

ПРАВО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ЛИЧНОСТЬ

Научный журнал

LAW LEGISLATION PERSON

Research Journal

Выходит 2 раза в год

№ 1 (16) 2013

Распространяется по подписке

Подписной индекс **37221**

ISSN 2077-6187

Учредитель

ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»
410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1

Главный редактор

Белоусов Сергей Александрович,
кандидат юридических наук

Заместитель главного редактора

Николаев Владимир Евгеньевич,
кандидат юридических наук

Редакционная коллегия:

С.Б. Аникин (Саратов) — доктор юридических наук, доцент
С.Ф. Афанасьев (Саратов) — доктор юридических наук, профессор
Т.В. Заметина (Саратов) — доктор юридических наук, профессор
Н.С. Манова (Саратов) — доктор юридических наук, профессор
Е.Ю. Чмыхало (Саратов) — кандидат юридических наук, доцент

Редакционный совет:

В.В. Гриб (Москва) — кандидат юридических наук
С.И. Герасимов (Москва) — доктор юридических наук, профессор
А.В. Ильин (Санкт-Петербург) — кандидат юридических наук, доцент
И.Ю. Козлихин (Санкт-Петербург) — доктор юридических наук, профессор
Г.Н. Комкова (Саратов) — доктор юридических наук, профессор
И.М. Мацкевич (Москва) — доктор юридических наук, профессор
С.Б. Суоров (Саратов) — доктор социологических наук, профессор
В.М. Сырых (Москва) — доктор юридических наук, профессор

Адрес редакции: 410025, г. Саратов, ул. Чернышевского, 135 А, ком. 203.

Телефон: (8452) 29-90-90

E-mail: pzl@sgar.ru

Редактор *Т.Ф. Батищева*

Компьютерная верстка *С.В. Демченко*

Журнал зарегистрирован Управлением разрешительной работы в сфере массовых коммуникаций
Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций
13 февраля 2012 г. ПИ №ФС77-48566.

Цена для подписчиков 264 руб., в розничной продаже — свободная.

Подписано в печать 15.09.2013 г. Формат 70×100 ¹/₁₆.
Бумага офсетная. Гарнитура «Literaturnaya». Печать офсетная.
Усл. печ. л. 9,67. Уч.-изд. л. 8,05. Тираж 350 экз. Заказ 410.

Отпечатано в типографии издательства ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».
410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1.

© ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2013

СОДЕРЖАНИЕ

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

Афанасьев С.Ф. Процессуальный правовой аспект возбуждения и рассмотрения судами дел о применении вспомогательных репродуктивных технологий	7
Борисова В.Ф. Судоустройственные гарантии доступности правосудия при обращении в суд общей юрисдикции	13
Косенко Е.В. К вопросу об усыновлении детей	19

УГОЛОВНОЕ ПРАВО, УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС И КРИМИНАЛИСТИКА

Манова Н.С. Проблемы правовой регламентации и практики осуществления деятельности в стадии возбуждения уголовного дела	24
Командирова Т.Г. Роль правотворчества в обеспечении противодействия экономической преступности в России	30
Лапунин М.М. Общая характеристика преступлений в сфере компьютерной информации	36
Насиров Н.И. Изменение условий содержания лиц, осужденных к лишению свободы	44
Спесивов Н.В. Универсальность защиты прав несовершеннолетних участников уголовного судопроизводства и проблемы создания ювенальной юстиции в России	50

ЗЕМЕЛЬНОЕ И АГРАРНОЕ ПРАВО

Чмыхало Е.Ю. Совершенствование порядка предоставления земельных участков гражданам и юридическим лицам: правовые аспекты	55
Гущин Н.Э. Российское крестьянство и Всемирная торговая организация: правовые вопросы	66
Абузярова Д.Ф. Некоторые особенности осуществления охраны газораспределительных сетей	71
Синицын В.Е. Проблемы приобретения прав на земельный участок при зарегистрированном праве хозяйственного ведения на объект недвижимости	77

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

Иволжатов А.В.

Институты аффилированных, взаимозависимых и группы лиц:
сфера применения и пределы взаимодействия..... 82

Набирушкина И.С.

Авансовые платежи как способ исполнения обязанности
по уплате таможенных платежей 86

ОБЩЕСТВО И ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

Архангельская Е.В.

Модели принятия решения на примере распространения информации 89

Брянцева О.В., Изотова В.Ф.

Особенности современного этапа использования
информационных технологий в органах внутренних дел..... 97

НАУКА И ОБРАЗОВАНИЕ

Дородонова Н.В.

К вопросу о модернизации системы подготовки
и аттестации научных кадров в Российской Федерации 102

Семенова Э.В.

К вопросу подготовки молодых научных кадров в вузе 106

Аннотации 111

CONTENTS

CIVIL LAW AND PROCEDURE

Afanasiev S.F. The Legal Aspect of the Initiation and Court Review of Cases on Application of Assisted Reproductive Technologies.....	7
Borisova V.F. Judicial System Guarantees of Justice Accessibility in the Regular Court.....	13
Kosenko E.V. To the Question of the Child Adoption.....	19

CRIMINAL LAW, CRIMINAL PROCEDURE AND CRIMINALISTICS

Manova N.S. Problems of Legal Regulation and Practice Activities under Criminal Case	24
Komandirova T.G. Lawmaking Role in Ensuring Counteraction of Economic Crime in Russia	30
Lapunin M.M. General Characteristics of the Crimes in the Sphere of Computer Information	36
Nasryov N.I. The Changing of Custody Conditions for People Convicted to Imprisonment.....	44
Spesivov N.V. The Universality of Minor Right Protection of the Criminal Procedure and Problems of the Creation of Juvenile Justice in Russia	50

LAND AND AGRARIAN LAW

Chmyhalo E.Yu. Improving the Procedure of Provision of Land Plots to Citizens and Legal Entities: Legal Aspects.....	55
Gushchin N.E. The Russian Peasantry and the World Trade Organization: Legal Issues.....	66
Abyzayrova D.F. Some Legal Issues to Exercise Protection of Gas Distribution Networks	71
Sinitsyn V.E. Problems Acquiring Rights to Land Registered under the Right of Business to the Real Estate	77

FINANCIAL LAW

Ivolzhatov A.V. Affiliated, Interdependent, Group of Person Institutions: Scope and Limits Interaction.....	82
--	----

Nabirushkina I.S. Advance Payments as the Way to Perform Duties for Customs Payments.....	86
---	----

SOCIETY AND INFORMATION TECHNOLOGIES

Arkhangelskaya E.V. The Decision-making Model on the Example of the Dissemination of Information.....	89
--	----

Bryantseva O.V., Izotova V.F. The Features of the Current Stage of the Information Technology use in the Internal Affairs Bodies.....	97
--	----

SCIENCE AND EDUCATION

Dorodonova N.V. To the Question of Modernization of Training and Evaluation System of Scientific and Scientific-pedagogical Staff in the Russian Federation.....	102
--	-----

Semenova E.V. To the Question of the Training of Young Scientists in the University	106
---	-----

Summary	111
----------------------	-----

С.Ф. Афанасьев*

ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ ПРАВОВОЙ АСПЕКТ ВОЗБУЖДЕНИЯ И РАССМОТРЕНИЯ СУДАМИ ДЕЛ О ПРИМЕНЕНИИ ВСПОМОГАТЕЛЬНЫХ РЕПРОДУКТИВНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ**

В связи с развитием концепции прав человека третьего поколения на уровне материальных отраслей права достаточно активно обсуждаются проблемы биологического свойства и порядок их урегулирования посредством тех или иных законодательных норм, что отчасти охватывается такой категорией, как биоправо¹. При этом процессуальные вопросы вообще не затрагиваются либо им уделяется крайне незначительное внимание. Между тем именно от них во многом зависит то, будет ли принято судом заявление заинтересованного лица к своему производству и каким образом в дальнейшем разрешится гражданское дело по существу.

Дело о гестационном суррогатном материнстве

С медицинской точки зрения выделяют традиционное и гестационное суррогатное материнство. Первое предполагает генетическую связь между суррогатной матерью и ребенком, во втором случае женщина является т. н. гестационным курьером, поскольку беременность наступает в результате оплодотворения ооцитов, которые принадлежат третьей стороне, т. е. здесь генетическая связь отсутствует, осуществляется лишь вынашивание перенесенного донорского эмбриона.

Сегодня самым известным правовым казусом, связанным с гестационным суррогатным материнством, является дело гр. Л.Ф. Келешевой, которая после смерти сына прибегла к соответствующей медицинской программе, вследствие чего в 2011 г. при участии двух гестационных курьеров родились четверо детей. В этой связи Н.К. Свитнев пишет: «Бабушка-

* Афанасьев Сергей Федорович — доктор юридических наук, профессор кафедры гражданского процесса ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», старший научный сотрудник Саратовского филиала Института государства и права РАН.

** Работа выполнена при поддержке гранта РГНФ № 13-33-01003 «Доступность правосудия при обращении в суд общей юрисдикции по гражданским делам».

героиня теоретически имела право быть записанной матерью в свидетельстве о рождении этих детей. Однако Келешевой не удалось получить свидетельства — районный ЗАГС отказал ей в регистрации новорожденных, сославшись на то, что услугами суррогатной матери в нашей стране могут воспользоваться лишь супружеские пары»².

Действительно, на основании п. 5 ст. 16 Федерального закона от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния»³ при государственной регистрации рождения ребенка по заявлению супругов, давших согласие на имплантацию эмбриона другой женщине в целях его вынашивания, одновременно с документом, подтверждающим факт рождения ребенка, представляется акт, выданный медицинской организацией, свидетельствующий о получении согласия женщины, родившей ребенка (суррогатной матери), на запись супругов родителями ребенка. Аналогичные юридические директивы содержатся в п. 4 ст. 51 СК РФ, руководствуясь которыми органы загса отказали Л.Ф. Келешевой во внесении сведений о родителе в запись акта о рождении детей путем указания на нее в качестве матери, с чем она не согласилась, обратившись в суд общей юрисдикции.

Бабушкинский районный суд г. Москвы, рассмотрев просьбу Л.Ф. Келешевой об обязанности органа загса внести необходимые сведения о родителе в запись акта о рождении детей, отказал в ее удовлетворении, поскольку «действующее законодательство содержит требование о нахождении супругов, намеренных воспользоваться программой суррогатного материнства, в браке»⁴. В июне 2011 г. правильность данного вывода была подтверждена кассационной инстанцией в лице Московского городского суда⁵, что повлекло за собой вступление решения в законную силу.

Впрочем, если воспринимать гражданское процессуальное право сугубо с позитивистской позиции, Бабушкинскому районному суду г. Москвы следовало бы отказать Л.Ф. Келешевой в принятии заявления, поскольку на стадии возбуждения производства по гражданскому делу из смысла норм российского законодательства, действовавших в тот момент, у заинтересованного лица со всей очевидностью усматривалось отсутствие права на предъявление иска (п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ)⁶. Однако суд первой инстанции посчитал необходимым не препятствовать Л.Ф. Келешевой в реализации права на судебную защиту, разрешив материально-правовой спор *ad rem*.

