, подлежит ли применению п. 2 указанной статьи к земельным участкам, а именно, включены ли земельные участки в объекты вещных прав, ограниченные в обороте, или с учетом особого правового режима земель в их отношении применяются положения п. 3 той же статьи.

Можно предположить, что поскольку в силу главы 6 Гражданского кодекса РФ земельные участки отнесены к объектам гражданских прав, то к ним применимы положения п. 2 ст. 129 Гражданского кодекса РФ. В таком случае возникает вопрос другого рода: продолжает ли при этом существовать категория земельных участков, изъятых из оборота, или она подлежит включению в категорию земельных участков, ограниченных в обороте. Положения Федерального закона от 2 июля 2013 г. № 142-ФЗ подлежат применению к правоотношениям, возникшим после вступления в силу данного Закона, в связи с чем ранее установленный режим изъятых из оборота земельных участков продолжает действовать, но по смыслу норм ст. 3 рассматриваемого Закона в отношении вновь образуемых земельных участков решение об отнесении их к участкам, изъятым из оборота, не может приниматься и такие участки будут признаваться участками, ограниченными в обороте. Данное положение не согласуется со ст. 27 ЗК РФ и, таким образом, возникает коллизия между нормами п. 2 ст. 129 Гражданского кодекса РФ и ст. 27 Земельного кодекса РФ.

По нашему мнению, руководствуясь положениями ст. 9, 36 Конституции РФ, следует сделать вывод о приоритете норм земельного законодательства при регулировании оборотоспособности земельных участков. Данный вывод не противоречит ГК РФ, п. 3 ст. 129 которого прямо говорит о специальном характере земельно-правовых норм, регулирующих пределы включения земельных участков в оборот, по отношению к соответствующим положениям гражданского законодательства. В связи с изложенным, по нашему мнению, нормы ЗК РФ о земельных участках, изъятых из оборота, сохраняют свою силу, однако данное положение требует четкого закрепления в Гражданском и Земельном кодексах РФ.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Боголюбов С. А. Земельное законодательство и Концепция развития гражданского законодательства // Журнал российского права. 2010. № 1.
2. Земельный кодекс Российской Федерации» от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 08.03.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.04.2015) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.
4. Корнеев А.Л. Сделки с земельными участками: Учебное пособие. М.: Городец, 2006.
5. Крассов О.И. Право частной собственности на землю. М.: Юристъ, 2000.
6. Устюкова В.В. Оборотоспособность земельных участков в свете проекта Федерального закона о внесении изменений в Гражданский кодекс РФ // Хозяйство и право. 2012. № 8.
7. Федеральный закон от 02.07.2013 № 142-ФЗ «О внесении изменений в подраздел 3 раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 08.07.2013. № 27. ст. 3434.
8. Федеральный закон от 25.10.2001 № 137-ФЗ (ред. от 08.06.2015) «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4148.

Корнилова Ульяна Вячеславовна

ФГБОУ ВПО «Госуниверситет – УНПК»

Юридический институт

Старший преподаватель кафедры «Гражданское право и процесс»

302040, г. Орел, ул. Пожарная, д. 35, кв. 181

Тел.: (4862) 41-98-24

E-mail: kornilova.ulyana@yandex.ru

U.V. KORNILOVA

RATIO OF THE LAND AND CIVIL LEGISLATION AT REGULATION OF TURNOVER ABILITY OF THE LAND PLOTS

In the article is investigated the ratio of rules of the land and civil legislation at regulation of turnover of the land plots, also is considered the question of a priority of rules of the land legislation over rules of the civil legislation in relation to legal relationship with land.

***Keywords:** land, land plot, turnover of the land plots, the land plot is withdrawn from commerce, ratio of the rules, land legislation.*

BIBLIOGRAPHY

1. Bogolyubov S. A. Zemel'noe zakonodatel'stvo i Kontseptsiya razvitiya grazhdanskogo zakono-datel'stva // Zhurnal rossiyskogo prava. 2010. № 1.
2. Zemel'nyy kodeks Rossiyskoy Federatsii» ot 25.10.2001 № 136-FZ (red. ot 08.03.2015) (s izm. i dop., vstup. v silu s 01.04.2015) // SZ RF. 2001. № 44. St. 4147.
3. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) (s uchetom pravok, vnesennykh Zakonami RF o popravkakh k Konstitutsii RF ot 30.12.2008 № 6-FKZ, ot 30.12.2008 № 7-FKZ, ot 05.02.2014 № 2-FKZ, ot 21.07.2014 № 11-FKZ) // SZ RF. 04.08.2014. № 31. St. 4398.
4. Korneev A.L. Sdelki s zemel'nymi uchastkami: Uchebnoe posobie. M.: Gorodets, 2006.
5. Krassov O.I. Pravo chastnoy sobstvennosti na zemlyu. M.: Yurist», 2000.
6. Ustyukova V.V. Oborotospособnost' zemel'nykh uchastkov v svete proekta Federal'nogo zakona o vnesenii izmeneniy v Grazhdanskiy kodeks RF // Khozyaystvo i pravo. 2012. № 8.
7. Federal'nyy zakon ot 02.07.2013 № 142-FZ «O vnesenii izmeneniy v podrazdel 3 razdela I chasti pervoy Grazhdanskogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii» // SZ RF. 08.07.2013. № 27. st. 3434.
8. Federal'nyy zakon ot 25.10.2001 № 137-FZ (red. ot 08.06.2015) «O vvedenii v deystvie Zemel'nogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii» // SZ RF. 2001. № 44. St. 4148.

Kornilova Ul'yana Vyacheslavovna

State University - ESPC

Law Institute

Senior lecturer of the

Department «Civil law and process»

302040, g. Orel, ul. Pozharnaya, d. 35, kv. 181

Tel.: (4862) 41-98-24

E-mail: kornilova.ulyana@yandex.ru

А.В. ЛЕСНЫХ

ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ПЕРЕВОДА ЗЕМЕЛЬ ИЛИ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ В СОСТАВЕ ТАКИХ ЗЕМЕЛЬ ИЗ ОДНОЙ КАТЕГОРИИ В ДРУГУЮ НА ПРИМЕРЕ ОРЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

В данной статье рассмотрен правовой механизм перевода земель и земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую на примере Орловской области. Обеспечение возможности широкого вовлечения земельных ресурсов в хозяйственное использование (в том числе, обеспечение возможности перевода земель из одной категории в другую) есть залог успешного развития рыночной экономики. Однако подобная деятельность невозможна без наличия эффективного механизма правового регулирования призванного с одной стороны, установить единообразный порядок правоприменения норм земельного права, а с другой стороны - гарантировать законность при реализации подобных норм.

Ключевые слова: правовой механизм, норма права, категория земель, ходатайство о переводе земельного участка в другую категорию, процедура перевода земельного участка в другую категорию, заключение компетентного органа, постановление о переводе земельного участка в другую категорию.

Всякое управление ориентировано на упорядочение определенной системы, что достигается, как правило, в процессе преодоления стоящих на этом пути препятствий. Правовое регулирование, выступая инструментом социального управления, также призвано упорядочивать определенную систему – общественные отношения, обеспечивая реализацию позитивных интересов субъектов, и также на пути этого процесса встают разнообразные и многочисленные препятствия. И если их своевременно не устранить, то они снижают эффект правового регулирования.

Механизм правового регулирования как раз и есть система правовых средств, позволяющая наиболее последовательно и юридически гарантированно бороться с препятствиями, посредством реализации правовых норм. Правовая норма сама по себе – только определенный текст с юридическим содержанием. Главное назначение нормы – претвориться в общественную практику. Реализовать право можно, только применяя его. Реализация или, другими словами, применение правовых норм – это процесс, процедура претворения правовых норм в общественную практику. Пути, конкретные средства реализации права различны: они зависят, прежде всего, от того, в какой именно области общественных отношений применяются нормы, от того, каков характер регулирования и от того, кто применяет норму¹.

Одним из правоотношений выступают общественные отношения, связанные с оборотом земель и урегулированные нормами земельного законодательства. В качестве примера они выбраны далеко не случайно. Конституция РФ ч. 1 ст. 9 называет основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Наша страна еще только проходит через фазу становления и развития земельных правоотношений в их современном рыночном виде. Несмотря на обилие правовых норм, призванных урегулировать земельные правоотношения в России, до сих пор не выработан единообразный порядок их реализации на территории разных субъектов РФ и его корреляция с требованиями федерального законодательства².

Согласно Земельному кодексу РФ правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с

¹ Малько, А. В. Механизм правового регулирования // Правоведение. 2006. № 3 (214). С. 54 -62

² Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

зонированием территорий и требованиями законодательства (п. 8 ст. 1 ЗК РФ). Деление земель на категории по целевому назначению является одним из основных принципов земельного законодательства нашей страны, и именно на нем базируется необходимость отнесения земель к различным категориям³.

В качестве одного из принципов земельного права законодателем установлен дифференцированный подход к установлению правового режима земель, в соответствии с которым при определении такого режима должны учитываться природные, социальные, экономические и иные факторы. Предписана также необходимость сочетания интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель должно осуществляться в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком (п. 10 и п. 11 ст. 1 ЗК РФ).

Все земли для организации их рационального использования и охраны подразделяются на соответствующие категории. Вследствие различия природных, климатических и иных условий земли имеют разное качество, отличаются друг от друга своими природными характеристиками и показателями, имеют неодинаковое экономическое и социальное значение в жизни общества. Применительно к некоторым землям на первый план выходит их значение для охраны окружающей среды. Определение целей, для которых могут использоваться земли, является объективно необходимым, с тем, чтобы правильно организовать процесс их использования.

Учет категоризации земель имеет решающее значение при определении способов хозяйственного использования земельных участков. А наличие устойчивого механизма перевода земель и земельных участков из одной категории в другую является залогом сбалансированности интересов государства и общества в области охраны окружающей среды и производственных интересов субъектов экономической деятельности, базой для которой служат земельные ресурсы⁴.

Ведущими нормативными правовыми актами, определяющими процедуру перевода земель из одной категории в другую является ЗК РФ (ст. 8, ст. 14, ст. 78, ст. 90, ст. 103) и ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» от 21.12.2004 г. № 172-ФЗ. Во исполнение п. к) ст. 72 Конституции РФ и в соответствии с п. 2, п. п. 4 ст. 8 ЗК РФ перевод земель из одной категории в другую в отношении земель, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, и земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в муниципальной собственности, а также земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в частной собственности осуществляется органами исполнительной власти субъектов РФ. Согласно п. 1 ст. 2 ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» от 21.12.2004 г. для перевода земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую заинтересованным лицом подается ходатайство о переводе земель из одной категории в другую в исполнительный орган государственной власти⁵. В Орловской области таковым органом Законом Орловской области от 21.04.2005 г. № 508-ОЗ «О внесении изменений в Закон Орловской области «О системе органов исполнительной государственной власти Орловской области» до 17.03.2009 г. являлась Коллегия Орловской области, а с 17.03.2009 г. – Правительство Орловской области на основании пп. 27 ст. 19 Закон Орловской области от 17 марта 2009 г. № 879-ОЗ «О Правительстве

³ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 08.03.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.04.2015) // Российская газета. 30.10.2001. № 211-212.

⁴ Боголюбов С.А. Совершенствование земельного законодательства на основе конституционных принципов // Российская юстиция. 2012. № 7. С. 15-16

⁵ Федеральный закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» // Российская газета. 30.12.2004. № 290.

и системе органов исполнительной государственной власти Орловской области»⁶ (а с 10.11.2014 г. – на основании пп. 24 ст. 18 Закон Орловской области от 10 ноября 2014 г. № 1683-ОЗ «О Правительстве и системе органов исполнительной государственной власти Орловской области»). Органом исполнительной государственной власти специальной компетенции Орловской области, рассматривавшим ходатайства о переводе земель и земельный участки из одной категории в другую и осуществлявшим подготовку документов для принятия актов Коллегии Орловской области (а в последующем – Правительства Орловской области) по ходатайствам заинтересованных лиц являлся с 11.07.2006 г. Департамент имущественной, промышленной и информационной политики Орловской области на основании п. 3.27.10 Положения о департаменте имущественной, промышленной и информационной политики Орловской области, утвержденного Постановлением Коллегии Орловской области от 11.07.2006 г. № 125, (а с 22.12.2014 г. - Департамент государственного имущества и земельных отношений Орловской области на основании Постановления Правительства Орловской области от 22.12.2014 г. № 398)⁷.

Однако вплоть до недавнего времени указанный орган в своей деятельности опирался на нормы федерального законодательства, и положения пп.1 п. 2 ст. 2 ФЗ от 21.12.2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» на территории Орловской области фактически не исполнялись. Указанный пробел в законодательстве был устранен принятием Постановления Правительства Орловской области от 20 января 2015 г. № 22 «О переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую на территории Орловской области», которым утверждалось содержание ходатайства о переводе земель сельскохозяйственного назначения, расположенных на территории Орловской области, за исключением земель, находящихся в собственности Российской Федерации, в другую категорию и состав прилагаемых к нему документов и устанавливался порядок взаимодействия органов исполнительной государственной власти специальной компетенции Орловской области и администраций муниципальных районов (городских округов) Орловской области при подготовке проектов правовых актов Правительства Орловской области о переводе либо об отказе в переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую на территории Орловской области. Указанные нормы призваны систематизировать процедуру перевода земель в другую категорию и минимизировать возможные бюрократические издержки⁸.

Подобную же цель преследует и регламентированная процедура рассмотрения соответствующего ходатайства и принятие итогового решения по результатам рассмотрения. В целях рассмотрения ходатайства Департамент государственного имущества и земельных отношений в срок не позднее пяти рабочих дней со дня регистрации направляет его копию с сопроводительным письмом в следующие органы исполнительной государственной власти специальной компетенции Орловской области:

- 1) Департамент сельского хозяйства Орловской области;
- 2) Управление градостроительства, архитектуры и землеустройства Орловской области;
- 3) Управление экологической безопасности и природопользования Орловской области.