21 ноября 2011 г. был принят Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»⁷, ст. 55 которого гласит, что мужчина и женщина, как состоящие, так и не состоящие в браке, имеют право на применение вспомогательных репродуктивных технологий, если есть обоюдное информированное добровольное согласие на медицинское вмешательство. Тожественными правами обладает одинокая женщина. При этом суррогатная мать не может быть одновременно донором яйцеклетки. Такие же формулировки воспроизведены в Приказе Минздрава РФ от 30 августа 2012 г. № 107н «О порядке

использования вспомогательных репродуктивных технологий, противопоказаниях и ограничениях к их применению»⁸. Это означает, что в Российской Федерации разрешено только гестационное суррогатное материнство по договору, заключаемому между суррогатной матерью (женщиной, вынашивающей плод после переноса донорского эмбриона) и потенциальными родителями, чьи половые клетки использовались для оплодотворения (генетическая мать и генетический отец), либо одинокой женщиной (генетическая мать), для которых вынашивание и рождение ребенка невозможно по медицинским показаниям⁹, т. е. снимается императивный запрет, ставивший фиксацию материнства в зависимость от супружеского статуса.

В связи с изложенным возникает следующий процессуальный вопрос: должны ли повлиять законодательные новшества в области охраны здоровья граждан на пересмотр гражданского дела Л.Ф. Келешевой? А *prima facie* должны, коль скоро теперь лицо, желающее воспользоваться услугами гестационного курьера, может не состоять с кем-либо в брачно-семейных отношениях. Необходимо лишь доказать существование информированного добровольного согласия на медицинское вмешательство всех участников репродуктивной программы, т. е. генетических родителей, доноров, суррогатной матери. Видимо, на это надеялась Л.Ф. Келешева, когда обратилась в Верховный Суд РФ с просьбой об отмене вступивших в законную силу решений, состоявшихся по ее делу. Но уже в апреле 2012 г. со стороны высшей судебной инстанции последовал отказ в передаче надзорной жалобы для рассмотрения в заседании Судебной коллегии Верховного Суда РФ¹⁰.

О причинах отказа приходится только догадываться, поскольку Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»¹¹ не позволяет размещать в сети Интернет тексты судебных постановлений по делам, возникающим из семейно-правовых отношений, в т. ч. охватывающим права и законные интересы несовершеннолетних. Поэтому предположим, скорее всего, позиция Верховного Суда РФ обусловлена юридическим правилом *lex prospicit non respicit* (закон смотрит вперед¹²), закрепленным в ст. 4 ГК РФ, в соответствии с которой акт гражданского законодательства не имеет обратной силы и применяется к отношениям, возникшим после введения его в действие, если обратное не предусмотрено в самом акте. В ст. 101 «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» сказано, что он вступает в силу со дня его официального опубликования (23 ноября 2011 г.), в ст. 55 — несколько позднее (1 января 2012 г.).

Другими словами, как неоднократно подчеркивал Конституционный Суд РФ, придание обратной силы закону есть исключительный тип его действия во времени, применение которого относится к прерогативе законодателя. При этом в тексте закона или в правовом акте о механизме вступления закона в силу должно содержаться специальное предписание о таком действии во времени¹³. Законодатель, помня о своем праве на при-

дание закону обратной силы, учитывая специфику регулируемых общественных отношений, в случае с порядком внесения сведений о родителе в запись акта о рождении детей, появившихся на свет в результате гестационного суррогатного материнства, подобным правом не воспользовался.

Стало быть, указанные суды общей юрисдикции, принимая во внимание буквальное содержание действовавших норм, правильно разрешили материально-правовое требование Л.Ф. Келешевой, а у Верховного Суда РФ отсутствовал antecedent отклонения от соблюдения принципа *res judicata*. Синхронно этим действиям была постановлена под сомнение практика отдельных судов, которые до принятия в 2011 г. Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» обосновывали противоположенную тезу: п. 4 ст. 51 СК РФ предусматривает лишь частный случай регистрации ребенка, родившегося по программе суррогатного материнства, распространяющийся на лиц, состоящих в браке¹⁴, а в нормах права нет ограничений по признаку супружества при употреблении вспомогательных репродуктивных технологий¹⁵. В частности, Смольнинский районный суд г. Санкт-Петербурга в своем решении отметил, что «действующее законодательство не содержит запрета на регистрацию рождения ребенка, рожденного в результате имплантации эмбриона другой женщине в целях его вынашивания, одинокой матерью данного ребенка»¹⁶. Отказ в регистрации нарушает права и законные интересы истца, а также делает иллюзорной легализацию статуса несовершеннолетнего лица¹⁷.

Что же в данном случае спровоцировало консервативную позицию органов правосудия по делу Л.Ф. Келешевой? По всей видимости, давно и объективно утвердившиеся в судебной практике обыкновения позитивного права, являющегося основой легистского правопонимания, раскрывающего само право через систему формально-определенных, установленных либо санкционированных государством общеобязательных правил поведения (норм права), регулирующих общественные отношения, обеспечиваемых возможностью властного принуждения¹⁸. Ключевая задача судов при таком типе правопонимания состоит не в создании за счет казуистики «вторичных норм», а в пунктуальном осуществлении воли законодателя посредством применения совокупности правил поведения к юридически значимым обстоятельствам, выявленным в ходе судопроизводства по конкретному делу¹⁹, в нашем случае — норм Федерального закона «Об актах гражданского состояния» и СК РФ к фактам, связанным гестационным суррогатным материнством, по поводу внесения сведений о родителе в запись акта о рождении детей.

В завершение зададимся еще одним вопросом: можно ли было в рамках сложившегося юридического традиционализма *in abstracto* разрешить гражданское дело Л.Ф. Келешевой по-иному? Да, конечно. Тем более, практика некоторых районных судов демонстрировала робкие попытки возвысить ценность взаимоотношений матери и ребенка над строгостью правил пове-

дения, закрепленных законом. Однако аргументов явно не хватило и вряд ли могло хватить, если право привычно анализировать исключительно в формально-юридическом аспекте, пусть даже употребляя широкий методологический подход к исследованию права. И это несмотря на то, что в теории и прикладной сфере перестали противопоставлять позитивное и естественное право, по меньшей мере²⁰, а у судов появилась реальная возможность мотивировать свои решения с помощью международных договоров и прецедентных правовых суждений наднациональных органов правосудия²¹, которые во многом базируются на естественно-правовых идеях о предсказуемости и справедливости писаных предписаний²².

Относительно взаимоотношений, так или иначе соприкасающихся с суррогатным материнством, имеется не так много международных правовых документов. К ним относится Конвенция о защите прав человека и человеческого достоинства в связи с применением достижений биологии и медицины: Конвенция о правах человека и биомедицине (апрель 1997 г.), Всеобщая декларация о геноме человека и правах человека (ноябрь 1997 г.), Всеобщая декларация о биоэтике и правах человека (октябрь 2005 г.). Первый международный договор Россия не подписала и не ратифицировала, последние — носят рекомендательный характер, равно как и документы Всемирной медицинской ассоциации. Следовательно, в поле зрения остаются Конвенция о защите прав человека и основных свобод (ноябрь 1950 г.), ратифицированная Россией через принятие специального Федерального закона (март 1998 г.), а также постановления Европейского суда по правам человека, юрисдикция которого *ipso facto* обязательна для России по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней²³.

Микеле де Сальвиа, комментируя ст. 8 Европейской Конвенции, пишет: «Что касается уважения семейной жизни, со всей очевидностью можно предположить, что власти должны воздерживаться от вмешательства в семейные отношения, которые могут поддерживать родители и дети между собой, кроме случаев, когда подобные вмешательства окажутся оправданными в результате неотложной общественной потребности, и если они окажутся необходимыми, в частности, в интересах психического и физического развития детей»²⁴. Развивая эту мысль, Европейский суд по правам человека в Постановлении от 13 июня 1979 г. «Маркс против Бельгии» (*Marckx v. Belgium*) констатировал, что уважение к семейной жизни между незамужней матерью и ее ребенком *влечет положительное обязательство для государства по принятию мер, направленных на обеспечение интеграции ребенка в ее семью с момента рождения*²⁵. Отсюда следует, что Россия вполне могла бы интегрировать четверых детей, появившихся по программе гестационного суррогатного материнства, в семью Л.Ф. Келешевой, невзирая на то, что она не состояла в браке. Обратное влечет за собой автоматическое поражение не только в первичных, но и в производных материальных правах и обязанностях, например в социальных, наследственных и др.²⁶ В настоящее же время благодаря введе-

нию в действие Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» Л.Ф. Келешевой логично обратиться вновь в органы загса с заявлением о внесении сведений о родителе в запись акта о рождении детей, а не добиваться отмены вынесенных судебных решений.

¹ Подробнее об этом см.: Лукьянов А.С. Биоэтика с основами биоправа. М., 2008.

² Свитнев Н.К. Суррогатное материнство: проблемы правового регулирования и правоприменения // Правовые вопросы в здравоохранении. 2011. № 9. С. 52.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 47, ст. 5340.

⁴ Пуля И. Без права на материнство. Суд снова отказал Ламаре Келешевой в регистрации детей // Российская газета. 2011. 9 июня.

⁵ См.: Свитнев Н.К. Обзор правоприменительной практики по делам, связанным с оспариванием отказов органов ЗАГСа в регистрации детей, рожденных в результате реализации программ суррогатного материнства // Семейное и жилищное право. 2012. № 1. С. 12.

⁶ Например, подобным образом поступают суды при решении вопроса о принятии исковых заявлений о признании брака недействительным, если истец не относится к категории лиц, которые в силу п. 1 ст. 28 СК РФ вправе предъявлять соответствующие иски (см. п. 22 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 5 ноября 1998 г. № 15 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел о расторжении брака» // Российская газета. 1998. 18 нояб.).

⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48, ст. 6724.

⁸ См.: Российская газета (спецвыпуск). 2013. 11 апр.

⁹ См.: Стеблева Е.В. Проблемы реализации прав участников отношений суррогатного материнства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 8.

¹⁰ См.: Производство в Верховном Суде РФ по гражданскому делу гр. Л.Ф. Келешевой // Верховный Суд Российской Федерации: официальный сайт. URL: http://www.vsrfr.ru/moving_case.php?findByNember=5-%C212-19 (дата обращения: 19.06.2013).

¹¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6217.

¹² В более полном виде это древнее латинское выражение звучит так: «Закон действует на будущее, судья рассматривает прошлое (подробнее об этом см.: Темнов Е.И. Звучащая юриспруденция. М., 2010. С. 248).

¹³ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 15 апреля 2008 г. № 262-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью "Ростинком" на нарушение конституционных прав и свобод абзаца второго пункта 1 статьи 4 Гражданского кодекса Российской Федерации». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴ См.: Свитнев Н.К. ВРТ и право на материнство // Медицинское право. 2010. № 3. С. 7.

¹⁵ См.: Решение Калининского районного суда г. Санкт-Петербурга от 5 августа 2009 г. по делу № 2-4104; решение Кунцевского районного суда г. Москвы от 3 ноября 2009 г. по делу № 2-3853/09. Документы опубликованы не были. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶ Цит. по: Свитнев Н.К. Обзор правоприменительной практики по делам, связанным с оспариванием отказов органов ЗАГСа в регистрации детей, рожденных в результате реализации программ суррогатного материнства // Семейное и жилищное право. 2012. № 1. С. 13.

¹⁷ См.: Там же. С. 14.

¹⁸ См.: Байтин М.И. Сущность права. Саратов, 2001. С. 41–56.

¹⁹ См.: Давид Р. Основные правовые системы современности. М., 2009. С. 84–85.

²⁰ См.: Мальцев Г.В. Понимание права. Подходы и проблемы. М., 1999. С. 219–279.

²¹ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 12. С. 1–3.

²² См.: Нешатаева Т.Н. Уроки судебной практики о правах человека: европейский и российский опыт. М., 2007. С. 33; Леже Р. Великие правовые системы современности: сравнительно-правовой подход. М., 2009. С. 59–60.

²³ См.: Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 14, ст. 1514.

²⁴ Микеле де Сальвиа. Прецеденты Европейского суда по правам человека. СПб., 2004. С. 528.

²⁵ См.: Килкэли У., Чефранова Е.А. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Статья восьмая. Прецеденты и комментарии. М., 2001. С. 34.

²⁶ См.: Туманова Л.В., Владимиров И.А. Защита семейных прав в Европейском Суде по правам человека. М., 2007. С. 89–90.

В.Ф. Борисова*

СУДОУСТРОЙСТВЕННЫЕ ГАРАНТИИ ДОСТУПНОСТИ ПРАВОСУДИЯ ПРИ ОБРАЩЕНИИ В СУД ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ**

Обеспечение доступности правосудия — одно из приоритетных направлений российской правовой политики, представляющее собой много-стороннее явление. Гарантии доступности правосудия реализуются как в сфере судоустройства, так и в сфере судопроизводства. Исследование проблем доступности правосудия позволило ученым интерпретировать само понятие, а также раскрыть его сущность. Доступность правосудия трактуется как судопроизводственный и судоустройственный принцип гражданского и арбитражного процесса, как самостоятельное правовое явление, как задача судопроизводства в судах. При этом в тех или иных позициях центр тяжести смещается либо в сторону организационных, либо в сторону процессуальных гарантий доступности правосудия.

С точки зрения В.М. Жуйкова, определяющими обстоятельствами в обеспечении доступа к правосудию являются, главным образом, устройство судебной системы, распределение полномочий между судами в этой системе, процедуры рассмотрения дел в судах и обжалования судебных постановлений, а также их исполнение¹. Л.Л. Шамшурин сформулировал следующую дефиницию доступности правосудия: это «доступность процессуально-правового механизма, обеспечивающего правильное и своевременное рассмотрение и разрешение спора, а в итоге защиту действительно нарушенного или неправомерно оспариваемого права»². Освещая проблему доступности правосудия в контексте надзорного производства, Р.М. Масаладжиу считает, что она представляет собой гарантированную законом возможность для заинтересованных лиц инициировать судебный процесс в любой его стадии и получить судебную защиту посредством вынесения законного и обоснованного судебного акта³.

Так или иначе, ученые сходятся во мнении, что доступность правосудия способствует беспрепятственному достижению основной цели гражданского судопроизводства, объективирующейся в защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, организаций, прав и интересов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований. В зависимости от угла зрения, под которым рассматривается доступность правосудия, принято выделять следующие группы элементов:

- составляющие содержание принципа доступности правосудия;
- условия (предпосылки) доступности правосудия;

* Борисова Виктория Федоровна — кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

** Работа выполнена при поддержке гранта РГНФ № 13-33-01003 «Доступность правосудия при обращении в суд общей юрисдикции по гражданским делам».

факторы, влияющие на доступность правосудия по гражданским делам.

Согласно позиции В.М. Сидоренко принцип доступности правосудия включает в себя правовой судоустройственный элемент — территориальную приближенность судов к населению, а также судопроизводственные элементы. К ним относятся порядок возбуждения дела в суде; порядок его рассмотрения, предполагающий беспрепятственную возможность использовать процессуальные права, разумные сроки судебного разбирательства, право свободного обжалования судебных актов; их реальное исполнение; предоставление квалифицированной юридической помощи. В числе организационно-правовых элементов принципа доступности автор называет создание условий для занятия судейских должностей высококвалифицированными юристами; надлежащее оснащение судов современной оргтехникой; рациональную организацию работы аппарата суда⁴.

По мнению М.С. Шакарян, доступность правосудия определяется наличием следующих условий:

«гарантированное право на обращение в суд в четко (ясно) установленном порядке, не допускающем субъективизма при применении закона; близость суда к населению;

разумные судебные расходы с правом неимущего быть освобожденным от них;

разумные сроки рассмотрения и разрешения гражданских дел;

научно обоснованные нормативы нагрузки судей;

простота и ясность процедуры рассмотрения дела;

гарантия юридической помощи (нуждающимся — бесплатно)»⁵.

И.А. Приходько в ходе масштабного изучения доступности правосудия в гражданском и арбитражном процессах осветил одновременно несколько групп факторов, влияющих на доступность правосудия (чрезмерность судебных расходов, спорные вопросы судебного представительства, проблемы оптимизации формирования состава суда и устройства инстанционной системы, прозрачность правосудия)⁶.

Вместе с тем все проявления доступности правосудия, известные российской правовой доктрине, должны корреспондировать органическому элементу права на справедливое судебное разбирательство, зафиксированному в ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод⁷. Обобщив практику применения международных стандартов правосудия, Е.Б. Абросимова пришла к выводу о том, что к основным элементам принципа доступа к правосудию в наднациональной области относятся следующие:

1) свобода и равенство доступа всех субъектов права к суду (субъектный элемент);

2) универсальность компетенции суда в предметном, территориальном и темпоральном аспектах (компетенционный элемент);

3) правило ординарного суда и должного судьи (институциональный элемент);

4) состязательность судебной процедуры (процессуальный элемент).

Сущность же свободного доступа к правосудию, по мнению автора, заключается «в недопустимости установления государством каких-либо чрезмерных, необоснованных правовых и практических препятствий для рассмотрения дела в суде»⁸. Одновременно доступность судебной защиты не может быть абсолютной, на что неоднократно указывал Европейский суд по правам человека, поскольку всякое правомочие не должно превращаться во вседозволенность⁹.

Анализ вышеизложенного позволяет заключить, что доступность правосудия в числе прочих проявлений предполагает возможность беспрепятственного обращения в суд с целью реализации права на судебную защиту, закрепленного в ст. 46 Конституции РФ. Концентрируя внимание на изучении гарантий свободного обращения в суд, подчеркнем, что «доступность правосудия была бы иллюзорной, если бы сводилась только к праву инициировать судопроизводство и к праву стать участником гражданского или арбитражного процесса»¹⁰, хотя в научной литературе можно встретить и «узкое» понимание этой правовой категории. Так, В.М. Сидоренко, интерпретируя доступность как процессуальный принцип, понимает под ним обеспеченную законом возможность беспрепятственного обращения в суд за защитой своих прав и получения судебной защиты¹¹. В то же время право на обращение в суд не может носить не ограниченный законными процессуальными механизмами характер во избежание недобросовестного пользования предоставленными полномочиями по судебной защите, влекущего неоправданные временные и финансовые затраты, связанные с функционированием судебной системы «вхолостую». В таких условиях принципиальное значение приобретает создание сбалансированной модели обращения в суд общей юрисдикции, гарантирующей беспрепятственный доступ граждан к судебной защите и исключающей злоупотребление правом на обращение в суд.

Итак, обеспечение доступа граждан к правосудию названо в качестве одного из основных направлений модернизации судебной системы. Комплекс последовательных государственных мер, ориентированных на достижение этой задачи, в частности в области беспрепятственного обращения в суд, охватывает в большинстве своем судостроительный аспект. Основы совершенствования процедуры принятия искового заявления нашли свое отражение в Федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России» на 2007–2012 годы¹². На тот момент прогрессивной являлась идея о создании в районных судах общей юрисдикции структурных подразделений по приему заявлений и обращений граждан во избежание их личного контакта с судьей до начала судебного разбирательства. Это должно было свести к минимуму подозрения в предвзятом отношении судьи к участнику процесса в дальнейшем; исключить условия, способствующие коррупции в работе судов. Распространение практики внедрения приемных в судах общей юрисдикции в целом оценивается позитивно: упорядо-

чена процедура реализации права на судебную защиту; оптимизировано прохождение документооборота; судьи освобождены от общения со сторонами до рассмотрения дела. Граждане получили возможность обращаться в суд ежедневно, консультироваться по вопросам порядка принятия заявления к производству суда, основаниям отказа в принятии, возвращения, оставления без движения искового заявления, его формы, перечня прилагаемых к нему документов, а также оплаты государственной пошлины¹³. Положения и регламенты приемных судов прописывают также причины, по которым обращение не может быть рассмотрено, полномочия служащих приемной и т. д.

В качестве еще одной меры, облегчающей доступ к судебной защите, касающейся обращения в суд общей юрисдикции, в Федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России» на 2007–2012 годы, назван пересмотр подсудности дел между мировыми и районными судами общей юрисдикции. В настоящее время можно констатировать, что шаги в этом направлении предпринимаются. Так, на основании Федерального закона от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» (в ред. от 25 декабря 2012 г.)¹⁴ дела, возникающие из трудовых отношений, за исключением восстановления на работе, были отнесены к предметной подсудности мировых судей. ГПК РФ дополнил перечень исключений делами о разрешении коллективных трудовых споров. Однако в соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2008 г. № 147-ФЗ «О внесении изменений в статью 3 Федерального закона “О мировых судьях в Российской Федерации” и статью 23 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» дела, возникающие из трудовых правоотношений, были изъяты из подсудности мировых судей и переданы в подсудность районным судам¹⁵. Затем заданная тенденция по сужению круга дел, входящих в компетенцию мировых судей, продолжилась. Согласно Федеральному закону от 11 февраля 2010 г. № 6-ФЗ «О внесении изменений в статью 3 Федерального закона “О мировых судьях в Российской Федерации” и статью 23 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» все дела, связанные со спорами о детях, были отнесены к подсудности районных судов. Кроме того, названный Закон ввел верхний предел цены исков по требованиям о разделе совместно нажитого имущества между супругами, подсудных мировым судьям, — 50 тыс. руб. Требования о разделе совместно нажитого имущества между супругами по цене иска, превышающей эту сумму, теперь рассматриваются районными судами¹⁶.

Перераспределение подсудности между мировыми и районными судами обусловлено сложностью и значимостью обозначенных групп гражданских дел и призвано, с одной стороны, повысить качество осуществления правосудия по ним, с другой стороны, снизить нагрузку мировых судей. Вместе с тем при обращении в суд задача заинтересованного лица по определению подсудности гражданского дела несколько упростилась и ограничилась правильной квалификацией спорных правоотношений.