⁶ Закон Орловской области от 17.03.2009 № 879-ОЗ (ред. от 13.04.2013) «О Правительстве и системе органов исполнительной государственной власти Орловской области» (принят ООСНД 14.03.2009) // Орловская правда. 18.03.2009. № 38.

⁷ Закон Орловской области от 10.11.2014 № 1683-ОЗ (ред. от 10.03.2015) «О Правительстве и системе органов исполнительной государственной власти Орловской области» (принят ООСНД 31.10.2014) // Орловская правда. 11.11.2014. № 148.

⁸ Постановление Правительства Орловской области от 22.12.2014 № 398 «Об утверждении Положения о Департаменте государственного имущества и земельных отношений Орловской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

Копия ходатайства в те же сроки с сопроводительным письмом направляется Департаментом государственного имущества и земельных отношений в администрации муниципальных районов (городских округов) Орловской области (далее - муниципальный район (городской округ)), на территории которых находятся земли или земельные участки в составе таких земель, подлежащие переводу.

В срок не позднее десяти рабочих дней со дня получения копии ходатайства вышеотмеченные органы исполнительной государственной власти специальной компетенции Орловской области, представляют в Департамент государственного имущества и земельных отношений заключения о соответствии (несоответствии) испрашиваемого перевода земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую требованиям действующего законодательства, регулирующего вопросы в соответствующей подведомственной сфере. Данные заключения должны содержать окончательный вывод о возможности подготовки проекта правового акта о переводе либо об отказе в переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую.

Окончательный вывод о возможности подготовки проекта правового акта об отказе в переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую должен иметь указание на основания отказа в переводе, предусмотренные ст.4 ФЗ от 21.12.2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»:

- 1) установление в соответствии с федеральными законами ограничения перевода земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую либо запрета на такой перевод;
- 2) наличие отрицательного заключения государственной экологической экспертизы в случае, если ее проведение предусмотрено федеральными законами;
- 3) установление несоответствия испрашиваемого целевого назначения земель или земельных участков утвержденным документам территориального планирования и документации по планировке территории, землеустроительной документации⁹.

В случае, если все представленные в Департамент государственного имущества и земельных отношений заключения содержат окончательные выводы о возможности подготовки проекта правового акта о переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую, Департамент государственного имущества и земельных отношений принимает решение о подготовке соответствующего проекта правового акта о таком переводе.

Проект правового акта подготавливается в виде проекта постановления Правительства Орловской области в срок не позднее тридцати рабочих дней со дня регистрации ходатайства в Департаменте государственного имущества и земельных отношений.

Проект правового акта о переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую должен содержать следующие положения:

- 1) основания изменения категории земель;
- 2) границы и описание местоположения земель, для земельных участков также их площадь и кадастровые номера;
- 3) категория земель, перевод из которой осуществляется;
- 4) категория земель, перевод в которую осуществляется.

Проект правового акта об отказе в переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую должен содержать помимо сведений о землях или земельном участке в составе таких земель, указываемых в правовом акте о переводе, основания, препятствующие удовлетворению ходатайства.

Подготовленные Департаментом государственного имущества и земельных отношений проекты правовых актов о переводе либо об отказе в переводе земель или земельных

⁹ Постановление Правительства Орловской области от 20 января 2015 г. № 22 «О переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую на территории Орловской области» [Электронный ресурс]// Режим доступа <http://orel-region.ru/index.php?head=17&part=19&docid=6482>.

участков в составе таких земель из одной категории в другую вносятся на рассмотрение Правительства Орловской области в соответствии с Регламентом Правительства Орловской области, утвержденным постановлением Правительства Орловской области от 21.07.2009 г. № 100 «Об утверждении Регламента Правительства Орловской области»¹⁰.

Вырабатываемая регламентация процедуры перевода земель и земельных участков из одной категории в другую призвана не только упорядочить данные правоотношения, но и минимизировать возможные риски, связанные с двусмысленным толкованием соответствующими органами государственной власти соответствующих правовых норма. В целом же эффективность правовой нормы, ее способность регулировать те или иные общественные отношения зависит от наличия механизма реализации такой нормы. Без наличия нормативно предписанной системы действий по выполнению законодательно установленного правила невозможно правовая норма становится бесполезной. А в отдельных случаях и вредной, поскольку своим наличием, воплощенной в себе государственной волей сдерживает развитие общественных отношений, не позволяя субъектам таких отношений в полном объеме реализовывать свои права и исполнять возложенные обязанности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.
2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 08.03.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.04.2015) // Российская газета. 30.10.2001. № 211-212.
3. Федеральный закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» // Российская газета. № 290. 30.12.2004.
4. Закон Орловской области от 10.11.2014 № 1683-ОЗ (ред. от 10.03.2015) «О Правительстве и системе органов исполнительной государственной власти Орловской области» (принят ООСНД 31.10.2014) // Орловская правда. 11.11.2014. № 148.
5. Постановление Правительства Орловской области от 22.12.2014 № 398 «Об утверждении Положения о Департаменте государственного имущества и земельных отношений Орловской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.
6. Постановление Правительства Орловской области от 20 января 2015 г. № 22 «О переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую на территории Орловской области» [Электронный ресурс] // Режим доступа <http://orel-region.ru/index.php?head=17&part=19&docid=6482>.
7. Закон Орловской области от 17.03.2009 № 879-ОЗ (ред. от 13.04.2013) «О Правительстве и системе органов исполнительной государственной власти Орловской области» (принят ООСНД 14.03.2009) // Орловская правда. 18.03.2009. № 38,
8. Боголюбов, С.А. Совершенствование земельного законодательства на основе конституционных принципов // Российская юстиция. 2012. № 7.
9. Малько, А. В. Механизм правового регулирования // Правоведение. 2006. № 3 (214).

Лесных Алексей Владимирович

ФГБОУ ВПО «Госуниверситет - УНПК»

Юридического института

Старший преподаватель кафедры Трудового права и права социального обеспечения

302020, г. Орел, Наугорское шоссе, д. 40

Тел.: 8 906 663 66 77

E-mail: lesnyh1@mail.ru

¹⁰ Постановление Правительства Орловской области от 20 января 2015 г. № 22 «О переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую на территории Орловской области» [Электронный ресурс] // Режим доступа <http://orel-region.ru/index.php?head=17&part=19&docid=6482>

THE LEGAL MECHANICS OF TRANSFER OF LAND PLOTS IN THE COMPOSITION OF SUCH LANDS FROM ONE CATEGORY TO ANOTHER FOR EXAMPLE OF OREL REGION

This article examines the legal mechanism for the transfer of lands and plots in the composition of such lands from one category to another example of the Orel region. Ensuring a broad involvement of land resources in economic use (which includes providing the possibilities to transfer land from one category to another) is the key to successful development of a market economy. However, such activity is impossible without an effective mechanism of legal regulation, which designed, on the one hand, to establish a uniform procedure for land law enforcement, and on the other hand, to guarantee the legality in the implementation of such rules.

Keywords: *the legal mechanics, rule of law, category of land, applying for transfer the land plot to another category, the procedure of transfer of land to another category, opinion letter of the competent authority, the resolution to transfer the land to another category.*

BIBLIOGRAPHY

1. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) (s uchetom popravok, vnesennykh Zakonami RF o popravkakh k Konstitutsii RF ot 30.12.2008 № 6-FKZ, ot 30.12.2008 № 7-FKZ, ot 05.02.2014 № 2-FKZ, ot 21.07.2014 № 11-FKZ) // SZ RF. 04.08.2014. № 31. St. 4398.
2. Zemel'nyy kodeks Rossiyskoy Federatsii ot 25.10.2001 № 136-FZ (red. ot 08.03.2015) (s izm. i dop., vstup. v silu s 01.04.2015) // Rossiyskaya gazeta. 30.10.2001. № 211-212.
3. Federal'nyy zakon ot 21.12.2004 № 172-FZ (red. ot 31.12.2014) «O perevode zemel' ili zemel'nykh uchastkov iz odnoy kategorii v druguyu» // Rossiyskaya gazeta. № 290. 30.12.2004.
4. Zakon Orlovskoy oblasti ot 10.11.2014 № 1683-OZ (red. ot 10.03.2015) «O Pravitel'stve i sisteme organov ispolnitel'noy gosudarstvennoy vlasti Orlovskoy oblasti» (prinyat OOSND 31.10.2014) // Orlovskaya pravda. 11.11.2014. № 148.
5. Postanovlenie Pravitel'stva Orlovskoy oblasti ot 22.12.2014 № 398 «Ob utverzhdenii Polozheniya o Departamente gosudarstvennogo imushchestva i zemel'nykh otnosheniy Orlovskoy oblasti» // Ofitsi-al'nyy internet-portal pravovoy informatsii <http://www.pravo.gov.ru>.
6. Postanovlenie Pravitel'stva Orlovskoy oblasti ot 20 yanvarya 2015 g. № 22 «O perevode zemel' ili zemel'nykh uchastkov v sostave takikh zemel' iz odnoy kategorii v druguyu na territorii Orlovskoy oblasti» [Elektronnyy resurs] // Rezhim dostupa <http://orel-region.ru/index.php?head=17&part=19&docid=6482>.
7. Zakon Orlovskoy oblasti ot 17.03.2009 № 879-OZ (red. ot 13.04.2013) «O Pravitel'stve i sisteme organov ispolnitel'noy gosudarstvennoy vlasti Orlovskoy oblasti» (prinyat OOSND 14.03.2009) // Orlovskaya pravda. 18.03.2009. № 38.
8. Bogolyubov, S.A. Sovershenstvovanie zemel'nogo zakonodatel'stva na osnove konstitutsionnykh printsipov // Rossiyskaya yustitsiya. 2012. № 7.
9. Mal'ko, A. V. Mekhanizm pravovogo regulirovaniya // Pravovedenie. 2006. № 3 (214).

Lesnykh Alexey Vladimirovich

State University - ESPC

Law Institute

Senior lecturer of the

Department of Labour Law and Social Security Law

302020, Orel, Naugorskoye sh., 40

Тел.: 8 906 663 66 77

E-mail: lesnyh1@mail.ru

ФИНАНСОВОЕ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ ПРАВО

УДК 346

А.В. ВОЛОДИН

**ПРАКТИКА РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ О ВЗЫСКАНИИ НДС
С ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ, А ТАКЖЕ ОБ ОСПАРИВАНИИ РЕШЕНИЙ
НАЛОГОВЫХ ОРГАНОВ О НАЧИСЛЕНИИ НДС***

В выступлении анализируется практика Арбитражного суда Орловской области рассмотрения дел о взыскании налога на добавленную стоимость с предпринимателей, рассматривается динамика развития налогового законодательства и практика Конституционного Суда Российской Федерации в указанной сфере.

Ключевые слова: налоговое законодательство; универсальный косвенный налог; налог на добавленную стоимость; особенности НДС; обоснованность получения налогоплательщиком налоговой выгоды.

В арбитражном суде Орловской области в 2014 года рассмотрено 166 дел об оспаривании ненормативных правовых актов налоговых органов, в том числе 31 дело с участием индивидуальных предпринимателей, из них 45 дел об оспаривании ненормативных правовых актов налоговых органов в связи с доначислением НДС. Из них 71 дело рассмотрено в пользу налогового органа, 35 дел удовлетворено частично.

НДС относят к категории универсальных косвенных налогов, которыми облагаются весь товарооборот на внутреннем рынке и товарооборот, складывающийся при осуществлении внешнеэкономической деятельности. Его перечисляют в доходы бюджета все производители товаров (работ, услуг) и продавцы, участвующие в сбыте товаров (работ, услуг).

Особенностью НДС, отличающей его от других и не только косвенных налогов, является возмещение государством суммы налога, уплаченной при приобретении товаров (работ, услуг). Эта особенность определяет механизм формирования налоговых доходов бюджета в части НДС.

Согласно пункту 1 статьи 171 Налогового кодекса Российской Федерации налогоплательщик имеет право уменьшить общую сумму налога, исчисленную в соответствии со статьей 166 Налогового кодекса Российской Федерации, на установленные статьей 171 Налогового кодекса Российской Федерации налоговые вычеты¹.

В силу пункта 2 статьи 171 Налогового кодекса Российской Федерации вычетам подлежат суммы налога, предъявленные налогоплательщику при приобретении товаров (работ, услуг), а также имущественных прав на территории Российской Федерации либо уплаченные налогоплательщиком при ввозе товаров на таможенную территорию Российской Федерации в таможенных режимах выпуска для внутреннего потребления, временного ввоза и переработки вне таможенной территории либо при ввозе товаров, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации без таможенного контроля и таможенного оформления, в отношении: товаров (работ, услуг), а также имущественных прав, приобретаемых для осуществления операций, признаваемых объектами налогообложения в соответствии с настоя-

* Выступление на межведомственной научно-практической конференции «Правовой механизм возмещения налога на добавленную стоимость: правоприменение, проблемы и перспективы», организованной 10 апреля 2015 г. юридическим институтом Госуниверситета - УНПК и аппаратом Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Орловской области.

¹ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 08.06.2015) // Собрание законодательства РФ, 07.08.2000, № 32, ст. 3340.

щей главой, за исключением товаров, предусмотренных пунктом 2 статьи 170 настоящего Кодекса и товаров (работ, услуг), приобретаемых для перепродажи.

В соответствии с пунктом 1 статьи 172 Налогового кодекса Российской Федерации налоговые вычеты, предусмотренные статьей 171 Налогового кодекса Российской Федерации, производятся на основании счетов-фактур, выставленных продавцами при приобретении налогоплательщиком товаров (работ, услуг), имущественных прав, документов, подтверждающих фактическую уплату сумм налога при ввозе товаров на таможенную территорию Российской Федерации, документов, подтверждающих уплату сумм налога, удержанного налоговыми агентами, либо на основании иных документов в случаях, предусмотренных пунктами 3, 6–8 статьи 171 настоящего Кодекса.

Вычетам подлежат, если иное не установлено настоящей статьей, только суммы налога, предъявленные налогоплательщику при приобретении товаров (работ, услуг), имущественных прав на территории Российской Федерации, либо фактически уплаченные ими при ввозе товаров на территорию Российской Федерации и иные территории, находящиеся под ее юрисдикцией, после принятия на учет указанных товаров (работ, услуг), имущественных прав с учетом особенностей, предусмотренных настоящей статьей и при наличии соответствующих первичных документов.

Из анализа норм Налогового кодекса РФ следует, что для применения налогоплательщиком налоговых вычетов при соблюдении того, что товары приобретаются для осуществления операций, признаваемых объектами налогообложения необходимо следующее: наличие счета-фактуры, соответствующей статье 169 Налогового кодекса Российской Федерации с выделенной строкой НДС, и **принятие товаров (работ, услуг) на учет**. Оплата товаров поставщику с 01.01.2006 г. не требуется. Федеральным законом № 119-ФЗ от 22.07.2005 были внесены изменения в часть вторую Налогового кодекса РФ и с 01.01.2006 изменен порядок вычетов НДС, то есть с 01.01.2006 г. в соответствии с положениями норм статей 171, 172 Налогового кодекса РФ, подтверждение факта оплаты поставщику за поставленный товар (работы, услуги) не требуется, достаточно предъявления налога к оплате поставщиком товара (работы, услуги)².

Согласно статье 9 Федерального закона от 21.11.1996 № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» все хозяйственные операции, проводимые организацией, должны оформляться оправдательными документами. Эти документы служат первичными учетными документами, на основании которых ведется бухгалтерский учет³.

Первичные учетные документы принимаются к учету, если они составлены по форме, содержащейся в альбомах унифицированных форм первичной учетной документации, а документы, форма которых не предусмотрена в этих альбомах, должны содержать следующие обязательные реквизиты: наименование документа; дату составления документа; наименование организации, от имени которой составлен документ; содержание хозяйственной операции; измерители хозяйственной операции в натуральном и денежном выражении; наименование должностей лиц, ответственных за совершение хозяйственной операции и правильность ее оформления; личные подписи указанных лиц.

В пункте 1 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 12.10.2006 № 53 «Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды» разъяснено, что судебная практика разрешения налоговых споров исходит из презумпции добросовестности налогоплательщиков и иных участников правоотношений в сфере экономики. В связи с этим предполагается, что действия налогоплательщика, имеющие своим результатом получение налоговой выгоды, экономически оправданы, а сведения, содержащиеся в налоговой декларации и бухгалтерской отчетности,

² Федеральный закон от 22.07.2005 № 119-ФЗ (ред. от 24.11.2014) «О внесении изменений в главу 21 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений актов законодательства Российской Федерации о налогах и сборах» // СЗ РФ. 25.07.2005. № 30 (ч. II). Ст. 3130.

³ Федеральный закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ (ред. от 04.11.2014) «О бухгалтерском учете» // СЗ РФ. 12.12.2011. № 50. Ст. 7344.

достоверны. Представление налогоплательщиком в налоговый орган всех надлежащим образом оформленных документов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, в целях получения налоговой выгоды является основанием для ее получения, если налоговым органом не доказано, что сведения, содержащиеся в этих документах, неполны, недостоверны и (или) противоречивы.

Как указано в пунктах 3, 4 и 9 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 12.10.2006 № 53 «Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды» налоговая выгода может быть признана необоснованной, в частности, в случаях, если для целей налогообложения учтены операции не в соответствии с их действительным экономическим смыслом или учтены операции, не обусловленные разумными экономическими или иными причинами (целями делового характера)⁴.

Налоговая выгода не может быть признана обоснованной, если получена налогоплательщиком вне связи с осуществлением реальной предпринимательской или иной экономической деятельности.

Таким образом, необходимым условием для реализации права налогоплательщика на налоговые вычеты по НДС является подтверждение факта совершения реальных хозяйственных операций. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 16.10.2006 № 369-О, истолкование статьи 57 Конституции Российской Федерации в системной связи с другими положениями Конституции Российской Федерации не позволяет сделать вывод, что налогоплательщик несет ответственность за действия всех организаций, участвующих в многостадийном процессе уплаты и перечисления налогов в бюджет. По смыслу положения, содержащегося в пункте 7 статьи 3 НК РФ, в сфере налоговых отношений действует презумпция добросовестности. Правоприменительные органы не могут истолковывать понятие «добросовестные налогоплательщики» как возлагающее на налогоплательщиков дополнительные обязанности, не предусмотренные законодательством⁵.

Однако в Определении от 15.02.2005 № 93-О Конституционный Суд РФ указал на то, что по смыслу ст. 169 НК РФ соответствие счета-фактуры требованиям, установленным пунктами 5 и 6 этой статьи, позволяет определить контрагентов по сделке (ее субъектов), их адреса, объект сделки (товары, работы, услуги), количество (объем) поставляемых (отгруженных) товаров (работ, услуг), цену товара (работ, услуг), а также сумму начисленного НДС, уплачиваемую налогоплательщиком и принимаемую им далее к вычету. Буквальный смысл абз. 2 п. 1 ст. 172 НК РФ позволяет сделать однозначный вывод о том, что **обязанность подтверждать правомерность и обоснованность налоговых вычетов первичной документацией лежит на налогоплательщике** - покупателе товаров (работ, услуг), поскольку именно он выступает субъектом, применяющим при исчислении итоговой суммы налога, подлежащей уплате в бюджет, вычет сумм налога, начисленных поставщиками⁶.

Судебная практика исходит из того, что налогоплательщик обязан проверить добросовестность контрагента по сделке: удостовериться, что в соответствии со ст. 49, 51 ГК РФ организации **прошли государственную регистрацию в едином государственном реестре юридических лиц и приобрели соответствующую правоспособность юридического лица**.

⁴ Постановление Пленума ВАС РФ от 12.10.2006 № 53 «Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды» // Экономика и жизнь. 2006. № 43.

⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 16.10.2003 № 329-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Экспорт-Сервис» на нарушение конституционных прав и свобод положениями абзаца первого пункта 4 статьи 176 Налогового кодекса Российской Федерации» // Документ опубликован не был. СПС «Консультант Плюс».

⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 15.02.2005 № 93-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Тайга-Экс» на нарушение конституционных прав и свобод положениями пункта 2 статьи 169, абзаца второго пункта 1 и пункта 6 статьи 172 и абзаца третьего пункта 4 статьи 176 Налогового кодекса Российской Федерации» // <https://normativ.kontur.ru/document?documentId=82015&moduleId=7>

Таким образом, право налогоплательщика на налоговые вычеты обусловлено приобретением им товаров (работ, услуг), используемых для осуществления деятельности, являющейся объектом налогообложения налогом на добавленную стоимость, принятием данных товаров (работ, услуг) на учет и наличием счетов-фактур и соответствующих первичных документов, достоверно подтверждающих факт совершения хозяйственной операции.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Определение Конституционного Суда РФ от 16.10.2003 № 329-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Экспорт-Сервис» на нарушение конституционных прав и свобод положениями абзаца первого пункта 4 статьи 176 Налогового кодекса Российской Федерации» // Документ опубликован не был. СПС «Консультант Плюс».
2. Определение Конституционного Суда РФ от 15.02.2005 № 93-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Тайга-Экс» на нарушение конституционных прав и свобод положениями пункта 2 статьи 169, абзаца второго пункта 1 и пункта 6 статьи 172 и абзаца третьего пункта 4 статьи 176 Налогового кодекса Российской Федерации // <https://normativ.kontr.ru>
3. Постановление Пленума ВАС РФ от 12.10.2006 № 53 «Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды» // Экономика и жизнь». 2006. № 43.
4. Федеральный закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ (ред. от 04.11.2014) «О бухгалтерском учете» // СЗ РФ. 12.12.2011. № 50.
5. Федеральный закон от 22.07.2005 № 119-ФЗ (ред. от 24.11.2014) «О внесении изменений в главу 21 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений актов законодательства Российской Федерации о налогах и сборах» // СЗ РФ. 25.07.2005. № 30 (ч. II)..
6. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая)» от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 08.06.2015) // СЗ РФ. 07.08.2000. № 32. Ст. 3340.

Володин Александр Васильевич

Арбитражный суд Орловской области
Председатель первого судебного состава
коллегии по рассмотрению споров,
возникающих из административных
и иных публичных правоотношений
302000, г. Орел, ул. Максима Горького, 42
Тел.: 8(4862) 43-24-44
E-mail: info@orel.arbitr.ru

A.V. VOLODIN

PRACTICE OF CONSIDERATION OF CASES CONCERNING THE RECOVERY OF VAT WITH ENTREPRENEURS, AS WELL AS APPEALS AGAINST DECISIONS OF TAX AUTHORITIES ON THE CALCULATION OF VAT

In his speech, the practice of the Arbitration court of Orel region reviewing cases on the recovery of value added tax with entrepreneurs, discusses the dynamics of development of tax legislation and practice of the constitutional Court of the Russian Federation in this area.

Keywords: tax law; universal indirect tax; value added tax; specific regulatory documents; the validity of the receipt by the taxpayer taxes are the main benefits.

BIBLIOGRAPHY

1. Opredelenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 16.10.2003 № 329-O «Ob otkaze v prinyatii k rassmot-reniyu zhaloby obshchestva s ogranichennoy otvetstvennost'yu «Eksport-Servis» na narushenie konstitutsionnykh prav i svobod polozheniyami abzatsa pervogo punkta 4 stat'i 176 Nalogovogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii» // Dokument opublikovan ne byl. SPS «Konsul'tant Plyus».

2. Opredelenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 15.02.2005 № 93-O «Ob otkaze v prinyatii k rassmot-reniyu zhaloby obshchestva s ogranichennoy otvetstvennost'yu «Tayga-Eks» na narushenie konstitutsionnykh prav i svobod polozheniyami punkta 2 stat'i 169, abzatsa vtorogo punkta 1 i punkta 6 stat'i 172 i abzatsa tret'ego punkta 4 stat'i 176 Nalogovogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii // <https://Normativ.koNtur.ru>
3. Postanovlenie Plenuma VAS RF ot 12.10.2006 № 53 «Ob otsenke arbitrazhnymi sudami obosno-vannosti polucheniya nalogoplatel'shchikom nalogovoy vygody» // Ekonomika i zhizn'«. 2006. № 43.
4. Federal'nyy zakon ot 06.12.2011 № 402-FZ (red. ot 04.11.2014) «O bukhgalterskom uchete» // SZ RF. 12.12.2011. № 50.
5. Federal'nyy zakon ot 22.07.2005 № 119-FZ (red. ot 24.11.2014) «O vnesenii izmeneniy v glavu 21 chasti vtoroy Nalogovogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii i o priznanii utrativshimi silu ot del'nykh polozhe-niy aktov zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii o nalogakh i sborakh» // SZ RF. 25.07.2005. № 30 (ch. II)..
6. Nalogovyy kodeks Rossiyskoy Federatsii (chast' vtoraya)» ot 05.08.2000 № 117-FZ (red. ot 08.06.2015) // SZ RF. 07.08.2000. № 32. St. 3340.

Volodin Aleksandr Vasil'yevich

The arbitration court of Orel region
The Chairman of the first judicial composition
panel to hear disputes
arising from administrative
and other public legal relations
302000, Orel, Maxim Gorky St.,42
Tel: 8(4862) 43-24-44
E-mail: info@orel.arbitr.ru

Т.А. ГУСЕВА

КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА КАК ФАКТОР ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

В статье обосновывается, что Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» стал полноценным инструментом регулирования всего цикла закупочной деятельности. Он изменил подходы и требования, установленные прежним законодательством, стал важным фактором дальнейшего экономического развития.

Ключевые слова: контрактная система, государственные и муниципальные закупки.

Муниципальные и государственные закупки представляют собой мощный фактор, который влияет на уровень развития экономики любой страны, вне зависимости от степени участия в рыночных отношениях государства. При этом государство выступает таким потребителем, который помимо закупки товаров, работ, услуг независимо устанавливает порядок осуществления закупок. В России в настоящее время действуют рыночные принципы закупок, в отличие от предшествующих ранее планово-административных. В рамках планово-административной экономики государство брало на себя обязанность приобрести весь объем продукции, производимый предприятиями, вне зависимости от уровня спроса на нее. Условия рыночной экономики предполагали полную свободу в закупке получателям бюджетных средств. Несостоятельность обоих подходов способствовало принятию государством решения о необходимости создания особого юридического механизма закупок. Таким механизмом стала контрактная система¹.

С 1 января 2014 года закон о госзакупках был заменен на Контрактную систему². Отличие Контрактной системы, прежде всего в том, что новый закон регламентирует не только сами закупки, но планирование, мониторинг, аудит и контроль за закупками.

На II Всероссийском форуме поставщиков государственных и коммерческих закупок «Управление тендерными продажами в условиях кризиса», который прошел 26 февраля 2015 года среди проблем и перспектив дальнейшего развития контрактной системы в России были выделены следующие:

1. Единая информационная система (ЕИС) в сфере закупок начнет работать с января 2016 года.

Планируется запустить Единый каталог товаров, работ и услуг. Планируется, что каталог будет охватывать основной объем закупаемых товаров. А это значительно упростит работу заказчиков и контрактных служб. Недобросовестный заказчик уже не сможет спрятать заказ – выдумывать сложные названия ему не позволит закон. Поставщикам станет легче искать, а это значит, что конкуренция возрастет, и как следствие – увеличится качество предоставляемых услуг и товаров.

2. В феврале 2015 года Государственная Дума приняла в первом чтении законопроект, цель которого заключается в полном переходе на электронные процедуры в сфере госзакупок. Предполагается, что это позволит повысить конкуренцию на торгах. Большинство заказчиков и поставщиков поддерживают этот переход.

Минэкономразвития привело статистические данные, согласно которым по проводимые по 44-ФЗ торги в электронной форме позволили увеличить количество участников в 1,8

¹ Митьковская И.В. Понятие и сущность контрактной системы в сфере закупок // Современные научные исследования и инновации. 2014. № 10 [Электронный ресурс]. URL: <http://web.snauka.ru/issues/2014/10/39593> (дата обращения: 09.12.2014).

² Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (с изменениями и дополнениями) // СЗ РФ. 8 апреля 2013 г. № 14 ст. 1652.