Реформирование судебной системы предполагает также решение проблемы территориальной приближенности судов к населению как фактора, влияющего на облегчение доступа к судебной защите. Способами исчерпания проблемы должно послужить не только увеличение количества помещений, отведенных или построенных специально для судебных органов, но и структурные изменения в системе судов общей юрисдикции. Так, на основании Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» (в ред. от 1 декабря 2012 г.)¹⁷ в целях приближения правосудия к месту жительства лиц, участвующих в деле, проживающих в отдаленных местностях, допускается образование в составе районного суда постоянного судебного присутствия, расположенного вне места постоянного пребывания суда. Целесообразность создания постоянных судебных присутствий обусловлена территориальными особенностями России, затруднениями личного обращения в суд в силу причин субъективного (возраст участвующих в деле лиц, отсутствие собственного транспорта) и сезонного (время года) характера, отсутствием регулярного пассажирского сообщения между небольшими населенными пунктами, а также иными обстоятельствами¹⁸. Обметим, что данная норма не является абсолютно новой для российского процессуального законодательства в целом. Аналогичные положения с 2003 г. содержатся, например, в ст. 33.11, 43.1 Федерального конституционного закона от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» (в ред. от 6 декабря 2011 г.)¹⁹.

Освещаемый судостроительный аспект доступности правосудия, таким образом, корреспондирует ее процессуальной гарантии, закрепленной в ст. 47 Конституции РФ: «Никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом». Следует отметить, что сама по себе подсудность будучи сложным институтом гражданского процессуального права требует к себе повышенного внимания, выступая одним из условий реализации права на обращение в суд, и должна исследоваться во взаимосвязи с правилами подведомственности дел судам и иным юрисдикционным органам.

Преимущество мер по совершенствованию механизма обращения в суд обнаруживается при анализе Концепции Федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы»²⁰. Поступательное реформирование судостроительства к настоящему времени дало свои результаты, создающие фундамент для реализации инновационных процессов в сфере судопроизводства. В частности, внесены изменения в Арбитражный процессуальный кодекс РФ относительно возможности подачи заявлений в арбитражный суд в электронном виде. Явные преимущества подачи искового заявления в электронной форме вполне очевидны. К.Л. Брановицкий относит к ним снижение затрат сторон по доставке документов в суд, избежание пропуска срока исковой давности, повышение скорости обработки исковых заявлений, решение вопросов судебной ста-

тики²¹. Электронный документооборот, с учетом значительной удаленности многих из них от областного центра, в котором, как правило, располагается арбитражный суд первой инстанции, безусловно, удобен для субъектов хозяйственной деятельности. Между тем можно смоделировать отдельные недостатки подобной формы обращения в суд: риск потери юридически важной информации; невысокий уровень пользовательских навыков у судей и работников аппаратов судов; отсутствие соответствующего программного обеспечения на местах; слабая материально-техническая база судов. Кроме того, М.А. Митрофанова, рассматривая проблему внедрения электронного правосудия в психологическом аспекте, справедливо замечает, что российские граждане «запрограммированы» на бумажное, документарное судопроизводство²².

На наш взгляд, перечисленные трудности носят временный и преодолимый характер и не должны служить препятствием для внедрения системы электронного документооборота в судах общей юрисдикции. В настоящее время во многих районных и областных судах уже успешно практикуется рассмотрение обращений граждан при помощи сети Интернет²³.

В свою очередь Концепция Федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы» предусматривает расширение применения возможностей виртуальных технологий в сфере правосудия, в частности при предъявлении заявлений в судебные органы. Планируются создание условий для электронного судопроизводства, предусматривающего упрощение процедур подачи в суд исковых заявлений, жалоб в электронном виде, получения копий документов и ознакомления с материалами дела; создание «облачной» вычислительной архитектуры; организация входного сканирования всех поступающих в арбитражные суды документов и формирование электронных дел (пилотный проект «Электронное дело»); внедрение электронного механизма взаимодействия с заявителями при подаче обращений с возможностью интеграции с инструментами межсудебного и межведомственного взаимодействия²⁴.

Анализ Федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России» позволяет заключить, что модернизация судостроительных параметров доступности правосудия существенно упрощает реализацию права на обращение в суд заинтересованными лицами и не может позитивным образом не отражаться на судопроизводственных гарантиях доступности правосудия.

¹ См.: Жуйков В.М. Судебная реформа: проблемы доступа к правосудию. М., 2006.

² Шамшурин Л.Л. Доступность правосудия как гарантия реализации права на судебную защиту в сфере гражданской юрисдикции // Арбитражный и гражданский процесс. 2011. № 2. С. 5.

³ См.: Масаладжиу Р.М. Проблемы обеспечения доступности правосудия на стадии надзорного производства в гражданском и арбитражном процессах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 9.

⁴ См.: Сидоренко В.М. Принцип доступности правосудия и проблемы его реализации в гражданском и арбитражном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 8–9.

⁵ Шакарян М.С. Проблемы доступности и эффективности правосудия в судах общей юрисдикции // Проблемы доступности и эффективности правосудия в арбитражном и гражданском судопроизводстве. М., 2001. С. 62.

⁶ Подробнее об этом см.: Приходько И.А. Доступность правосудия в арбитражном и гражданском процессе: основные проблемы. СПб., 2005.

⁷ См.: Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Рим, 4 ноября 1950 г. (с изм. от 21 сентября 1970 г., 20 декабря 1971 г., 1 января 1990 г., 11 мая 1994 г.) (официальный перевод на русский язык) // Бюллетень международных договоров. 2001. № 3.

⁸ Абросимова Е.Б. О некоторых проблемах регулирования доступа к правосудию социально незащищенных граждан. Бесплатная юридическая помощь и обеспечение доступа к правосудию в России. М., 2010. С. 64.

⁹ См.: Афанасьев С.Ф. Право на справедливое судебное разбирательство: общая характеристика и его реализация в российском гражданском судопроизводстве. Саратов, 2009. С. 72.

¹⁰ Жилин Г.А. Право на судебную защиту в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Комментарий судебной практики. Вып. 6. М., 2000. С. 3–25.

¹¹ См.: Сидоренко В.М. Принцип доступности правосудия и проблемы его реализации в гражданском и арбитражном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 7.

¹² См.: Постановление Правительства РФ от 21 сентября 2006 г. № 583 «О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России» на 2007–2012 годы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 41, ст. 4248.

¹³ См.: Регламент организации деятельности приемной Пензенского областного суда. URL: <http://www.oblsud.penza.ru/external/?url=http%3A//oblsud.pnz.sudrf.ru/modules.php%3Fname%3Dgbook> (дата обращения: 15.04.2013).

¹⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 51, ст. 6270; 2012. № 53, ч. 1, ст. 7594.

¹⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 30, ч. 1, ст. 3603.

¹⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 7, ст. 701.

¹⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 898; 2012. № 49, ст. 6746.

¹⁸ См.: Постатейный комментарий к Федеральному конституционному закону от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» / под ред. О.В. Исаенковой. Саратов, 2012. С. 128–129 (автор комментария к статье — В.Ф. Борисова).

¹⁹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 18, ст. 1589; 2011. № 50, ст. 7334.

²⁰ См.: Распоряжение Правительства РФ от 20 сентября 2012 г. № 1735-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы “Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы”» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 40, ст. 5474.

²¹ См.: Брановицкий К.Л. Информационные технологии в гражданском процессе Германии (сравнительно-правовой анализ): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2009. С. 20–21.

²² См.: Митрофанова М.А. Психологические аспекты внедрения электронного правосудия в арбитражный процесс // Человек и право — XXI век. 2009. Вып. 9. С. 25–28.

²³ См., например: Обращения граждан // Городецкий городской суд Нижегородской области: официальный сайт. URL: <http://gorodecsky.nnov.sudrf.ru/modules.php?name=gbook> (дата обращения: 15.04.2013).

²⁴ См.: Распоряжение Правительства РФ от 20 сентября 2012 г. № 1735-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы “Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы”» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 40, ст. 5474.

Е.В. Косенко*

К ВОПРОСУ ОБ УСЫНОВЛЕНИИ ДЕТЕЙ

Институт усыновления в России имеет длительную историю. «...Усыновление как «искусственное сыновство», как прием «стороннего» в состав семьи совершалось в Древней Руси еще во времена язычества. Когда на смену язычеству пришло христианство, усыновление осуществлялось церковью посредством особого акта, исходящего от церковной власти»¹. Процедура усыновления на разных этапах своего развития всегда имела

* Косенко Елена Владиславовна — кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и семейного права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: E_Kosenko1978@mail.ru

определенные ограничения. Так, законодательство XVII в. содержало запрет на усыновление своих незаконнорожденных детей. Далее запрет был упразднен и уже с середины XIX в. усыновлять российских детей разрешалось и иностранцам. Но на усыновление могли передаваться только «подкидыши» и дети, страдающие психическими расстройствами. При этом даже в случае усыновления ребенок сохранял российское гражданство без ограничения срока².

Советский период развития права содержал как примеры полного отказа от института усыновления³, так и вынужденный возврат к этой наиболее приоритетной форме устройства детей⁴.

Актуальность темы усыновления детей сегодня настолько возросла, что трудно сказать, кто не затронул этот вопрос в своих публичных выступлениях. Мы считаем необходимым обратиться к теме усыновления детей, поскольку определенная часть информации, озвученная в СМИ, вызвала у нас вопросы. Более того, полагаем, что далеко не все противники новелл в указанной области располагают достаточными сведениями относительно института усыновления и базируют свое мнение на эмоциональном восприятии событий, а не на реальном положении дел. В связи с изложенным ученые-цивилисты считают своим долгом рассмотреть вопрос усыновления с точки зрения эффективности указанного способа устройства детей, проведя анализ законодательства и практики его применения.

События декабря 2012 г. заставили законодателя обратить пристальное внимание на проблему усыновления детей в Российской Федерации, и прежде всего, усыновление иностранными гражданами. Итогом уходящего года стал один из наиболее резонансных законов — Федеральный закон от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации»⁵. Закон был подписан В.В. Путиным, и вступил в силу с 1 января 2013 г.

Одним из аргументов противников Закона было утверждение относительно большого количества детей (в т. ч. детей — инвалидов), усыновляемых американскими гражданами. Мы не можем согласиться с этим утверждением и в первую очередь обратимся к статистике.

По официальным данным, в 2011 г. российскими гражданами были усыновлены 7416 детей, из них 214 — дети-инвалиды (здесь и далее использованы сведения Интернет-ресурса Министерства образования РФ). Семейный кодекс РФ определяет усыновление как приоритетную форму устройства детей, оставшихся без попечения родителей⁶. При этом, по информации Министерства образования, усыновление не является самым популярным способом устройства детей. Так, по данным за 2011 г., наиболее приоритетным способом устройства оказалась опека (безвозмездная). Возмездная опека по количеству устроенных детей занимает 2-е место. Всего под опеку в течение 2011 г. было передано около 55 тыс. детей. И только 3-е место по количеству устроенных детей занимает усыновление⁷.