раз. Чем больше количество участников, тем выше конкуренция, кроме того, в электронных торгах снижается до минимума вероятность сговора между участниками торгов. Сама электронная форма размещения заказа позволяет сэкономить до 4,9% бюджетных средств, что в рублевом эквиваленте составляет 73 миллиард рублей³.

3. Председатель комиссии по электронной торговле и площадкам общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России» И. Дмитриев, отметил, что Россия уже является лидером в области электронной торговли. Такой вывод был неожиданно сделан организацией при изучении международного опыта.

4. Специалисты отмечали, что в настоящее время есть потребность в повышении профессионализма в отрасли закупок.

В настоящий момент для участия в госзакупках поставщику необходимо знать большое число законодательных актов, включая антимонопольное и гражданское законодательство, – всего около 5 тыс. страниц. Осилить такой объем информации способны в основном лишь крупные поставщики; для малых и средних компаний это достаточно сложно.

5. Не выработано единых подходов контролирующими органами при проверке государственных (муниципальных) заказчиков, различные контролеры могут иметь разные точки зрения на одно и то же дело.

6. Имеет место и недобросовестные действия заказчика: в основном недобросовестные заказчики используют замену кириллических букв на аналогичные по написанию латинские, замену букв на похожие по написанию цифры, пробелы в середине слова, опечатки и грамматические ошибки. Это делается для того, чтобы «чужие» поставщики не могли найти закупку.

7. В Уголовный кодекс РФ планируют ввести новый состав преступления - хищение в сфере закупок.

Предлагается установить самостоятельную уголовную ответственность за хищения в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд. Максимальный срок лишения свободы за указанные преступления в соответствии с законопроектом составит 20 лет. Необходимость подобной меры обосновывается тем, что хищение в данной сфере обладает большей степенью общественной опасности, чем иные виды хищений. Речь идет не только об особой охране бюджетных средств, но и защите общественных и государственных интересов, интересов граждан, качества их жизни.

Кроме того, предлагается ввести в статьи, устанавливающие наказания за такие преступления, как злоупотребление должностными полномочиями, превышение должностных полномочий, дача и получение взятки, посредничество во взяточничестве, дополнительные квалифицирующие признаки – совершение указанных преступлений при определении поставщиков и исполнении государственного или муниципального контракта, в том числе государственного оборонного заказа станетотягчающим обстоятельством.

Проектом предусмотрен и ряд профилактических мер. Например в закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» вносятся изменения, в соответствии с которым поставщик обязывается сообщать обо всех соисполнителях и субподрядчиках независимо от суммы контракта, указывать сведения о производителе товара и основаниях перехода права собственности на товар от производителя к поставщику, а также устанавливается обязанность поставщика уведомлять субподрядчиков и соисполнителей о том, что они работают в рамках государственного контракта. За нарушение этих требований физические и юридические лица будут нести административную ответственность в виде штрафа.

Подытоживая можно сказать, что контрактная система представляет собой совокупность участников контрактной системы в сфере закупок и осуществляемых ими действий, которые направлены на обеспечение муниципальных и государственных нужд; значение контрактной системы заключается в непосредственном влиянии на экономику, за счет анти-

³ obespechimkontrakt.ru/index.php/krizis-i-goszakupki-kak-oni-vzaimosvyazany-drug-s-drugom.

коррупционной направленности, влияния на национальный бизнес и выполнения государственных обязательств.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Митьковская И.В. Понятие и сущность контрактной системы в сфере закупок // Современные научные исследования и инновации. 2014. № 10 [Электронный ресурс]. URL: <http://web.snauka.ru/issues/2014/10/39593> (дата обращения: 09.12.2014).
2. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (с изменениями и дополнениями) // сз РФ. 8 апреля 2013 г. № 14 ст. 1652.
3. <http://obespechimkontrakt.ru/index.php/krizis-i-goszakupki-kak-oni-vzaimosvyazany-drug-s-drugom>.

Гусева Татьяна Алексеевна
ФГБОУ ВПО «Государственный университет - УНПК»
Доктор юридических наук, профессор кафедры
финансового и предпринимательского права
302020, Орел, Наугорское ш., 40
Тел.: 8-906-663-17-17
E-mail: afp@ostu

T.A. GUSEVA

THE CONTRACT SYSTEM AS A FACTOR OF ECONOMIC DEVELOPMENT

The article explains that 44-FZ became a full-fledged tool to regulate the entire cycle of procurement. He changed the approaches and requirements established by the old law.

Keywords: *contract system, state and municipal procurement.*

BIBLIOGRAPHY

1. Mit'kovskaya I.V. Ponyatie i sushchnost' kontraktnoy sistemy v sfere zakupok // Sovremennye nauchnye issledovaniya i innovatsii. 2014. № 10 [Elektronnyy resurs]. URL: <http://web.snauka.ru/issues/2014/10/39593> (data obrashcheniya: 09.12.2014).
2. Federal'nyy zakon ot 5 aprelya 2013 g. N 44-FZ «O kontraktnoy sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd» (s izmeneniyami i dopolneniyami) // sz RF. 8 aprelya 2013 g. № 14 st. 1652.
3. <http://obespechimkontrakt.ru/index.php/krizis-i-goszakupki-kak-oni-vzaimosvyazany-drug-s-drugom>.

Guseva Tat'yana Alekseevna
State University - ESPC
Law Institute
Doctor of legal Sciences, Professor of the Department
financial and business law
302020, Orel, Naugorskoe sh., 40
Tel.: 8-906-663-17-17
E-mail: afp@ostu

И.И. ПАВЛОВ

МОНИТОРИНГ, КОНТРОЛЬ И АУДИТ В КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ

В статье анализируются новые термины и определения, появившиеся в практике государственного заказа в связи с принятием Федерального закона от 5 апреля 2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», в том числе в части государственного (муниципального) контроля.

Ключевые слова: государственные (муниципальные) закупки, контрактная система, мониторинг закупок, аудит закупок, контроль закупок.

С 1 января 2014 года вступил в силу Федеральный закон от 5 апреля 2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹ и, прежде всего, по нашему мнению, нужно обратить внимание на изменение терминологии в законодательстве, регулирующем порядок осуществления государственных (муниципальных) закупок.

В Федеральном законе от 5 апреля 2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» отсутствует понятие «государственные, муниципальные нужды» и «нужды бюджетных учреждений», однако говорится о том, что федеральный закон регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок.

Отсутствует понятие «торги»; понятие «размещение заказа»² заменено понятием «закупка», содержащего, в свою очередь, понятие «определение поставщика (подрядчика, исполнителя)»: контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее - контрактная система в сфере закупок) - совокупность участников контрактной системы в сфере закупок...; закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд (далее - закупка) - совокупность действий, осуществляемых в установленном настоящим Федеральным законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Закупка начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств сторонами контракта.

Понятие «участник размещения заказа» заменено понятием «участник закупки».

Понятие «официальный сайт» заменяется понятием «единой информационной системы»: единая информационная система в сфере закупок (далее - единая информационная система) - совокупность информации, указанной в части 3 статьи 4 Федерального закона и содержащейся в базах данных, информационных технологий и технических средств, обеспечивающих формирование, обработку, хранение такой информации, а также ее предоставление с использованием официального сайта единой информационной системы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

К понятию «уполномоченный орган» добавляется понятие «уполномоченное учреждение»: уполномоченный орган, уполномоченное учреждение - государственный орган, му-

¹ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 08.04.2013. № 14. Ст. 1652.

² Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 25.07.2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3105.

ниципальный орган, казенное учреждение, на которые возложены полномочия, предусмотренные статьей 26 Федерального закона.

Вместо слова «сведения», которое употреблялось по тексту Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» № 94-ФЗ, употребляется слово «информация».

Вместо слов «открытый аукцион в электронной форме» используются слова «электронный аукцион».

Вместо слов «котировочная заявка» используются слова «заявка на участие в запросе котировок».

Вместо слов «запрос о разъяснении документации» используются слова «запрос о даче разъяснений документации».

Вместо слов «контракт на энергосервис» используются слова «энергосервисный контракт».

Вместо слов «до дня», «со дня» преимущественно используются слова «до даты», «с даты».

Вместо слов «предмет контракта» преимущественно используются слова «объект закупки».

Порядок слов «(исполнителя, подрядчика)» изменен на «(подрядчика, исполнителя)».

Понятие «конкурс» не связано с ранжированием заявок на участие в конкурсе. *(ст. 24 Под конкурсом понимается способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, предложивший лучшие условия исполнения контракта.)*

Понятие «аукцион» не предполагает проведение аукциона на право заключить контракт, несмотря на то, что в соответствии с частью 23 статьи 68 электронный аукцион на право заключить договор может проводиться заказчиком. *(ст. 24. Под аукционом понимается способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, предложивший наименьшую цену контракта.)*

Вводятся два этапа планирования:

- 1) план закупок – на срок действия закона о бюджете на текущий и плановый период;
- 2) план-график – перечень закупок товаров, работ и услуг на очередной финансовый

год.

Меняется система государственного контроля в сфере закупок.

Так, мониторинг закупок – система наблюдения в сфере закупок товаров, работ и услуг путем сбора, обобщения, систематизации и оценки информации о реализации планов закупок и планов-графиков.

Мониторинг осуществляется в целях:

- оценки степени достижения целей закупок;
- оценки обоснованности закупок;
- совершенствования законодательства Российской Федерации о контрактной системе

в сфере закупок.

Результат мониторинга – сводный аналитический отчет.

По результатам мониторинга закупок конкретная закупка может быть признана необоснованной и выдано соответствующее предписание.

Аудит – осуществляется Счетной палатой Российской Федерации³, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации.

В рамках аудита осуществляется анализ и оценка результатов планирования закупок, достижения целей осуществления закупок.

Контроль осуществляют:

³ Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 08.04.2013. № 14. Ст. 1649.

1) федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок, контрольный орган в сфере государственного оборонного заказа, органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления муниципального района, органы местного самоуправления городского округа, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок;

2) федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами;

3) органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определенные в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Установлено, что информация о поданных в контрольные органы в сфере закупок жалобах, о решениях, принятых по результатам рассмотрения жалоб, размещается в реестре жалоб, плановых и внеплановых проверок, их результатов и выданных предписаний.

Установлено, что рассмотрение жалобы может проводиться в отношении одной закупки только одним контрольным органом в сфере закупок. Введена норма, что рассмотрение жалобы должно быть прекращено:

1) органом исполнительной власти субъекта, органом местного самоуправления – при аналогичной жалобе в федеральный орган исполнительной власти;

2) органом местного самоуправления – при аналогичной жалобе в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок.

Уточняются случаи и методы проведения внеплановых проверок в отношении планирования закупок.

Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами осуществляют контроль за:

1) соответствием информации об объеме финансового обеспечения, включенной в планы закупок, информации об объеме финансового обеспечения для осуществления закупок, утвержденном и доведенном до заказчика;

2) соответствием информации об идентификационных кодах закупок и об объеме финансового обеспечения для осуществления данных закупок, содержащейся:

а) в планах-графиках, информации, содержащейся в планах закупок;

б) в извещениях об осуществлении закупок, в документации о закупках, информации, содержащейся в планах-графиках;

в) в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), информации, содержащейся в документации о закупках;

г) в условиях проектов контрактов, направляемых участникам закупок, с которыми заключаются контракты, информации, содержащейся в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);

д) в реестре контрактов, заключенных заказчиками, условиям контрактов.

При этом порядок осуществления контроля, в том числе порядок действий органов контроля при выявлении несоответствия контролируемой информации, устанавливается Правительством Российской Федерации.

Установлено, что на основании соглашений с органами управления государственными внебюджетными фондами, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, местными администрациями полномочия соответственно органов управления государственными внебюджетными фондами, финансовых органов субъектов Российской Федерации, финансовых органов муниципальных образований на осуществление указанного выше контроля могут быть переданы федеральному органу ис-

полнительной власти, осуществляющему правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля осуществляют контроль в отношении:

- 1) соблюдения требований к обоснованию закупок при формировании планов закупок и обоснованности закупок;
- 2) нормирования в сфере закупок, при планировании закупок;
- 3) определения и обоснования НМЦ при формировании планов-графиков;
- 4) применения заказчиком мер ответственности и совершения иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта;
- 5) соответствия поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги условиям контракта;
- 6) своевременности, полноты и достоверности отражения в документах учета поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги;
- 7) соответствия использования поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги целям осуществления закупки.

Контроль в сфере закупок, указанный выше, осуществляется в целях установления законности составления и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в отношении расходов, связанных с осуществлением закупок, достоверности учета таких расходов и отчетности в соответствии с настоящим Федеральным законом, Бюджетным кодексом Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Российской Федерации:

- 1) федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление внутреннего государственного финансового контроля в отношении закупок для обеспечения федеральных нужд;
- 2) органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным на осуществление внутреннего государственного финансового контроля в отношении закупок для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации;
- 3) органом местного самоуправления муниципального образования, уполномоченным на осуществление внутреннего муниципального финансового контроля в отношении закупок для обеспечения муниципальных нужд.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 08.04.2013. № 14. Ст. 1652.
2. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 25.07.2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3105.
3. Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 08.04.2013. № 14. Ст. 1649.

Павлов Игорь Иванович

ФГБОУ ВПО «Государственный университет – УНПК»
аспирант Юридического института
кафедры финансового и предпринимательского права
302020, Орел, Наугорское ш., 40
Тел.: 8-906-663-17-17
E-mail: afp@ostu

I.I. PAVLOV

MONITORING, CONTROL AND AUDIT IN THE CONTRACT SYSTEM

The article analyzes new terms and definitions introduced in the practice of public order in connection with the adoption of the Federal law of April 5, 2013 n 44-FZ «On contract system in procurement of goods, works, services for state and municipal needs», including in parts of the state (municipal) control.

Keywords: government (municipal) procurement, contract system, monitoring of procurement, procurement audits, monitoring of procurement.