В соответствии с действующим законодательством последствия усыновления и опеки существенно различаются. Опека не порождает особых правовых связей между опекуном и попечителем. Усыновитель и усыновленный остаются родственниками и по достижению совершеннолетия в возрасте 18 лет. При этом законодатель относит такую родственную связь к числу наиболее значимых. Семейный кодекс РФ в ст. 137 определяет, что усыновитель и усыновленный приравниваются к родителям и детям по происхождению. Гражданский кодекс РФ относит усыновляемого и усыновителя к наследникам первой очереди, подчеркивая тем самым особую юридическую связь между указанными лицами.

Опекун по отношению к опекаемому не приобретает аналогичных правомочий. По достижении совершеннолетия 18 лет юридические отношения между ними утрачиваются. Более того, Семейный кодекс РФ не предусматривает и возможности взыскания алиментного содержания в пользу опекаемого (либо опекуна), тогда как усыновителю передается право родителя обращаться к усыновленному за выплатой алиментов.

Преобладание опеки как формы устройства детей над усыновлением объясняется, на наш взгляд, более упрощенными требованиями к опекуну, нежели усыновителю. Кроме того, около трети опекаемых передается под опеку возмездную, т. е. опекун (которым здесь выступает приемная семья, патронатная семья) получает вознаграждение за исполнение своих обязанностей, что также немаловажно в сложившейся экономической ситуации. Усыновитель не получает постоянных государственных дотаций и вынужден содержать ребенка за счет собственных доходов.

В целом статистика свидетельствует о том, что опека всегда являлась наиболее предпочтительной формой устройства детей, в несколько раз по численности превосходя усыновление (см. данные за 2008–2010 гг.).

По поводу преобладающего в обществе мнения относительно большого количества детей-инвалидов, усыновляемых иностранными гражданами, заметим, что процент таких усыновлений не слишком высок и в целом приближен к процентным показателям усыновлений гражданами Российской Федерации. Так, за 2010 г. из 3355 усыновленных детей (иностранцами гражданами), дети-инвалиды составили 148 чел., т. е. около 4 %. Действительно, большинство детей-инвалидов были переданы на усыновление гражданам США: 44 ребенка из общего количества усыновленных этими гражданами (1016 детей), но и здесь показатель составил около 4 %.

В 2011 г. российские граждане усыновили 7416 детей, из них 214 детей-инвалидов, что составляет около 3 %. Граждане США в 2011 г. из общего числа усыновленных детей (956) усыновили 89 детей-инвалидов, т. е. примерно 9 %. Такой показатель, судя по статистике, выявлен впервые, поэтому, полагаем, он не может считаться существенным. Статистические данные по усыновлению за прошлые годы (до 2011 г.) свидетельствуют о примерно одинаковом процентном соотношении усыновленных инвалидов иностранными и российскими усыновителями. Тем не менее, в СМИ

активно обсуждается информация о том, что якобы только иностранные граждане усыновляют детей-инвалидов. Утверждение о значительном удельном весе в числе детей, усыновляемых иностранными гражданами, детей-инвалидов, является надуманным, не подкрепленным действительными фактическими данными. Российские граждане стабильно усыновляют около 3 % детей-инвалидов от общего количества усыновленных.

В целом россияне усыновляют детей примерно в 2 раза больше, чем все иностранные граждане (имеются в виду данные за календарный год). Для примера заметим, что в Украине складывается аналогичная ситуация. Уполномоченный по правам ребенка при Президенте Украины Ю. Павленко приводит следующие данные: «По итогам 2012 года украинцы усыновили втрое больше детей, чем иностранцы: украинцами по результатам года будет усыновлено около двух тысяч детей, а иностранцами — около 700»⁸.

Отрадным является тот факт, что с 2009 г. в Российской Федерации наблюдается устойчивая тенденция к снижению количества детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Далее хотелось бы обратить внимание на меры, принимаемые законодателем по вопросу процедуры усыновления. С 1 сентября 2012 г. вступили в силу изменения, относительно ужесточения требований к усыновителям. В частности, помимо прочего, кандидаты в усыновители должны пройти психолого-педагогическую и правовую подготовку. В виде исключения от подготовки освобождены отчимы и мачехи, близкие родственники ребенка и лица, которые уже являются усыновителями и усыновление в отношении них не отменено.

Субъекты РФ теперь обязаны разработать программу и порядок подготовки лиц, желающих стать усыновителями. Так, «...приказом министерства образования и науки Мурманской области утверждена региональная программа подготовки лиц, желающих принять на воспитание в семью ребенка, оставшегося без попечения родителей, которая будет реализовываться всеми службами сопровождения на территории региона. Программа состоит из трех основных блоков, продолжительность обучения должна составить 80,5 часа. Основным методом изучения программы являются тренинги, большое внимание уделено индивидуальному консультированию»⁹. В Мордовии продолжительность программы — 72 ч, подготовку ведут медики, логопеды, психологи¹⁰.

Новелла, тем не менее, создает определенные «мягкие» условия для иностранных граждан. Так, в соответствии со ст. 127 Семейного кодекса РФ, иностранными гражданами, лицами без гражданства или гражданами Российской Федерации, постоянно проживающими за пределами территории Российской Федерации, которые желают принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей и являющегося гражданином Российской Федерации, могут быть представлены документы о прохождении соответствующей подготовки на территории государства, в котором они постоянно проживают. Полагаем, такой подход не

отвечает интересам усыновляемого ребенка. Программа подготовки в иностранном государстве может коренным образом отличаться от российской, не содержать отдельных составляющих программы и в целом быть просто иной. В контексте этого вопроса напомним, что Семейный кодекс РФ в ст. 123 одним из условий устройства ребенка называет учет его этнического происхождения, принадлежность к определенной религии и культуре, знания родного языка, возможности обеспечения преемственности в воспитании и образовании. Может ли программа иностранного государства, рассчитанная на усыновление (устройство) детей именно этой страны, отвечать интересам каждого российского ребенка — кандидата на усыновление? Полагаем, что нет. Нарушение прав и законных интересов отдельных детей здесь неизбежны.

На основании изложенного мы приходим к однозначному выводу о необходимости обязательной подготовки будущего усыновителя в центрах подготовки на территории Российской Федерации. Кроме того, не совсем верным представляется освобождение от прохождения подготовки для отчима и мачехи ребенка. Законодатель здесь, видимо, полагаясь на мнение родителя, проживающего совместно с ребенком, не счел нужным дополнительно обязывать указанную категорию лиц проходить подготовку. Такой вывод сделан, очевидно, поспешно. Не стоит забывать, что родитель не всегда в полной мере осознает действительную совместимость ребенка и отчима (мачехи), последствия усыновления. Мы полагаем, что правовая подготовка отчима (мачехи) и родителя, проживающего совместно с отчимом (мачехой) ребенка, была бы полезной с точки зрения соблюдения прав и законных интересов ребенка.

¹ Макеева А.А. Реализация международно-правовых норм в сфере защиты прав детей // Журнал российского права. 2011. № 9. С. 100–106.

² Более подробно об этом см.: Кодификация российского гражданского права. Свод Законов гражданских Российской империи. Проект гражданского Уложения Российской империи. Гражданский кодекс 1922 года. Гражданский кодекс РСФСР 1964 года. Екатеринбург, 2003.

³ Так, например, первое советское семейное законодательство не содержало норм об усыновлении. См.: Декрет ВЦИК и СНК «О гражданском браке, о детях и о ведении книг актов состояния» от 18 (31) октября 1917 г. // Декреты Советской власти: в 3 т. Т. 1: 25 октября 1917 г. – 16 марта 1918 г. М., 1957.

⁴ См.: Кодекс законов о браке и семье и опеке от 1 января 1927 г. // СУ РСФСР. 1926. № 82, ст. 612.

⁵ URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/23098.html#.UPb4oydGfDw> (дата обращения: 24.12.2012).

⁶ См.: Семейный кодекс РФ от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (в ред. Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 351-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 1, ст. 16; 2011. № 49, ч. 1, ст. 7029.

⁷ Официальный сайт Министерства образования РФ: Интернет-проект Министерства образования РФ. URL: <http://www.usynovite.ru/statistics/2011/6/html> (дата обращения: 29.12.2012).

⁸ По материалам УНИАН «Павленко: Украина не боится увеличения иностранных усыновителей из-за Закона Димы Яковлева». URL: <http://www.korrespondent.net/Украина.html> (дата обращения: 02.01.2013).

⁹ Ужесточен порядок принятия детей на воспитание. URL: <http://www.region51.com/node/902926/html> (дата обращения: 30.12.2012).

¹⁰ См.: Никитина Т. В Мордовии начаты курсы по подготовке усыновителей, опекунов и приемных детей // Известия Мордовии. URL: <http://saransk.bezformata.ru/listnews/usynovitelej-opekunov-i.../8069745/> (дата обращения: 30.12.2012).

УГОЛОВНОЕ ПРАВО, УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС И КРИМИНАЛИСТИКА

Н.С. Манова*

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ И ПРАКТИКИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СТАДИИ ВОЗБУЖДЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА

В соответствии с действующим уголовно-процессуальным законодательством досудебное производство во всех случаях начинается стадией возбуждения уголовного дела. Одна из основополагающих идей отечественного судопроизводства долгое время базировалась на том, что производство следственных действий и собирание доказательств допускаются только после возбуждения уголовного дела. Это правило было прочно усвоено законодательством и рассматривалось в процессуальной теории как необходимый барьер, ограждающий свободу и неприкосновенность личности от бесконтрольности в применении мер государственного принуждения.

Ныне возбуждение уголовного дела как составная часть досудебного производства в российском уголовном процессе представляет собой урегулированную законом деятельность по получению и оформлению информации о преступлении, в необходимых случаях — по проверке наличия в данной информации оснований для начала предварительного расследования, а также по принятию решения о возбуждении или отказе в возбуждении уголовного дела. Конституционный Суд РФ указал, что на данной стадии процесса устанавливаются поводы и основания к возбуждению уголовного дела, в т. ч. достаточность данных, указывающих на признаки преступления, обстоятельства, исключающие возбуждение дела, а также принимаются меры по предотвращению или пресечению преступления, закреплению его следов, обеспечению последующего расследования и рассмотрения дела.

Таким образом, задача этой стадии заключается в установлении наличия или отсутствия условий (предпосылок), необходимых для возбуждения уго-

ловного дела. На этом этапе не ставятся и не решаются задачи достоверного установления всех обстоятельств преступления и изобличения виновного. Поэтому нельзя согласиться с утверждением, что задачи предварительного расследования и возбуждения уголовного дела являются общими¹.

Многие авторы отмечают, что УПК РФ, регламентируя деятельность в стадии возбуждения уголовного дела, не только не смог устранить недостатки старого законодательства, но и создал целый ряд новых проблем, затрудняющих деятельность органов расследования по оперативному реагированию за факты выявленных преступлений². Прежде всего, речь идет о проблемах регламентации проверки сообщений о преступлениях. В момент принятия УПК РФ законодатель вообще отказался от необходимости регламентировать такого рода деятельность, упомянув лишь о некоторых средствах и способах проверки применительно к сообщениям о преступлениях, распространенным в средствах массовой информации. Подобная ситуация свидетельствовала о наличии существенного пробела в правовом регулировании деятельности в стадии возбуждения дела. Начиная с 2003 г., законодатель постепенно, не всегда продуманно и последовательно пытается заполнить данный пробел.

В 2003 г. в ст. 144 УПК РФ было внесено мало что изменившее по существу положение о том, что органы уголовного преследования при проверке сообщений о преступлениях имеют право требовать производства документальных проверок и ревизий³. Ограниченность средств проверки заявлений и сообщений о преступлении, невозможность принять с их помощью обоснованное решение о начале производства по делу составляли традиционную проблему первой стадии российского уголовного процесса. Минимальные средства получения необходимой информации о наличии оснований для возбуждения (отказа в возбуждении) уголовного дела, предусмотренные законом, побуждали практических работников «изобретать» способы закрепления таких данных. Отсюда появлялись «акты судебно-медицинского освидетельствования», протоколы «добровольной выдачи», «изъятия» и т. д.

Первоначально Кодекс предусмотрел возможность проведения в стадии возбуждения уголовного дела таких следственных действий, как осмотр места происшествия и трупа, а также назначения судебной экспертизы в тех случаях, когда они были необходимы для закрепления следов преступления и установления лица, его совершившего. Однако законодательное решение вопроса о производстве экспертизы в данной стадии процесса было трудно признать удачным, что породило на практике ряд проблемных ситуаций⁴. В связи с этим законодатель в 2007 г. отказался от возможности назначения судебной экспертизы до возбуждения уголовного дела⁵.

9 марта 2010 г. в ст. 144 УПК РФ были внесены очередные изменения, в соответствии с которыми следователь и дознаватель получили право проводить исследования документов, предметов, трупов и привлекать к этим исследованиям специалистов⁶. Тем самым проверка достаточности оснований для возбуждения уголовного дела на тот момент могла проводиться следующими способами: в исключительных случаях в целях закрепления

следов преступления и установления лица, его совершившего, следователь и дознаватель были вправе провести такие следственные действия, как осмотр места происшествия, осмотр трупа и освидетельствование; в организациях, предприятиях и учреждениях могли истребоваться документы и материалы, подтверждающие сообщение о преступлении; при необходимости могли быть назначены ревизии, документальные проверки, а также исследования полученных предметов, документов и обнаруженных трупов с привлечением специалистов.

Эти изменения закона вновь породили целый ряд вопросов. Прежде всего, было не ясно, в какую форму должны облекаться подобные исследования: может ли это быть заключение специалиста или же речь должна идти об актах исследований (судебно-медицинских, криминалистических и т. д.). Безусловно, для следователя и дознавателя более предпочтительной была бы возможность получать в стадии возбуждения уголовного дела заключение специалиста, которое в соответствии со ст. 74 УПК РФ может выступать в качестве источника доказательств.

Об иных способах проверки достаточности оснований для возбуждения уголовного дела УПК РФ на тот момент не упоминал. В частности, законодатель по непонятным причинам вновь умолчал о самом распространенном из таких способов — получении объяснений от граждан.

Очередным шагом в реформировании законодательного регулирования формы деятельности в стадии возбуждения уголовного дела стали изменения, внесенные в ст. 144 УПК РФ 4 марта 2013 г.⁷ В число способов проверки заявлений и сообщений о преступлениях наконец-то включено получение объяснений; расширено количество следственных действий, допускаемых в стадии возбуждения уголовного дела за счет производства осмотра предметов и документов и назначения и производства экспертизы и, как следствие этого, получения образцов для сравнительного исследования. Казалось бы, законодатель увидел те недостатки правового регулирования и проблемы, с которыми сталкивалась практика при проверке сообщений о преступлениях.

В то же время анализ новелл, внесенных в ст. 144 УПК РФ, как представляется, дает основания полагать, что законодатель взял курс на отказ от стадии возбуждения уголовного дела. В частности, в соответствии с введенными в ст. 144 УПК РФ ч. 1.1 и 1.2 лицам, участвующим в производстве процессуальных действий при проверке сообщения о преступлении, должны разъясняться их права и обязанности, предусмотренные законом для таких участников досудебного производства, как потерпевший, подозреваемый, свидетель (право не свидетельствовать против себя и своих близких родственников, пользоваться помощью адвоката). Полученные же в ходе проверки сообщения о преступлении сведения законодатель провозглашает доказательствами при условии, что они отвечают требованиям допустимости, установленным ст. 75 Кодекса.

Кроме того, Закон не только прямо, но и в завуалированной форме расширяет количество следственных действий, производство которых допускается до возбуждения уголовного дела. Допуская истребование предметов и документов с целью проверки сообщений о преступлении, ч. 1 ст. 144 УПК РФ ныне предлагает изымать их в порядке, установленном Кодексом. Изъятие предметов и документов является, главным образом, результатом таких следственных действий, как осмотр места происшествия, обыск и выемка. Тем самым указанное положение Закона возможно трактовать как допустимость производства при проверке оснований для возбуждения уголовного дела всех этих следственных действий.

Данные положения, на наш взгляд, отчетливо свидетельствуют о размывании граней стадии возбуждения уголовного дела, о стирании рубежа, отделяющего доследственную проверку от собственно предварительного расследования. А это, как справедливо отмечено, неизбежно порождает нигилистическое отношение к акту возбуждения уголовного дела как к пустой, изживающей себя формальности и ведет к эрозии досудебного производства в уголовном процессе⁸.

Именно к этому могут привести изменения, внесенные в ст. 144 УПК РФ 4 марта 2013 г., в соответствии с которыми происходит перенос элементов расследования в стадию возбуждения уголовного дела. В последние годы в процессуальной литературе вновь возрождается неоднократно отвергнутая концепция о необходимости рассматривать возбуждение уголовного дела не в качестве самостоятельной стадии процесса, а как начальный момент предварительного расследования. Ее сторонники пишут о том, что данная стадия давно уже не выполняет своего предназначения как гарантии прав личности в уголовном судопроизводстве, что она искусственно сдерживает расследование обстоятельств преступления, ставит следователей в труднейшее положение и по сути представляет собой один из устаревших догматов теории уголовного процесса, противоречащих потребностям практики и мешающих совершенствованию процессуальных форм; что ныне возбуждение уголовного дела — это не более, чем нарочитое нагромождение правил и сроков проверки, которые лишь препятствуют оперативному ходу расследования и постоянно нарушаются на практике⁹.

С последним действительно трудно спорить, т. к. сплошь нарушаются трех- и даже десятидневные сроки проверки достаточности оснований для возбуждения уголовного дела, установленные законом, укрываются от регистрации и учета десятки тысяч преступлений. Тем не менее, вряд ли можно согласиться с тем, что возбуждение уголовного дела должно быть не более, чем начальным моментом уголовного процесса, не имеющим значения самостоятельной стадии.

В отечественном уголовном судопроизводстве именно стадия возбуждения дела «запускает механизм» уголовного процесса, приводит его в движение, создает правовую основу для выполнения процессуальных действий в последующих стадиях, т. е. служит «точкой отсчета начала дей-

ствия специфического режима уголовно-процессуального регулирования взаимоотношений государства и человека и определяет пределы правового поля, в рамках которого допускается использование соответствующих полномочий органов и должностных лиц, осуществляющих досудебное производство»¹⁰, и наконец, точкой отсчета сроков данного производства.

Не решившись сразу отказаться от стадии возбуждения уголовного дела, авторы Федерального закона от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ перенесли элементы следственной деятельности в первую стадию процесса. В силу этого изменения, внесенные в ст. 144 УПК РФ, выглядят половинчатыми, не согласуются с положениями Общей части уголовно-процессуального закона о понятии и правовом положении участников процесса, о правилах осуществления доказательственной деятельности. И хотя некоторые ученые полагают, что проведение в стадии возбуждения уголовного дела как можно большего количества следственных действий, а также признание доказательствами данных, полученных при проверке сообщения о преступлении, сделает правовую регламентацию первой стадии российского уголовного процесса более совершенной¹¹, полагаем, что признать последние изменения ст. 144 УПК РФ, хотя бы продуманными очень трудно. Так, допустив производство экспертизы для проверки сообщений о преступлении, ч. 1.2 ст. 144 УПК РФ обязывает органы расследования после возбуждения уголовного дела во всех случаях удовлетворять ходатайства стороны защиты и потерпевшего о назначении дополнительной или повторной экспертизы, независимо от того, насколько обоснованными будут подобные ходатайства, есть ли действительные основания для проведения этих экспертиз.

Все это свидетельствует о том, что рассматриваемая стадия процесса в ее новой регламентации все также далека от совершенства. Однако столь категоричное решение проблемы, как отказ от стадии возбуждения уголовного дела, представляется неприемлемым. Как справедливо отмечено, упразднение того или иного института — самый простой, но не всегда приемлемый способ решать проблемы, имеющиеся в практике его применения¹². Стадия возбуждения уголовного дела остается «фильтром», отсеивающим сообщения о событиях, не содержащих признаков преступления и не позволяющим впустую тратить силы и время следователя и дознавателя по уголовным делам, по которым имеются обстоятельства, исключающие уголовное судопроизводство.

Наиболее оптимальным путем, гарантирующим решение задач данной стадии процесса, видится обеспечение оперативного решения вопроса о возбуждении уголовного дела. В УПК РФ сохранен традиционный трехсуточный срок принятия решения, который при необходимости может быть продлен до 10 суток, а в случае проведения документальных проверок и ревизий и некоторых других процессуальных действий руководитель следственного органа и прокурор вправе продлить этот срок до 30 суток.

По нашему мнению, в Законе должна содержаться четкая формулировка о том, что в тех случаях, когда налицо достаточные основания для

возбуждения уголовного дела, решение об этом должно приниматься немедленно (имеется в виду день получения заявления или сообщения о преступлении). Анализ практики показывает, что по 21 % изученных уголовных дел решение об их возбуждении было принято на второй или третий день после поступления первичной информации о преступлении, несмотря на то, что ни одного проверочного действия совершено не было.

Многие авторы считают установленный УПК РФ трехсуточный срок для проверки оснований для возбуждения уголовного дела «наивным», т. к. он не позволяет в ряде случаев (например, по делам об экономических преступлениях) принять законное и обоснованное решение о начале производства по делу, предполагающее изучение значительного массива документов¹³. Думается, что законодатель, предусмотрев возможность продления срока проверки оснований для возбуждения уголовного дела до 30 суток, поддался именно таким умонастроениям ученых и практиков. Однако данную новеллу трудно признать обоснованной, особенно в условиях и без того сложившейся практики волокиты при принятии решения о возбуждении уголовного дела. В данном случае смешиваются задачи стадии предварительного расследования — доказать наличие состава преступления — и задачи стадии возбуждения уголовного дела, назначение которой состоит лишь в том, чтобы выявить наличие признаков преступления.