BIBLIOGRAPHY

1. Federal'nyy zakon ot 05.04.2013 № 44-FZ (red. ot 02.07.2013) «O kontraktnoy sisteme v sfere za-kupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd» // SZ RF. 08.04.2013. № 14. St. 1652.
2. Federal'nyy zakon ot 21.07.2005 № 94-FZ (red. ot 02.07.2013) «O razmeshchenii zakazov na postavki tovarov, vypolnenie rabot, okazanie uslug dlya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd» // SZ RF. 25.07.2005. № 30 (ch. 1). St. 3105.
3. Federal'nyy zakon ot 05.04.2013 № 41-FZ (red. ot 23.07.2013) «O Schetnoy palate Rossiyskoy Fede-ratsii» // SZ RF. 08.04.2013. № 14. St. 1649.

Pavlov Igor Igorevich

State University - ESPC

Postgraduate Institute of Law

of the Department

financial and business law

302020, Orel, Naugorskoe sh., 40

Tel.: 8-906-663-17-17

E-mail: afp@ostu

В.В. ГУСЕВ

БЮДЖЕТНЫЕ АССИГНОВАНИЯ НА ЗАКУПКУ ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) НУЖД

В статье автор приводит мнение аудиторов Счетной Палаты РФ по первым итогам применения в России контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд, которая наравне с бюджетом, налогами и банковской системой являются ключевыми факторами в экономике.

Ключевые слова: контрактная система, аудит, экономия бюджетных средств, эффективность системы госзакупок

Прошел год с момента вступления в силу Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹. И уже можно подвести первые его итоги.

По мнению аудиторов Счетной палаты РФ², Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» не повысил эффективность системы госзакупок. В 2014 г. цели, которые изначально ставились перед новым законодательством, не достигнуты. По данным Федерального казначейства зафиксировано снижение экономии по итогам проведения закупок с 7% в 2013 г. до 5% в 2014 г., причем такая тенденция отмечена по всем уровням проведения и способам осуществления закупок³.

Рисунок 1 - Экономия средств по итогам проведения закупок

Экономия средств (%)		
СПОСОБ ЗАКУПКИ	2013	2014
Открытый конкурс	6,8	3,8
Конкурс с ограниченным участием	не предусмотрено	2,3
Электронный аукцион	6,4	5,2
Запрос котировок	13,5	12,4
Запрос предложений	не предусмотрено	1

ИСТОЧНИК: СЧЕТНАЯ ПАЛАТА

За 2014 год было заключено свыше 2,5 млн. государственных и муниципальных контрактов. Их общая сумма составила 5,3 трлн. руб. Аудиторы отметили тенденцию укрупнения закупок. В 2014 г. количество контрактов стоимостью свыше 1 млрд. руб. выросло на 26% - 415 закупок на общую сумму 1,7 трлн. руб. 73% из них пришлось на федеральных заказчиков.

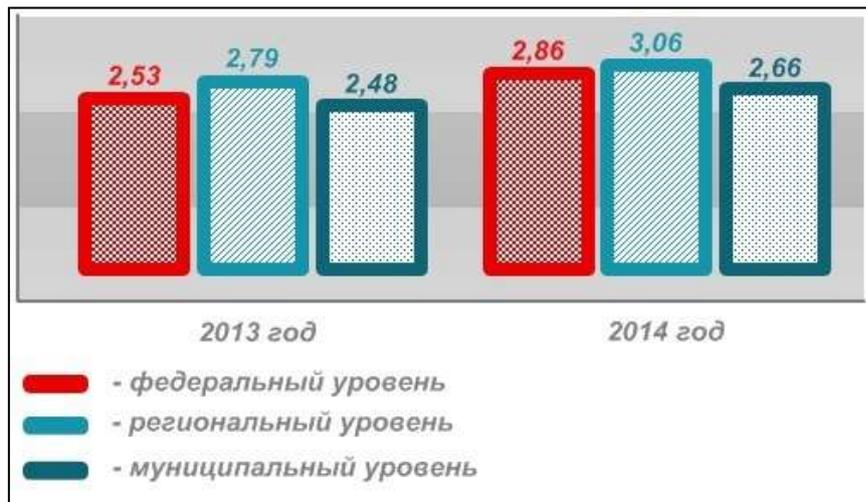
На процедуры закупок стало подаваться больше заявок. Так, на 1 лот по итогам 2014 г. в среднем подавалось 2,9 заявки. В 2013 г. этот показатель составлял 2,6. Тем не менее, говорить о приемлемых показателях конкуренции все еще рано. Самые худшие значения этого показателя - при муниципальных закупках.

¹ Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (с изменениями и дополнениями) // СЗ РФ. 8 апреля 2013 г. № 14 ст. 1652.

² Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 8 апреля 2013 г. № 14 ст. 1649.

³ Ежедневная информационная сводка НАИЗ <http://naiz.org/>

Рисунок 2 - Среднее количество заявок на 1 лот, подаваемых участниками и конкурентных способов закупок



Увеличение количества способов осуществления закупок, предусмотренных Федеральным законом № 44-ФЗ, не оказало существенного влияния на структуру закупок – основная доля объявленных закупок (по сумме) по-прежнему приходится на электронные аукционы (56%).

При этом обращает на себя внимание высокая доля закупок у единственного поставщика в 2014 г. на федеральном уровне (29,8%). Для сравнения: на региональном уровне эта доля составляет 4,9%, на муниципальном уровне – 6,8%.

По мнению аудитора, передача полномочий по созданию ЕИС от Минэкономразвития России Федеральному казначейству, необходимость доработки изначально сформированных Минэкономразвития России концепции и технического задания на создание ЕИС (сформировались под новую систему, впоследствии было принято решение формировать ЕИС на базе аппаратно-программного комплекса официального сайта zakupki.gov.ru) привели к задержке работ по созданию ЕИС сроком на 1 год.

Аудиторы отмечают отсутствие на официальном сайте zakupki.gov.ru, который действует до ввода в эксплуатацию единой информационной системы (ЕИС), полноценной интеграции функциональных процессов, начиная от планирования закупок и заканчивая заключением и исполнением контракта, а также каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (как инструмента повышения эффективности закупок за счет обеспечения сопоставимости однотипных закупок и мониторинга цен), не позволяет в полной мере осуществлять предупредительный контроль в сфере закупок.

При этом объем средств, направленных на развитие и обеспечение функционирования Официального сайта за 2010-2014 гг., составил около 2,8 млрд. руб.

В 2014 году Счетной палатой было проведено более 100 контрольных мероприятий, в рамках которых проверялась закупочная деятельность объектов аудита. По результатам указанных проверок выявлено 276 нарушений законодательства о размещении заказов и законодательства о контрактной системе в сфере закупок на общую сумму 39,6 млрд. руб., основная часть которых касалась:

- неразмещения или нарушения сроков размещения планов-графиков закупок или сроков внесения изменений;
- несоблюдения порядка проведения торгов;
- нарушения порядка заключения контрактов;
- нарушения порядка размещения заказа у единственного поставщика подрядчика, исполнителя;
- нарушения условий контрактов, в том числе необоснованное их изменение;

• неприменения мер ответственности по контракту. При этом нарушения Федерального закона № 44-ФЗ были выявлены Счетной палатой при проведении 21-го контрольного мероприятия, в рамках которых проверено 36 заказчиков федерального и регионального уровня (нарушения выявлены в закупках на общую сумму около 7 млрд. руб.).

По поступившим сведениям от контрольно-счетных органов регионов России (КСО) в 2014 г. ими проведено 282 контрольных и экспертно-аналитических мероприятия, в ходе которых проводился аудит в сфере закупок (проводили 53 КСО).

В рамках указанных мероприятий КСО проверено более 1 тыс. заказчиков. По результатам проверок за указанный период выявлено более 2 тыс. нарушений, связанных с проведением закупок (нарушения выявлены в закупках на общую сумму 7,4 млрд. руб.).

В целом выявляемые нарушения по результатам аудита в сфере закупок как Счетной палатой, так и КСО охватывали все этапы закупочного цикла, начиная с организации закупочной деятельности и заканчивая исполнением контрактов, применением его результатов.

По результатам проведенного Счетной палатой анализа 280-ти договоров стоимостью от 1 млрд. руб. на общую сумму около 1,3 трлн. руб. выявлено 50 контрактов (около 272,4 млрд. руб. - 21%), которые заключены с организациями, зарегистрированными в иностранных юрисдикциях. В связи с этим Счетная палата считает целесообразным скорейшее принятие законопроекта, исключающего из сферы государственных закупок офшорные компании, юридические лица, учредителей, которые зарегистрированы в иностранных юрисдикциях⁴.

По-прежнему не решена задача по пресечению необоснованных закупок. «Выявлен целый ряд автомобилей люкс-класса стоимостью от 3 до 6 млн. руб., которые можно отнести к закупкам с избыточными потребительскими свойствами». Такими заказчиками в 2014 г. выступили ФКУ «Управление автомобильной магистрали М-54 «Енисей» Федерального дорожного агентства», ФКУ «Управление автомобильной дороги общего пользования федерального значения «Виллой» Федерального дорожного агентства», ФГБУ «Управление капитального строительства № 900 при Федеральном агентстве специального строительства», ФКУ «Управление автомобильной магистрали Невер-Якутск Федерального дорожного агентства» и ФКУ «Санаторий «Победа» ФТС России». Технические задания на автомобили включали такие требования как боковые подножки с подсветкой, вентиляция сидений автомобиля, аудио-система премиум класса, возможность подключения Ipad, отделка всего салона «Алькантарой», люк из тонированного безопасного стекла с электроприводом со встроенными фотоэлементами солнечной батареи, ионизатор воздуха.

Также не удалось полностью избавиться и от коррупционных рисков. Например, в ФГБУ «Центр спортивной подготовки сборных команд России» установлен факт аффилированности заместителя директора учреждения с организациями, с которыми заключались государственные контракты. В целом объем нарушений законодательства на объекте составил 4,4 млрд. руб. (нарушения при планировании закупок и обосновании начальных цен, непроведение закупок у субъектов малого предпринимательства, отсутствие общественных обсуждений закупок на сумму свыше 1 млрд. руб., заключение контракта до исполнения предписания контрольного органа в сфере закупок, заключение контракта на сумму, значительно превышающую начальную цену, не соблюдение порядка выплаты авансов и др.). Материалы по итогам проверки данного учреждения направлены Счетной палатой в Генеральную прокуратуру.

В 2014 г. не был принят полный комплекс подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих порядок нормирования, планирования и обоснования закупок, в частности не утвержден порядок обоснования закупок и форма такого обоснования. «Очередной перенос сроков вступления в силу законодательных норм не позволяет решить изначально деклари-

⁴ В настоящее время Правительство внесло в Думу поправки, которые запрещают офшорным компаниям участвовать в госзакупках. Согласно документу участником госзакупок не может быть юридическое лицо, местом регистрации которого является государство, предоставляющее налоговые льготы и не предусматривающее раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций. См.: Колодина И. Конкурс пройдет для всех // Российская Бизнес-газета. № 934 (5).

руемую задачу по регулированию 44-ФЗ всего цикла закупок, а также повысить эффективность закупочной деятельности, в том числе путем пресечения необоснованных закупок и закупок продукции с избыточными потребительскими свойствами».

Вывод счетной палаты: «Необходимо уже в 2015 г. принять предусмотренные законом нормативные акты по обоснованию и нормированию в сфере закупок, а также обеспечить внедрение с 2016 г. единой информационной системы».

Проверка показала, что органы, контролирующие контрактную систему, не в полной мере используют закрепленные за ними полномочия. Была отмечена необходимость активизации контрольной деятельности в сфере закупок, проводимой Росфиннадзором, поскольку к сфере его деятельности относятся такие важные этапы проведения закупок как определение и обоснование начальных цен контрактов, соответствия поставленного товара условиям контракта и целям осуществления закупки, а также применение мер ответственности в рамках исполнения контракта⁵. Требуется активизация работы антимонопольного органа по подаче исков в суд о признании недействительными закупок, проведенных с грубыми нарушениями федерального закона, внедрения в практику ФАС России проведения плановых проверок.

Процедура обязательного общественного обсуждения была проведена в отношении 292 закупок стоимостью свыше 1 млрд. руб. По итогам первого этапа общественных обсуждений 21 закупка на сумму 55,7 млрд. руб. была отменена заказчиками после получения ими замечаний. По итогам второго этапа общественных обсуждений – 2 закупки на сумму 4,6 млрд. руб. Большая часть закупок, отмененных по результатам общественных обсуждений, приходилась на подведомственные учреждения Федерального дорожного агентства и Министерство финансов Московской области.

Коллегия приняла решение направить информацию об основных итогах и отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, а также - информационное письмо в Правительство РФ⁶.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (с изменениями и дополнениями) // СЗ РФ. 8 апреля 2013 г. № 14 ст. 1652.
2. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 8 апреля 2013 г. № 14 ст. 1649.
3. Ежедневная информационная сводка НАИЗ <http://naiz.org/>
4. Колодина И. Конкурс пройдет для всех // Российская Бизнес-газета. №934 (5).
5. Постановление Правительства РФ от 4 февраля 2014 г. № 77 «О Федеральной службе финансово-бюджетного надзора» // СЗ РФ. 10 февраля 2014 г. № 6 ст. 591.

⁵ Постановление Правительства РФ от 4 февраля 2014 г. № 77 «О Федеральной службе финансово-бюджетного надзора» // Собрание законодательства Российской Федерации от 10 февраля 2014 г. № 6 ст. 591.

⁶ С такой критикой не согласно Минэкономразвития. Ранее министерство опубликовало свой вариант отчета, из которого следовало, что бюджет сэкономил 15% средств. В 2013 г. (когда работал еще 94-ФЗ) цена в ходе торгов была снижена на 424 млрд руб. (7% от общей суммы заказа), а в 2014 г. – на 891 млрд (15%).

При этом оба ведомства использовали одинаковый метод расчета – разницу между начальной ценой контракта в извещении о закупке и ценой заключенного контракта. Об этом говорят представители Минэкономразвития и Счетной палаты.

Однако ведомства использовали разные источники информации. Счетная палата – данные с портала закупок (zakupki.gov.ru), говорится в ее отчете. А Минэкономразвития – информацию Федерального казначейства.

Гусев Владимир Вячеславович
ФГБОУ ВПО «Госуниверситет – УНПК»
Юридический институт
Аспирант кафедры финансового и предпринимательского права
302020, Орел, Наугорское ш., 40
Тел.: 8-906-663-17-17
E-mail: afp@ostu

V.V. GUSEV

THE BUDGET ALLOCATION FOR THE PROCUREMENT OF GOODS, WORKS AND SERVICES FOR STATE (MUNICIPAL) NEEDS

In the article the author cites the opinion of the auditors of the accounts Chamber of the Russian Federation on the first results of application of the contract system in the procurement of goods, works and services for state needs, which along with the budget, taxes and the banking system are key factors in the economy.

Keywords: *contract system, audit, budget savings, the efficiency of the procurement system*

BIBLIOGRAPHY

1. Federal'nyy zakon ot 5 aprelya 2013 g. № 44-FZ «O kontraktnoy sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd» (s izmeneniyami i dopolneniyami) // SZ RF. 8 aprelya 2013 g. № 14 st. 1652.
2. Federal'nyy zakon ot 5 aprelya 2013 g. № 41-FZ «O Schetnoy palate Rossiyskoy Federatsii» // SZ RF. 8 aprelya 2013 g. № 14 st. 1649.
3. Ezhednevnyaya informatsionnaya svodka NAIZ <http://naiz.org/>
4. Kolodina I. Konkurs proynet dlya vsekh // Rossiyskaya Biznes-gazeta. №934 (5).
5. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 4 fevralya 2014 g. № 77 «O Federal'noy sluzhbe finansovo-byudzhethnogo nadzora» // SZ RF. 10 fevralya 2014 g. № 6 st. 591.

Gusev Vladimir Vyacheslavovich
State University - ESPC
Postgraduate Institute of Law
of the Department
financial and business law
302020, Orel, Naugorskoe sh., 40
Tel.: 8-906-663-17-17
E-mail: afp@ostu

СТРАНИЦА СТУДЕНТА

УДК 353

А.В. БАБЕНКОВ

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
КАК НАПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ**

В статье рассматриваются вопросы включения субъектов Российской Федерации в решение задач национальной безопасности, а также на примере Орловской области характеризуется соответствующий организационно-правовой механизм.

***Ключевые слова:** государственная региональная политика, национальная безопасность, региональная безопасность, угрозы региональной безопасности, система обеспечения региональной безопасности, механизм региональной безопасности.*

В 2009 году утверждена Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, которая провозглашает переход России к новой государственной политике в указанной области. Раскрывая официально признанную систему стратегических национальных приоритетов, целей и мер, определяющих состояние национальной безопасности и уровень устойчивого развития государства на долгосрочную перспективу, этот документ большое внимание уделяет вопросам региональной безопасности.

Необходимо отметить, что в Стратегии более 20 раз употреблены термины «регион» и «региональный» и еще более десяти раз – «субъекты Российской Федерации»¹. Тем не менее, многие принципиально важные вопросы региональной детерминации системы и политики национальной безопасности и значения последней для устойчивого развития регионов остаются на сегодня не в полной мере разработанными теоретически и неотрегулированными практически.

Обеспечение национальной безопасности – важнейшая функция государства. На наш взгляд, нельзя не согласиться с мнением, что она должна быть отнесена к политическим функциям, так как «понятие «стратегические национальные приоритеты»... содержательно совпадает с категорией «основы конституционного строя», тяготея – в силу доминирования принципа демократизма – к группе политических основ»². В этот терминологический ряд, исходя из особенностей российского федерализма, органично вписывается понятие «государственная региональная политика» и, как следствие, – «региональная безопасность».

В системе национальной безопасности регион выступает как сфера, пространство реализации общей политики безопасности государства и объект его специальных усилий, как участник (актор) общегосударственной политики обеспечения безопасности, а также при определенных обстоятельствах – как источник опасности для Российской Федерации³. В современной России назрела необходимость и сложились возможности оптимизации всей системы центрo-региональных отношений в сфере национальной безопасности. Одна из важных задач юридической науки и состоит в нахождении и обосновании путей такой оптимизации.

¹ Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 (ред. от 01.07.2014) «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 18.05.2009. № 20. Ст. 2444.

² Астрахан В.И. Обеспечение национальной безопасности как политическая функция современного Российского государства // Среднерусский вестник общественных наук. 2013. № 3. С. 157.

³ Дамаскин О.В. Россия в современном мире: проблемы национальной безопасности. М.: Флинта: Наука, 2013.

Остановимся на проблеме включения субъектов Российской Федерации в решение задач национальной безопасности, а соответствующий организационно-правовой механизм рассмотрим на примере Орловской области.

Будучи объективным по своей природе, процесс регионализации механизма обеспечения национальной безопасности носит достаточно противоречивый характер. В этой связи чрезвычайно важным представляется не только выявление его позитивных возможностей, но также причин, факторов и видов региональных вызовов и угроз национальной безопасности России.

Так, например, авторы проекта Концепции региональной безопасности Орловской области среди основных источников угроз называют:

– в сфере общественной безопасности – коррупционные проявления, проявления межнациональной и межконфессиональной нетерпимости и сохраняющуюся вероятность чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

– в экономической сфере – низкий уровень производства промышленной продукции инновационного характера и сохраняющийся дефицит областного бюджета;

– в сфере повышения качества жизни населения – сохранение задолженности по заработной плате во внебюджетной сфере, продолжающийся рост потребительских цен, наличие нерешенных задач в сфере реформирования жилищно-коммунального хозяйства⁴ и т.п.

Исходя из выявленных источников угроз, определяются приоритеты регионального развития Орловской области – важнейшие направления обеспечения региональной безопасности, по которым реализуются конституционные права и свободы граждан, достойный уровень их жизни, устойчивое общественно-политическое и социально-экономическое развитие региона. Очевидно, что основными приоритетами регионального развития области являются общественная безопасность, экономический рост и повышение качества жизни населения

Выявление и систематизация угроз, а также формулирование приоритетов регионального развития – непереносимое условие создания эффективного механизма региональной безопасности.

Обеспечение региональной безопасности должно иметь комплексный характер, что подразумевает ее дифференциацию на множество видов (политическую, экономическую, социальную, экологическую, информационную и др.) и обеспечение ее усилиями трех уровней управления: федерального, регионального, муниципального. Систему обеспечения региональной безопасности составляют теоретико-методологический, коммуникативный, нормативно-правовой, институциональный и функциональный блоки.

Так, в Орловской области иллюстрацией комплексного подхода к обеспечению региональной безопасности является Постановление областного Правительства от 12 октября 2012 года № 367, утвердившее государственную программу: «Развитие системы комплексной безопасности в Орловской области на 2013–2016 годы»⁵. Данная программа включает в себя ряд подпрограмм (основных мероприятий государственной программы), в том числе:

– долгосрочную областную целевую программу «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Орловской области на 2012–2016 годы», целями которой являются: снижение уровня гибели и травматизма людей, а также размеров материальных потерь от чрезвычайных ситуаций и пожаров; совершенствование систем оповещения и информирования населения области; качественное улучшение состояния резервов, предназначенных для гражданской обороны;

– долгосрочную областную целевую программу «Создание общественных спасательных постов в местах массового отдыха населения, обучение населения, прежде всего детей, плаванию и приемам спасания на воде, профилактике и предупреждению

⁴ Астрахан В.И. Национальная безопасность на региональном уровне: попытка концептуального осмысления (на примере Орловской области) // Современное общество и право. 2014. № 2 (15). С. 23-28.

⁵ Государственная программа Орловской области «Развитие системы комплексной безопасности Орловской области на 2013–2016 годы» (утверждена Постановлением Правительства Орловской области от 12.10.2012 г. № 367) // URL:[http://docs.cntd.ru/document/473704417\(28.04.15 г.\)](http://docs.cntd.ru/document/473704417(28.04.15 г.)).

несчастных случаев на воде и пропаганде здорового образа жизни в Орловской области на 2013–2017 годы», целями которой являются: снижение гибели людей на водных объектах, прежде всего детей; создание условий для безопасного пребывания граждан в местах массового отдыха населения на водных объектах.

Важной, на наш взгляд, составляющей механизма обеспечения безопасности населения в Орловской области является Стратегия государственной национальной политики Орловской области на период до 2025 года, которая была утверждена Указом губернатора Орловской области от 18 ноября 2014 года № 438. Стратегия разработана в целях сохранения этнокультурной самобытности народов России, проживающих на территории Орловской области, обеспечения конституционных прав и свобод граждан. Стратегия направлена на активизацию всестороннего сотрудничества народов Российской Федерации, проживающих на территории Орловской области, развития их национальных языков и культур⁶. В качестве инструмента реализации Стратегии могут рассматриваться государственная программа Орловской области (подпрограмма государственной программы Орловской области), направленная на укрепление единства многонационального народа России (российской нации), обеспечение гражданского и межнационального согласия, этнокультурного развития народов России, а также соответствующие муниципальные программы.

Реализация указанных программ возможна при наличии специально создаваемых органов, уполномоченных координировать решение поставленных в программах задач. Так, в рамках деятельности Координационного совета по противодействию коррупции предпринимаются меры по совершенствованию нормативно-правового регулирования в сфере противодействия коррупции на территории области, снижению возможностей совершения коррупционных действий для должностных лиц, осуществляется разработка проектов областных целевых программ, содержащих антикоррупционные мероприятия, проводится мониторинг коррупционных факторов и эффективности мер антикоррупционной политики. Основные направления деятельности Межведомственной комиссии по профилактике правонарушений в Орловской области определяются задачами государственной программы «Обеспечение законности и правопорядка на территории Орловской области». В деятельности Рабочей группы по организации межведомственного взаимодействия в целях профилактики правонарушений экономической направленности ведущая роль принадлежит анализу и прогнозированию процессов, происходящих в налоговой, кредитно-банковской сферах, в бизнесе, а также в сферах топливно-энергетического комплекса и ЖКХ. Формы и методы работы Антитеррористической комиссии и Оперативного штаба в направлении предупреждения проявлений терроризма определяются параметрами федеральной программы «Антитеррор на 2009–2013 гг.» совершенствуются, а также долгосрочной городской целевой программы «О внедрении аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» на 2013–2015 годы».

Вместе с тем эффективное обеспечение безопасности населения Орловской области не может быть обеспечено только в рамках основной деятельности органов государственной власти или местных органов. Характер проблемы требует использования организационно-финансовых механизмов взаимодействия, координации усилий и концентрации ресурсов субъектов экономики и институтов общества. Органы власти, структуры гражданского общества, бизнеса, выступая как относительно самостоятельные субъекты обеспечения региональной безопасности, это свое предназначение могут оптимально реализовать при условии взаимодополнения их деятельности. В этих целях реализуется государственная программа «Повышение эффективности государственного и муниципального управления в Орловской области, поддержка институтов гражданского общества на 2013–2016 гг.», в том числе ее подпрограммы, связанные с обеспечением общественной безопасности.

Конструктивное взаимодействие органов государственной власти субъекта Федерации, заинтересованных территориальных органов федеральных органов исполнительной вла-

⁶ Указ Губернатора Орловской области от 18.11.2014 № 438 «О Стратегии государственной национальной политики Орловской области на период до 2025 года» URL:<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/5700201411200004> (30.04.15 г.).

сти, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества является необходимым условием успешной реализации потребностей субъекта, в том числе Орловской области, в устойчивом общественно-политическом и социально-экономическом развитии.

Среди наиболее важных инструментов, посредством которых обеспечивается региональная безопасность, выделяются три их группы: материальные (ресурсы, средства, финансы и др.), институциональные (органы, нормы и др.), идеальные (знания, креативность, технологии и др.). Немаловажную роль при этом играет и секьюритологический элемент в содержании региональной политики, включающий в себя охрану, защиту, оборону, спасение объектов безопасности.

Таким образом, необходимым направлением дальнейшей оптимизации системы обеспечения региональной безопасности выступает совершенствование нормативно-правовых основ политики безопасности, ее организационной структуры, унификация организационно-правовых региональных систем обеспечения безопасности, развитие процедур, в рамках и посредством которых осуществляется обеспечение безопасности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 (ред. от 01.07.2014) «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 18.05.2009. № 20. Ст. 2444.
2. Государственная программа Орловской области «Развитие системы комплексной безопасности Орловской области на 2013–2016 годы» (утверждена Постановлением Правительства Орловской области от 12.10.2012 г. № 367) // URL:<http://docs.cntd.ru/document/473704417>(28.04.15 г.).
3. Указ Губернатора Орловской области от 18.11.2014 № 438 «О Стратегии государственной национальной политики Орловской области на период до 2025 года»
URL:<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/5700201411200004>(30.04.15 г.).
4. Астрахан В.И. Национальная безопасность на региональном уровне: попытка концептуального осмысления (на примере Орловской области) // Современное общество и право. 2014. № 2 (15). С. 23–28.
5. Астрахан В.И. Обеспечение национальной безопасности как политическая функция современного Российского государства // Среднерусский вестник общественных наук. 2013. № 3. С. 153–157.
6. Дамаскин О.В. Россия в современном мире: проблемы национальной безопасности. М.: Флинта: Наука, 2013.

Бабенков Алексей Владимирович
ФГБОУ ВПО «Госуниверситет – УНПК»
Студент, группа 21–Ю (М)
302020, г. Орел, Наугорское шоссе, 40
Тел.: (4862) 42-11-07
E-mail: t-igip@list.ru

A.V. BABENKOV

PROVIDING OF REGIONAL SECURITY AS DIRECTION OF STATE REGIONAL POLICY

The article deals the inclusion of subjects of Russian Federation in the decision of tasks of national security, and also on the example of the Oryol region a corresponding organizational and legal framework is characterized.