Требование закона о принятии немедленного решения о возбуждении уголовного дела позволит расширить круг следственных действий, необходимых для обеспечения практической возможности выполнения задач, стоящих перед рассматриваемой стадией процесса. Гарантией обеспечения законности и прав граждан, интересы которых были затронуты, как раз и будет указание в Законе на то, что в этих случаях вопрос о возбуждении уголовного дела должен решаться немедленно после проведения любого из допустимых следственных действий.

При всех недостатках стадия возбуждения уголовного дела позволяет четко очертить рамки предварительного расследования с присущим ему государственно-властным принудительным характером, что уже само по себе служит гарантией прав и законных интересов вовлеченных в него граждан. Досудебное производство может и должно осуществляться только в рамках тех обстоятельств, которые составили предмет возбуждения дела¹⁴. Иначе говоря, оно ограничивается возможным составом того преступления, в рамках которого возбуждено дело. Всякий выход за пределы указанных обстоятельств возможен только после выявления оснований для возбуждения другого уголовного дела и объединения его с ранее возбужденным.

¹ См.: Кузнецов Н.П. Доказывание в стадии возбуждения уголовного дела. Воронеж, 1983. С. 17–18.

² См., например: Петров А.В. Пределы проверки сообщений о преступлении и процессуальные способы ее осуществления // Законность. 2012. № 5. С. 49–54.

³ См.: Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 92-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 10–11 июля.

⁴ См.: Манова Н.С. Досудебное и судебное производство: сущность и дифференциация процессуальных форм. Саратов, 2003 С. 82–83; Манова Н.С., Францифоров Ю.В. Проблемные

аспекты стадии возбуждения уголовного дела по новому Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации // Российский судья. 2003. № 5.

⁵ См.: Федеральный закон РФ от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации”» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 24, ст. 2830.

⁶ См.: Федеральный закон РФ от 9 марта 2010 г. № 19-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // Российская газета. 2010. 12 марта.

⁷ См.: Федеральный закон РФ от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ «О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // Российская газета. 2013. 6 марта.

⁸ См., например: *Савицкий В.М.* Надо ли реформировать стадию возбуждения уголовного дела // Советское государство и право. 1974. № 8. С. 87; *Он же.* Последние изменения в УПК: продолжение демократизации судопроизводства. Вступительная статья // УПК РСФСР. М., 1995. С. 186–188; *Шейфер С.А.* Собираание доказательств в советском уголовном процессе. Саратов, 1986. С. 58; *Петрухин И.Л.* Свобода личности и уголовно-процессуальное принуждение. М., 1985. С. 130–131 и т. д.

⁹ См.: *Володина Л.М.* О проблемах регламентации досудебных производств // Актуальные проблемы борьбы с преступностью. Материалы республиканской научно-практической конференции. Екатеринбург, 1999. С. 224; *Деришев Ю.* Стадия возбуждения уголовного дела — реликт «социалистической законности» // Российская юстиция. 2003. № 8. С. 34–36; *Гуськова А.П.* Нужна ли стадия возбуждения уголовного дела российскому уголовному судопроизводству? // Проблемы противодействия преступлениям в современных условиях: материалы Международной научно-практической конференции. Ч. 1. Уфа, 2003. С. 61–65; *Воскобитова Л.А.* Возбуждение и прекращение уголовного дела: анализ следственной практики // Уголовное судопроизводство. 2010. № 2. С. 3–6.

¹⁰ *Лазарев В.А.* Возбуждение уголовного дела как акт правового реагирования на преступные посяательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 1.

¹¹ См.: *Исаенко В., Папышева Е.* О системе уголовно-процессуальной деятельности в стадии возбуждения уголовного дела // Уголовное право. 2009. № 6. С. 82–84.

¹² См.: *Химичева Г.П.* Уточнить процедуру доследственной проверки // Уголовное судопроизводство. 2012. № 1. С. 23–26.

¹³ См.: *Яшин В.Н.* Предварительная проверка первичных материалов о преступлениях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 18; *Головкин Л.В.* Новый УПК Российской Федерации в контексте сравнительного уголовно-процессуального права // Государство и право. 2002. № 5. С. 56; *Бирюков Ю.* Новое уголовно-процессуальное законодательство и практика прокурорского надзора // Российская юстиция. 2003. № 6. С. 44.

¹⁴ См.: *Корнуков В.М., Лазарев В.А.* Правовые аспекты системности и связи основных уголовно-процессуальных актов предварительного расследования // Правовая политика и правовая жизнь. 2001. № 1. С. 143; *Богдановский А.* Возбуждение уголовного дела при наличии повода и основания — не право, а обязанность // Российская юстиция. 2002. № 2. С. 35–36.

Т.Г. Командирова*

РОЛЬ ПРАВОТВОРЧЕСТВА В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПРЕСТУПНОСТИ В РОССИИ

Вопрос противодействия экономической преступности в современной России всегда отличался актуальностью, но особое значение данная проблема приобрела в период распада СССР. Именно тогда возникла острая необходимость создания новой системы законодательства, отвечающей требованиям современного государства с развитой экономикой.

* *Командирова Татьяна Геннадиевна* — кандидат юридических наук, научный сотрудник Сектора координации научно-исследовательских работ Научно-исследовательского отдела ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: komandirovat@yandex.ru

Прежде чем приступить непосредственно к исследованию заявленной темы, считаем необходимым провести краткий обзор мнений по поводу определения термина «правотворчество». Например, Н.А. Власенко определяет правотворчество как деятельность компетентных органов (государственных, муниципальных и др.) по разработке и принятию нормативных правовых актов¹. По мнению А.В. Малько, правотворчество — это деятельность, прежде всего, государственных органов, осуществляемая в рамках установленных процессуальных процедур, по принятию, изменению и отмене юридических норм². В свою очередь, Т.Н. Радько определяет правотворчество как правовую форму деятельности органов государства и населения страны, направленную на официальное создание, санкционирование, изменение и отмену норм права³.

На наш взгляд, определение правотворчества можно выразить следующим образом: это правовая форма деятельности субъектов правотворческой инициативы, осуществляемая в рамках установленных процессуальных процедур, по принятию, изменению и отмене норм права.

Многие авторы, рассматривая суть правотворчества, предлагают классифицировать таковое по различным критериям. Н.А. Власенко определяет виды правотворчества в зависимости от субъекта: законотворчество, подзаконное нормотворчество, референдум, делегированное нормотворчество, нормотворчество органов местного самоуправления, договорное нормотворчество, локальное нормотворчество⁴. А.В. Малько увеличивает количество критериев для определения видов правотворчества:

в зависимости от субъектов: правотворчество народа в процессе проведения референдума; правотворчество государственных органов; правотворчество отдельных должностных лиц; правотворчество органов местного самоуправления; правотворчество общественных организаций;

в зависимости от значимости: законотворчество; делегированное правотворчество; подзаконное правотворчество⁵.

Еще большее количество критериев для классификации правотворчества предлагает М.Н. Марченко. В их числе следующие: 1) субъект правотворчества; 2) регламенты правотворчества различных государственных органов, предполагающие разграничение видов правотворчества в зависимости от законодательно закрепленной процедуры нормотворчества; 3) виды правовых актов как цели правотворческих процессов; 4) тема, объем и содержание будущего правового акта⁶.

Полагаем, что перечисленными критериями классификация правотворчества не ограничена. Поскольку в современной юридической литературе можно встретить такие термины, как «уголовное правотворчество», «гражданское правотворчество», «административное правотворчество», то целесообразно сформулировать и критерий классификации в зависимости от сферы применения правового акта, созданного в процессе правотворчества.

Следует обратить внимание, что законодательно понятие «правотворчество» не прописано. Понятие «правотворческая инициатива» закреп-

плено лишь в ст. 26 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. от 2 июля 2013 г. № 185-ФЗ)⁷, а в ст. 6 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изм. от 2 июля 2013 г. № 185-ФЗ)⁸ и в Конституции РФ прописано право законодательной инициативы. Учитывая, что законодательство является видом правотворчества, считаем возможным употребление термина «правотворчество» при рассмотрении вопроса об обеспечении противодействия экономической преступности, с учетом того, что судоустройство, прокуратура, уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство отнесено к исключительному ведению Российской Федерации.

Оценивая роль правотворчества в обеспечении противодействия экономической преступности, необходимо пояснить, что в аспекте заявленной темы предметом нашего рассмотрения является правотворчество как правовая форма деятельности субъектов правотворческой инициативы, осуществляемая в рамках установленных процессуальных процедур по принятию, изменению и отмене норм права, обеспечивающих противодействие экономической преступности в России, т. е. уголовное правотворчество в экономической сфере.

При определении роли правотворчества в обеспечении противодействия экономической преступности целесообразно также вспомнить принципы правотворчества. В современной юридической литературе в числе таких называют принципы законности, демократизма, гласности, научности, профессионализма, оперативности, системности, связь правотворчества и практики⁹. Считаем необходимым дополнить указанный перечень принципов правотворчества таким, как эффективность. На наш взгляд, эффективное уголовное правотворчество по противодействию экономической преступности предполагает создание такого правового акта, который отвечал бы требованиям современной жизни государства, действовал бы допустимо длительный период времени в стабильном государстве без необходимости внесения изменений и дополнений в рамках, установленных Конституцией.

Исследуя правотворчество, обеспечивающее противодействие экономической преступности, следует вспомнить о том, что существуют некие пределы и направления правотворчества в указанной сфере. Основным гарантом противодействия экономической преступности в современной России, безусловно, служит Конституция. Основной Закон России определяет границы и направления развития правотворчества в сфере противодействия экономической преступности. Именно в рамках границ и направлений, прописанных в Основном Законе, и действует законодатель при осуществлении уголовного правотворчества.

Началом правотворческого процесса следует считать этап формирования права — выявление гражданами, учреждениями, организациями и иными членами гражданского общества несовершенных, малоэффективных юридических норм, выступающих источником правовых конфликтов, либо отсутствие юридических норм, которые должны регулировать те или иные отношения в силу их юридической природы. Другими словами, этот процесс связан с осознанием той или иной частью общества необходимости в правовом регулировании каких-либо фактических отношений либо наличием малоэффективных норм права как социально-правовой проблемы, требующей решения. С помощью средств массовой информации, деятельности политических партий и т. п. формируется общественное мнение о необходимости правового регулирования фактических отношений либо необходимости корректировки отдельных юридических норм. Формирование общественного мнения завершается внесением нормотворческих предложений в соответствующий правотворческий орган¹⁰. Именно на этом этапе действуют нормы российского законодательства о праве законодательной (правотворческой) инициативы. Далее следует работа законодательного органа в границах федерального законодательства.

В рамках уголовного правотворчества главным субъектом, осуществляющим правотворческие функции (создание системы федерального законодательства, противодействующего экономической преступности), является Государственная Дума РФ. Именно перед российским парламентом после принятия Конституции РФ 1993 г. стояла задача создания эффективного законодательства, обеспечивающего противодействие экономической преступности в границах, определенных Основным Законом.