Keywords: *state regional policy, national security, regional security, threat to regional security, the system of regional security, regional security mechanism.*

BIBLIOGRAPHY

1. Ukaz Prezidenta RF ot 12.05.2009 № 537 (red. ot 01.07.2014) «O Strategii nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii do 2020 goda» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 18.05.2009. № 20. St. 2444.
2. Gosudarstvennaja programma Orlovskoj oblasti «Razvitie sistemy kompleksnoj bezopasnosti Orlovskoj oblasti na 2013–2016 gody» (utverzhdena Postanovleniem Pravitel'stva Orlovskoj oblasti ot 12.10.2012 g. № 367) // URL:[http://docs.cntd.ru/documeNet/473704417\(28.04.15 g.\)](http://docs.cntd.ru/documeNet/473704417(28.04.15 g.)).
3. Ukaz Gubernatora Orlovskoj oblasti ot 18.11.2014 № 438 «O Strategii gosudarstvennoj nacional'noj politiki Orlovskoj oblasti na period do 2025 goda»
URL:[http://publicatio№.pravo.gov.ru/DocumeNet/View/5700201411200004\(30.04.15 g.\)](http://publicatio№.pravo.gov.ru/DocumeNet/View/5700201411200004(30.04.15 g.)).
4. Astrahan V.I. Nacional'naja bezopasnost' na regional'nom urovne: popytka konceptual'nogo osmyslenija (na primere Orlovskoj oblasti) // Sovremennoe obshhestvo i pravo. 2014. № 2 (15).
5. Astrahan V.I. Obespechenie nacional'noj bezopasnosti kak politicheskaja funkcija sovremennogo Rossijskogo gosudarstva // Srednerusskij vestnik obshhestvennyh nauk. 2013. № 3.
6. Damaskin O.V. Rossiya v sovremennom mire: problemy nacional'noj bezopasnosti. M.: Flinta: Nauka, 2013.

Babekov Aleksej Vladimirovich

State University - ESPC
student, group 21–JU (M),
302020, Orel, Naugorskoe sh. 40
Tel.: (4862) 42-11-07
E-mail: t-igip@list.ru

Н.И. АВИЛКИНА

АМНИСТИЯ И ПОМИЛОВАНИЕ: ЧЕРТЫ СХОДСТВА И РАЗЛИЧИЯ

Статья посвящена проблемам амнистии и помилования в Уголовном праве Российской Федерации. В статье даётся сравнительная характеристика правовых институтов амнистии и помилования, определяются индивидуальные особенности и черты рассматриваемых институтов, оценивается роль амнистии и помилования в современной российской правовой системе, формулируются цели их применения как средств выражения гуманизма и милосердия со стороны государства к преступникам.

Ключевые слова: амнистия, помилование, акт амнистии, акт помилования, ходатайство о помиловании, амнистия к 70-летию победы.

В последние годы ни один правовой институт в России не привлекал столько внимания общества, как институты амнистии и помилования. Являясь важной частью механизма развития демократии, амнистия и помилование вместе с тем имеют большое криминологическое значение. При вынесении акта амнистии или помилования следует в максимальной степени стремиться к тому, чтобы не допустить рецидива преступления. Применение амнистии и помилования призвано служить достижению целей наказания: восстановлению социальной справедливости, исправлению осужденного и предупреждению совершения новых преступлений.

В научной литературе и практике существует широкая палитра мнений по определению правовой природы, отраслевой принадлежности амнистии и помилования. Для такого подхода имеются исторические предпосылки.

История становления амнистии и помилования свидетельствует, что амнистия произошла от помилования. В Древней Руси применялось одно только помилование. В дореволюционной России не делалось различий между помилованием и амнистией, отдельные исследователи считали амнистию и помилование единым правовым институтом. В период своего зарождения амнистия нередко рассматривалась и как разновидность помилования. Так, Н.С. Таганцев рассматривал амнистию как вид помилования. Он писал, что «независимо от типа индивидуального помилования мы встречаемся с другим типом помилования не отдельного лица, а целой группы лиц, так называемой амнистией».¹

Российскому законодательству в большей степени знакомо понятие помилования и в меньшей – амнистии, которое появилась значительно позже. Амнистия в качестве самостоятельного правового института до начала XX в. не была известна. Право амнистии выросло из прерогативы помилования, обособилось от нее только на стадии, когда амнистия получила гражданско-политический характер.

Таким образом, развитие рассматриваемых правовых институтов не могло не привести ученых к мнению о том, что помилование и амнистия схожи, но не идентичны по своим видам смягчения положения осужденных. Все это позволило И.Л. Марогуловой сделать вывод о существовании единого межотраслевого правового института государственного прощения, включающего в себя субсидиарные институты помилования и амнистии. В то же время И.Л. Марогулова считает, что амнистия и помилование вполне самостоятельны и сами являются межотраслевыми институтами.² Аналогичной позиции придерживается В. Е. Квашис, который, отмечая, что в литературе нередко утрачивается грань между амнистией и по-

¹ Таганцев Н.С. Русское уголовное право. Лекции: Часть общая: В 2-х т. Т. 1 / Н. С. Таганцев; Сост. и отв. ред.: Загородников Н. И. М.: Наука, 1994. С. 362

² Маргулова И.Л. Законодательное регулирование амнистии и помилования. (Генезис, сущность, теория, правоприменение). Дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.08 М., 1999. С. 12, 30–31.

милованием, утверждает, что амнистия и помилование являются самостоятельными институтами, имеющими специфические черты.³

Поэтому чтобы разобраться в природе данных правовых институтов, определить их положение на современном этапе развития общества и государства, необходимо рассмотреть соотношение амнистии и помилования: черты сходства и различия.

Помилование и амнистия имеют много общих черт. Однако главной объединяющей их чертой является то, что они по своему содержанию представляют правовые средства смягчения положения осужденного лица либо лица, отбывшего наказание.

Так, актом помилования лицо, осужденное за преступление, может быть освобождено от дальнейшего отбывания наказания либо назначенное ему наказание может быть сокращено или заменено более мягким видом наказания. С лица, отбывшего наказание, может быть снята судимость. Частным случаем замены наказания более мягким является то, что согласно ч. 3 ст. 59 Уголовного кодекса Российской Федерации смертная казнь в порядке помилования может быть заменена пожизненным лишением свободы или лишением свободы на срок 25 лет.

Актом амнистии лица, совершившие преступления, могут быть освобождены от уголовной ответственности. Лица, осужденные за совершение преступлений, могут быть освобождены от наказания, либо назначенное им наказание может быть сокращено или заменено более мягким видом наказания, либо такие лица могут быть освобождены от дополнительного вида наказания. С лиц, отбывших наказание, актом амнистии может быть снята судимость.

Кроме того, в отличие от других институтов смягчения положения осужденного или лица, отбывшего наказание, помилование и амнистия принимаются не судом, а высшими органами государственной власти – Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации и Президентом Российской Федерации. Соответственно, эти основания предусмотрены в Конституции Российской Федерации и в Уголовном кодексе Российской Федерации.

Из факта закрепления в нормах уголовного законодательства видов помилования и амнистии вытекает и такая их общая черта: усмотрение высших органов государственной власти в осуществлении милосердия не является безграничным.

Некоторые ученые в качестве общей черты помилования и амнистии указывают на то, что они являются актами разового характера, поскольку касаются лиц, совершивших преступления до издания актов помилования или амнистии.⁴ С этим мнением можно согласиться лишь в отношении помилования, так как помилование является актом применения права в отношении индивидуально определенного лица. Акт амнистии не может быть отнесен к актам разового характера, поскольку он нередко применяется в течение длительного периода времени. Это время оговаривается в самом акте амнистии: даже после окончания данного периода времени акт амнистии применяется, если в пределах срока давности уголовного преследования было обнаружено лицо, совершившее преступление, но подпадающее под действие акта амнистии. В этом случае уголовное преследование прекращается на основании п. 3) ч. 1 ст. 27 Уголовного процессуального кодекса Российской Федерации. При этом решение о прекращении уголовного преследования может последовать по истечении 2 – 5 лет после издания акта амнистии. Поэтому признавать амнистию актом разового действия сомнительно.

Однако, будучи самостоятельными правовыми институтами, помилование и амнистия существенно различаются по своей юридической природе, основаниям и порядку применения.

Амнистия – это акт верховного органа государственной власти, освобождающий определенную категорию лиц, совершивших преступления, от уголовной ответственности и

³ Квашиш В.Е. Амнистия и помилование по советскому праву [Текст]: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. Е. Квашиш; Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова. М., 1967. С. 3

⁴ Елисеева Н.В., Михлин А.С. Помилование в Российской Федерации. М: 2001. С. 16

наказания, смягчающий назначенное наказание либо снимающий с осужденных судимость. Ст. 103 Конституции Российской Федерации и ч. 1 ст. 84 Уголовного кодекса Российской Федерации объявление амнистии относят к ведению Государственной Думы Федерального Собрания.

Амнистия является одним из средств реализации принципа гуманизма уголовно-правовой политики и уголовного законодательства Российской Федерации. Как правило, акты об амнистии принимаются в связи с какими-либо знаменательными событиями в жизни страны. Примером может служить недавно проведенная амнистия в связи с 70-летием победы в Великой Отечественной Войне⁵, проект постановления которой подготовлен Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека.⁶ Данный акт гуманизма коснулся более 400 тысяч человек, правонарушения которых были несерьезными для общества, тем самым не породив всплеска преступности.

Помилование – это акт высшего должностного лица Российской Федерации, полностью или частично освобождающий конкретное лицо от наказания либо заменяющий его более мягким. В соответствии с п. «в» ст. 89 Конституции Российской Федерации и ч. 1 ст. 85 Уголовного кодекса Российской Федерации помилование осуществляется Президентом Российской Федерации.

То есть самым существенным отличием амнистии от помилования является то, что первая распространяется на неограниченное количество индивидуально не определенных лиц. Акты ее не указывают конкретных лиц, а распространяются на всех, подпадающих под перечисляемые признаки. При решении вопроса о применении амнистии не требуется жесткого индивидуального подхода к личности виновного и оценка совершенного им преступления. Помилование носит личный, а амнистия – объективный характер: первое основывается на индивидуальных особенностях данного случая, вторая – на общественном значении инкриминированных деяний.

Федеральным законодательством не ограничивается круг лиц, к которым может применяться помилование. Однако Указ Президента Российской Федерации от 28.12.2001 №1500 содержит положение о том, что помилование, как правило, не применяется в отношении осужденных: совершивших умышленное преступление в период назначенного судами испытательного срока условного осуждения; злостно нарушающих установленный порядок отбывания наказания; ранее освобождавшихся от отбывания наказания условно-досрочно; ранее освобождавшихся от отбывания наказания по амнистии; ранее освобождавшихся от отбывания наказания актом помилования; осужденных, которым ранее производилась замена назначенного судами наказания более мягким наказанием.⁷

Что касается отдельных категорий граждан, в отношении которых применяется амнистирование, то их круг также не определен законодательно. Как показывает практика применения данного правового института, перечень этих категорий граждан определяется в зависимости от повода издания акта амнистии. Примером таковых лиц могут служить: беременные женщины или имеющие несовершеннолетних детей; инвалиды; страдающие тяжким, препятствующим отбыванию наказания в виде лишения свободы заболеванием и др.

Особого внимания заслуживает такая черта различия рассматриваемых правовых институтов как воля виновного лица на смягчение его положения. Так, по общему правилу амнистия осуществляется вне зависимости от волеизъявления лица, совершившего преступле-

⁵ Постановление ГД ФС РФ от 24.04.2015 № 6576-6 ГД «Об объявлении амнистии в связи с 70-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941 - 1945 годов» // Российская газета. № 89. 27.04.2015

⁶ Предложения Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека об объявлении амнистии в связи с 70-летием победы [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://president-sovet.ru/documents/read/318/>

⁷ Указ Президента РФ от 28.12.2001 № 1500 (ред. от 25.06.2012) «О комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации» (вместе с «Положением о порядке рассмотрения ходатайств о помиловании в Российской Федерации») // Собрание законодательства Российской Федерации. 31.12.2001. № 53 (ч. 2) ст. 5149.

ние. Что же касается помилования, то оно, безусловно, осуществляется по ходатайству осуждённого⁸.

Вопрос же о помиловании без ходатайства самого осужденного являлся до недавнего времени спорным. Главным аргументом было то, что в настоящее время возможность помилования осуждённого без его ходатайства не предусмотрена в явной форме никакими нормативными актами (исключение составляет помилование осужденного к смертной казни, которое возможно и без согласия осуждённого, о чем говорит ч. 3 ст. 184 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации). Однако моментом, разрешающим спор, явились Предложения Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по совершенствованию института помилования, опубликованные в июне 2015 года.⁹ Согласно данным положениям нельзя ограничивать круг субъектов, которые могут обращаться с ходатайством о помиловании. Кроме самого осуждённого, другие лица также не лишены права инициировать помилование. Иначе это бы сузило исключительное правомочие Главы государства, конституционно закрепленный, абсолютный характер которого заключается в реализации вне волеизъявления осужденного и возможности такой реализации в любом случае по инициативе Президента. Таким образом, не должна исключаться и возможность обращения с ходатайством о помиловании со стороны адвоката осуждённого или иного его представителя. Это представляется целесообразным и справедливым, так как в таком ходатайстве могут быть указаны причины, полученные защитником, например, от родственников осужденного, в виду которых они считают, что осуждённый заслуживает помилование. К таким причинам можно отнести: тяжелое материальное положение семьи осужденного, ухудшившееся после осуждения родственника; состояние здоровья родственника осужденного, нуждающегося в его уходе (с приложением документов о состоянии здоровья) и т. д.

Кроме того, Совет при Президенте в качестве предложения внёс и то, что не должны устанавливаться никакие предварительные условия для подачи ходатайства и рассмотрения вопроса о помиловании. К таковым относятся, прежде всего, признание осужденным своей вины и возмещение причиненного преступлением ущерба¹⁰. Это не должно иметь закрепление на нормативном уровне, ни как в качестве обязательных, ни как даже рекомендательных условий помилования. Ибо миловать только признавших свою вину, значило бы проявлять милосердие только к тем, в чьей виновности власть уверена.

Резюмируя все вышесказанное, можно сделать вывод, что помилование и амнистия занимают особое место в числе поощрительных норм. Амнистия и помилование, в отличие от других видов освобождения лиц от наказания или его отбывания, являются комплексными институтами, разными способами смягчающими положение виновных.

Несомненно, акты амнистии и помилования являются выражением гуманизма и милосердия со стороны государства к преступникам. Нельзя отрицать и тот факт, что большая часть амнистируемых и помилованных после освобождения не совершает новых преступлений. Согласно статистическим данным доля рецидива среди таких лиц составляет лишь 5%.¹¹

⁸ Указ Президента РФ от 28.12.2001 № 1500 (ред. от 25.06.2012) «О комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации» (вместе с «Положением о порядке рассмотрения ходатайств о помиловании в Российской Федерации») // Собрание законодательства Российской Федерации, 31.12.2001, № 53 (ч. 2), ст. 5149.

⁹ Предложения Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по совершенствованию института помилования (во исполнение подпункта «б» пункта 7 перечня поручений Президента Российской Федерации от 2 декабря 2014 г. № Пр-2783) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://president.sovet.ru/presscenter/news/read/2487>

¹⁰ Указ Президента РФ от 28.12.2001 № 1500 (ред. от 25.06.2012) «О комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации» (вместе с «Положением о порядке рассмотрения ходатайств о помиловании в Российской Федерации») // Собрание законодательства Российской Федерации, 31.12.2001, № 53 (ч. 2), ст. 5149. пп. г) п. 5, пп. е) п. 12

¹¹ Уголовное право России. Общая часть / под ред. В. Н. Кудрявцева, В. В. Лунеева, А. В. Наумова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2006.

Однако современное состояние института помилования характеризуется, к несчастью, значительным упадком. Статистика показывает, что если за 1999 год было помиловано более 7800 осужденных, то в 2014 году эта цифра упала до 4 человек¹². Такое положение, конечно, не может быть безразличным для общества и государства. Потому что помилование, кроме его уголовно-правовых, уголовно-исполнительных и криминологических задач, может иметь и другие социальные цели, например, быть продиктовано политической целесообразностью. Акт помилования, в целом, может служить восстановлению спокойствия в обществе, укреплять общественное признание государственных институтов, снижать риск возможных конфликтов по поводу спорных общественно значимых вопросов и др. Поэтому является актуальной необходимостью совершенствования института помилования.

Всё же нельзя забывать о том, что, когда в государстве часто принимаются акты об амнистии и помиловании, это формирует в общественном сознании, особенно у людей неустойчивых и потенциально склонных к правонарушениям, чувство вседозволенности и безнаказанности за содеянное.

К тому же амнистия, зачастую, выступает как средство политической борьбы, а ее результаты не оправдывают ожидания. История амнистии в России имеет ряд ярких примеров «неудачного» применения данного правового института. Одним из таковых является амнистия от 26 марта 1953 года, одна из самых массовых амнистий за всю отечественную историю. Она была осуществлена Лаврентием Берией, сделав его «первым либералом СССР». Политика ослабления режима или, как часто ее называют историки, «крутой либеральный поворот» стал неожиданным козырем Берии в борьбе за власть. Амнистии 1953 года подлежали все лица, осужденные на срок до пяти лет; осужденные за должностные, хозяйственные и воинские преступления; беременные женщины; женщины с детьми в возрасте до 10 лет, а также несовершеннолетние до 18 лет. Указ распространялся на мужчин старше 55 лет, женщин старше 50 лет и на неизлечимо больных. По итогам было освобождено 1 201 606 человек, которых отпустили в «никуда» – программу социальной адаптации разработать не успели. На свободе оказались опасные уголовники: бывшие воры, насильники, которым повезло быть осужденными не на долгий срок. Криминогенная ситуация в СССР стала критической. Милиция не справлялась с разгулом преступного бандитизма, престиж правоохранительных органов свелся к нулю. Некоторые города, например, Улан-Удэ или Магадан полностью перешли под власть бывших арестантов, превратились в «горячие точки». Таким образом, амнистия 1953 года существенно изменила общественную и культурную жизнь СССР.¹³

Поэтому амнистия, по мнению большинства ученых-юристов, представляет собой исключительный акт: она должна объявляться редко, в исключительных случаях, а не превращаться в дежурное мероприятие к очередной юбилейной дате или использоваться в качестве инструмента политической борьбы.

Помилование с надлежащей практикой его применения, напротив, должно способствовать повышению авторитета главы государства, демонстрируя его принципиальность и государственный прагматизм, с одной стороны, человеколюбие и милосердие, с другой.

¹² Предложения Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по совершенствованию института помилования (во исполнение подпункта «б» пункта 7 перечня поручений Президента Российской Федерации от 2 декабря 2014 г. № Пр-2783) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://president.sovet.ru/presscenter/news/read/2487>

¹³ 7 фактов об амнистии 1953 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://russian7.ru/2014/03/7-faktov-ob-amnistii-1953-goda/>

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. 7 фактов об амнистии 1953 года [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://russian7.ru/2014/03/7-faktov-ob-amnistii-1953-goda/>
2. Елисеева Н.В., Михлин А.С. Помилование в Российской Федерации. М: 2001. 58 с.
3. Квашиш В. Е. Амнистия и помилование по советскому праву [Текст] : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. Е. Квашиш; Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова. М., 1967. 16 с.
4. Маргулова И. Л. Законодательное регулирование амнистии и помилования. (Генезис, сущность, теория, правоприменение). Дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.08 / И. Л. Маргулова М., 1999. 303 с.
5. Постановление ГД ФС РФ от 24.04.2015 № 6576-6 ГД «Об объявлении амнистии в связи с 70-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941 - 1945 годов» // Российская газета. № 89. 27.04.2015
6. Предложения Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека об объявлении амнистии в связи с 70-летием победы [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://president-sovet.ru/documents/read/318/>
7. Предложения Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по совершенствованию института помилования (во исполнение подпункта «б» пункта 7 перечня поручений Президента Российской Федерации от 2 декабря 2014 г. № Пр-2783) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://president.sovet.ru/presscenter/news/read/2487/>
8. Таганцев Н. С. Русское уголовное право. Лекции: Часть общая: В 2-х т. Т. 1 / Н. С. Таганцев; Сост. и отв. ред.: Загородников Н. И. М.: Наука, 1994. 380 с.
9. Уголовное право России. Общая часть / под ред. В. Н. Кудрявцева, В. В. Лунеева, А. В. Наумова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2006. 540 с.
10. Указ Президента РФ от 28.12.2001 № 1500 (ред. от 25.06.2012) «О комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации» (вместе с «Положением о порядке рассмотрения ходатайств о помиловании в Российской Федерации») // Собрание законодательства Российской Федерации. 31.12.2001. № 53 (ч. 2) ст. 5149.

Авилкина Наталья Игоревна

ФГБОУ ВПО «Госуниверситет – УНПК»

Юридический институт

Студент 2 курса, гр. 21-Ю (б)

302000, Орел, ул. Картукова, д. 1, кв. 136

Тел.: 89208170027

E-mail: Natasha041295@rambler.ru

N.I. AVILKINA

AMNESTY AND PARDON: SIMILARITIES AND DEFERENCES

The article is devoted to the problems of amnesty and pardon in Criminal law of the Russian Federation. The article gives a comparative characteristic of legal institutions amnesty and pardon, determines individual characteristics and features of these institutions, evaluates the role of amnesty and pardon in the modern Russian legal system, formulates goals of their application as means application of humanism and mercy from the state to criminals.

Key words: *amnesty, pardon, the act of amnesty, the act of pardon, the solicitation for pardon, amnesty is devoted to the 70th victory.*

BIBLIOGRAPHY

1. 7 faktov ob amnistii 1953 goda [Elektronnyj resurs]. - Rezhim dostupa: <http://russian7.ru/2014/03/7-faktov-ob-amnistii-1953-goda/>
2. Eliseeva N.V., Mihlin A.S. Pomilovanie v Rossijskoj Federacii. - M: 2001. – 58 s.
3. Kvashis V. E. Amnistiya i pomilovanie po sovetскому pravu [Tekst] : Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk / V. E. Kvashis; Mosk. gos. un-t im. M. V. Lomonosova. - M., 1967. – 16 s.
4. Margulova I. L. Zakonodatel'noe regulirovanie amnistii i pomilovaniya. (Genezis, suschnost', teoriya, pravoprimenenie). Dis. ... dokt. jurid. nauk: 12.00.08 / I. L. Marogulova - M., 1999. – 303 s.

5. Postanovlenie GD FS RF ot 24.04.2015 N 6576-6 GD «Ob ob`yavlenii amnistii v svyazi s 70-letiem Pobedy v Velikoj Otechestvennoj vojne 1941 - 1945 godov» // Rossijskaya gazeta. - N 89. - 27.04.2015
6. Predlozheniya Soveta pri Prezidente Rossijskoj Federacii po razvitiyu grazhdanskogo obschestva i pravam cheloveka ob ob`yavlenii amnistii v svyazi s 70-letiem pobedy [Elektronnyj resurs]. - Rezhim dostupa: <http://president-sovet.ru/documents/read/318/>
7. Predlozheniya Soveta pri Prezidente Rossijskoj Federacii po razvitiyu grazhdanskogo obschestva i pravam cheloveka po sovershenstvovaniyu instituta pomilovaniya (vo ispolnenie podpunkta «b» punkta 7 perechnya poruchenij Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 2 dekabrya 2014 g. № Pr-2783) [Elektronnyj resurs]. - Rezhim dostupa: <http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/2487>
8. Tagancev N. S. Russkoe ugovnoe pravo. Lekcii: Chast' obschaya: V 2-h t. T. 1 / N. S. Tagancev; Sost. i otv. red.: Zagorodnikov N. I. - M.: Nauka, 1994. – 380 s.
9. Ugolovnoe pravo Rossii. Obschaya chast' / pod red. V. N. Kudryavceva, V. V. Luneeva, A. V. Naumova. - 2-e izd., pererab. i dop. - M.: Yurist, 2006. – 540 s.
10. Ukaz Prezidenta RF ot 28.12.2001 N 1500 (red. ot 25.06.2012) «O komissiyah po voprosam pomilovaniya na territoriyah sub`ektov Rossijskoj Federacii» (vmeste s «Polozheniem o poryadke rassmotreniya hodatajstv o pomilovanii v Rossijskoj Federacii») // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii, 31.12.2001, № 53 (ch. 2), st. 5149.

Avilkina Natalia Igorevna

State University - ESPC

student, group 21 – JU (B)

302020, Orel, Kartukov, 1, 136

Tel: 89208170027

E-mail: Natasha041295@rambler.ru

Уважаемые авторы!
Просим Вас ознакомиться с основными требованиями к оформлению научных статей

- Представляемый материал должен быть **оригинальным, не опубликованным ранее** в других печатных изданиях.
- Объем материала, предлагаемого к публикации, измеряется страницами текста на листах **формата А4** и содержит от **4 до 9 страниц**; все страницы рукописи должны иметь сплошную нумерацию.
- Статья должна быть набрана шрифтом Times New Roman, размер 12 pt с одинарным интервалом, текст выравнивается по ширине; абзацный отступ - 1,25 см, правое поле - 2 см, левое поле - 2 см, поля внизу и сверху - 2 см.
- Статья предоставляется в **1 экземпляре** на бумажном носителе и в электронном виде (по электронной почте или на любом электронном носителе).
- В одном сборнике может быть опубликована только **одна статья одного автора**, включая соавторство.
- **Плата с аспирантов за публикацию рукописей не взимается.**
- Если статья возвращается автору на доработку, исправленный вариант следует прислать в редакцию повторно, приложив письмо с ответами на замечания рецензента. Доработанный вариант статьи рецензируется и рассматривается редакционной коллегией вновь. Датой представления материала считается дата поступления в редакцию окончательного варианта исправленной статьи.
- Аннотации всех публикуемых материалов, ключевые слова, информация об авторах, списки литературы будут находиться в свободном доступе на сайте соответствующего журнала и на сайте Российской научной электронной библиотеки - РУНЭБ (Российский индекс научного цитирования).

В тексте статьи не рекомендуется применять:

- обороты разговорной речи, техницизмы, профессионализмы;
- для одного и того же понятия различные научные термины, близкие по смыслу (синонимы), а также иностранные слова и термины при наличии равнозначных слов и терминов в русском языке;
- произвольные словообразования;
- сокращения слов, кроме установленных правилами русской орфографии, соответствующими стандартами.
- Сокращения и аббревиатуры должны расшифровываться по месту первого упоминания (вхождения) в тексте статьи.

Обязательные элементы:

- **заглавие (на русском и английском языке)** публикуемого материала - должно быть точным и емким, слова, входящие в заглавие, должны быть ясными сами по себе, а не только в контексте; следует избегать сложных синтаксических конструкций, новых словообразований и терминов, а также слов узкопрофессионального и местного значения;
- **аннотация (на русском и английском языке)** - описывает цели и задачи проведенного исследования, а также возможности его практического применения, указывает, что нового несет в себе материал; рекомендуемый средний объем - 500 печатных знаков;
- **ключевые слова (на русском и английском языке)** - это текстовые метки, по которым можно найти статью при поиске и определить предметную область текста; обычно их выбирают из текста публикуемого материала, достаточно 5-10 ключевых слов.
- **список литературы**, на которую автор ссылается в тексте статьи.

Адрес учредителя

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Государственный университет – учебно-научно-производственный комплекс»
302020, г. Орел, Наугорское шоссе, 29
Тел. (4862) 42-00-24
Факс (4862) 41-66-84
www.gu-unpk.ru
E-mail: unpk@ostu.ru

Адрес редакции

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Государственный университет – учебно-научно-производственный комплекс»
302020, г. Орел, Наугорское шоссе, 40
(4862) 41-98-07
www.gu-unpk.ru
E-mail: pavel-astafichev@rambler.ru,
soip-unpk@yandex.ru

Материалы статей печатаются в авторской редакции

Право использования произведений предоставлено авторами на основании
п. 2 ст. 1286 Четвертой части Гражданского Кодекса Российской Федерации

Технический редактор М.А. Коновалова
Компьютерная верстка М.А. Коновалова

Подписано в печать 31.08.2015
Формат 60x88 1/8. Усл. печ. л. 6,3
Тираж 600 экз.
Заказ №139/15П2

Отпечатано с готового оригинал-макета на полиграфической базе Госуниверситета - УНПК
302030, г. Орел, ул. Московская, 65