Необходимо подчеркнуть, что эффективность уголовного правотворчества в сфере противодействия экономическим преступлениям возможна лишь при соблюдении всех остальных принципов правотворчества. Законность обеспечивается соблюдением границ правового регулирования, установленных Конституцией РФ, научность и профессионализм — привлечением к законодательному процессу ученых и экспертов, связь с практикой — анализом правоприменения устаревшей нормы и судебной практики. Именно поэтому Регламентом Государственной Думы предусмотрено рассмотрение законопроектов в несколько этапов, в зависимости от типа создаваемого правового акта. Эффективности уголовного правотворчества способствуют также положения Регламента Государственной Думы о создании комитетов по профилю законодательной деятельности и о возможности приглашения для участия в законодательном процессе ученых и специалистов в качестве экспертов. Так, например, в настоящее время на рассмотрении Российского парламента находится проект федерального закона № 283657-6 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» (внесен членами Совета Федерации А.А. Клишасом, К.Э. Добрыниным, В.А. Тюльпановым)¹¹. Профильным комитетом является Коми-

тет Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству. Именно на этот комитет и возлагается функция по внесению на рассмотрение Государственной Думы в числе прочих проектов законов, противодействующих экономической преступности в России.

Итак, с 13 июня 1996 г. действует Уголовный кодекс РФ (далее — УК РФ). Первые изменения были внесены в него 2 года спустя. Всего же за период действия УК РФ изменения и дополнения вносились 105 раз. В разд. VIII «Преступления в сфере экономики» изменения и дополнения вносились более 10 раз, в т. ч. в связи с требованиями новых реалий современной жизни, развитием техники, электронных платежных систем, Интернет-технологий. Так, например, в УК РФ появилось более 20 новых составов преступлений в сфере экономики, 6 из них — это дополнительные составы мошенничества. Одновременно было пересмотрено законодательство о банках и банковской деятельности, о предпринимательской деятельности, о рынке ценных бумаг и т. д. В период с 1993 г. по настоящее время было создано множество новых законов, но и они со временем претерпели многочисленные изменения. В этой связи уместно привести следующее высказывание К. Маркса: «Мудрый законодатель предупреждает преступление, чтобы не быть вынужденным наказывать за него»¹². С этим нельзя не согласиться. Именно поэтому противодействие экономическим преступлениям не заключается лишь в ужесточении санкций и введении новых составов преступлений. В данном случае требуется совершенствование прежних и создание новых правовых актов, регулирующих экономическую деятельность.

Следует подчеркнуть, что в современных условиях в России сложно оценить эффективность правотворчества. Россия как демократическое правовое государство до сих пор находится на этапе становления. Постоянное развитие рыночных отношений, необходимость обеспечения безопасного предпринимательства, потребность корректировки правового регулирования служат причинами многочисленных изменений законодательства в сфере экономики. Однако эффективность правотворчества — это основной ориентир при создании очередного правового акта. Можно сказать, что корректировка в процессе правотворчества служит инструментом управления общества, средством противодействия нежелательным, с точки зрения человеческой морали и этики, событиям, в т. ч. экономическим преступлениям. Непосредственно при осуществлении уголовного правотворчества формируются подходящие условия для устойчивого развития и функционирования государства и общества.

На наш взгляд, результаты уголовного правотворчества по противодействию экономической преступности можно разделить на следующие группы: нормы, предупреждающие совершение экономических преступлений (обязывают к ведению экономической деятельности в определенных рамках, установленных законодательством); нормы контролирующего ха-

рактера (определяют порядок проведения проверок хозяйствующих субъектов с целью предотвратить нарушения законодательства) и нормы, определяющие наказание за совершенное преступление (уголовные санкции).

Исследуя причины недостаточной эффективности уголовного правотворчества по противодействию экономической преступности, уместно привести аргументы С.Э. Жалинского, который считает, что в обыденном сознании и даже во многих работах юристов экономика рассматривается исключительно как зараженная криминалом сфера социальной деятельности. В итоге происходит определенная деформация задач уголовного права, растет коррупционность отдельных уголовно-правовых решений, подавляются инновационная активность субъектов экономики и развитие экономических институтов. Автор предлагает в будущем на основе инструментального анализа проанализировать социальную полезность и негативные последствия действия уголовного права в сфере экономики по системе «издержки — выгоды»; изучить уголовно-правовую специфику вины, предпринимательских рисков, оценить круг обстоятельств, устраняющих преступность деяний в сфере экономики; разработать демонстрационные признаки общественной опасности экономических преступлений¹³. Думается, предложение С.Э. Жалинского свидетельствует о необходимости соблюдения принципов научности и профессионализма в уголовном правотворчестве. Таким образом, достижение высоких показателей эффективности уголовного правотворчества по противодействию экономической преступности возможно при активном вовлечении в правотворческий процесс научного сообщества в тесной взаимосвязи со специалистами-практиками.

¹ См.: Власенко Н.А. Теория государства и права: учебное пособие. 2-е изд., перераб., доп. и испр. М., 2011. С. 153.

² См.: Малько А.В. Теория государства и права в схемах, определениях и комментариях: учебное пособие. М., 2010. С. 51.

³ См.: Радько Т.Н. Теория государства и права в схемах и определениях: учебное пособие. М., 2011. С. 114.

⁴ См.: Власенко Н.А. Указ. соч. С. 154.

⁵ См.: Малько А.В. Указ. соч. С. 51.

⁶ См.: Общая теория государства и права: академический курс: в 2 т. / под ред. М.Н. Марченко. Т. 2: Теория права. М., 2000. С. 163–164.

⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822; 2013. № 27, ст. 3477.

⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42, ст. 5005; 2013. № 27, ст. 3477.

⁹ См.: Власенко Н.А. Указ. соч. С. 154; Малько А.В. Указ. соч. С. 51.

¹⁰ См.: Власенко Н.А. Указ. соч. С. 153.

¹¹ URL [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=283657-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=283657-6&02) (дата обращения: 16.07.2013).

¹² См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 1. С. 131.

¹³ См.: Жалинский А.Э. Уголовное право в ожидании перемен: теоретико-инструментальный анализ. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 232.

М.М. Лапунин*

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРЕСТУПЛЕНИЙ В СФЕРЕ КОМПЬЮТЕРНОЙ ИНФОРМАЦИИ

В XXI в. информация приобрела особую ценность. Фраза Ротшильда «кто владеет информацией — тот владеет миром» ныне совершенно не звучит пафосно (да и 200 лет назад именно вовремя полученные сведения существенно увеличили состояние семьи Ротшильдов). Действительно, сегодня на информации, хранящейся на электронных носителях, зиждется все материальное благополучие большинства людей, на ней строятся системы государственной безопасности, без нее невозможны прорывы в современной науке. Банковские карты и коды доступа к ракетам, базы данных налогоплательщиков и системы управления медицинским оборудованием, энерго-, водо-, газоснабжение ... Список можно бесконечно продолжать. Нет, пожалуй, ни одной сферы жизни, где компьютерная информация не играла бы существенной роли. Соответственно охрана государственных, общественных и частных интересов в сфере компьютерной информации — сверхактуальная проблема.

По понятным причинам, главы, подобной гл. 28 УК РФ 1996 г., не существовало в УК РСФСР. Вместе с тем первые компьютерные преступления совершались еще задолго до развала СССР.

Первое компьютерное преступление на территории СССР, официально зарегистрированное «Интерполом», было совершено в 1979 г. в Вильнюсе. Оператор почтовой связи Н. путем использования автоматизированного программно-технического комплекса «Онега» в течение 2-х лет совершала хищения денежных средств, предназначенных для выплаты гражданам в качестве пенсий и пособий. Недостатки программного обеспечения «Онеги» и наличие двойной бухгалтерии, ведущейся как на машинном (с помощью компьютера), так и бумажных (вручную) материальных носителях, позволили преступнице длительное время создавать излишки подотчетных денежных средств, изымать их из кассы и присваивать¹.

Первой отечественной попыткой законодательного урегулирования вопроса стала разработка в 1991 г. проекта Закона РСФСР «Об ответственности за правонарушения при работе с информацией», который предусматривал основания для дисциплинарной, гражданско-правовой, административной, уголовной ответственности за подобные деяния. Он так и не был принят, главным образом, из-за общей непроработанности законодательного поля в данной области права².

В настоящее время, проблема борьбы с т. н. «киберпреступлениями» (от греч. κυβερναο — «правлю рулем, управляю», в современном язы-

* Лапунин Михаил Михайлович — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: lapuninm@yandex.ru

ке, кроме управления, подразумевается и передача информации в различных системах) признана мировым сообществом. В г. Будапеште 23 ноября 2001 г. заключена «Конвенция о преступности в сфере компьютерной информации» (ETS № 185). Первоначально Россия приняла решение подписать Конвенцию с заявлением (распоряжение Президента РФ от 15 ноября 2005 г. № 557-рп), однако в 2008 г. это распоряжение утратило силу (распоряжение Президента РФ от 22 марта 2008 г. № 144-рп). Встречающееся в СМИ утверждение, что главным обстоятельством, не позволяющим России принять Конвенцию, является отсутствие в уголовном законодательстве РФ ответственности юридического лица³, не соответствует содержанию Конвенции: § 3 ст. 12 «Корпоративная ответственность» включает правило, согласно которому «в зависимости от применяемых соответствующей Стороной юридических принципов ответственность юридического лица может носить уголовный, гражданский или административный характер».

Более правдоподобным выглядит объяснение, содержащееся в самом распоряжении Президента РФ 2005 г.: Российская Федерация исходит из того, что положения п. «b» ст. 32 Конвенции сформулированы таким образом, что не исключается возможность такого их толкования и применения, которые не соответствуют, в частности, целям и принципам, изложенным в преамбуле Конвенции, и могут нанести ущерб суверенитету и национальной безопасности государств-участников, правам и законным интересам их граждан и юридических лиц. В связи с этим Российская Федерация определится в вопросе о своем участии в Конвенции при условии возможного пересмотра положений п. «b» ст. 32. Данный пункт предусматривает, что Сторона может без согласия другой Стороны получать через компьютерную систему на своей территории доступ к хранящимся на территории другой Стороны компьютерным данным или получать их, если эта Сторона имеет законное и добровольное согласие лица, которое имеет законные полномочия раскрывать эти данные этой Стороне через такую компьютерную систему.

Соответственно российские специалисты усматривают в данной статье потенциальные возможности для шпионажа, государственной измены. Несмотря на необязательность для России положений обозначенной Конвенции, многие из них представляет интерес для российского права. В частности, в этом международном акте дается следующая классификация компьютерных преступлений:

преступления против конфиденциальности, целостности и доступности компьютерных данных и систем (включает в себя противозаконный доступ, неправомерный перехват, воздействие на данные, на функционирование системы, противозаконное использование устройств);

правонарушения, связанные с использованием компьютерных средств (подлог и мошенничество с использованием компьютерных технологий);

правонарушения, связанные с содержанием данных (детской порнографией);

правонарушения, связанные с нарушением авторского права и смежных прав.

Как видим, вопросы, затрагиваемые Конвенцией, гораздо шире отношений, защищаемых гл. 28 УК РФ. Следует отметить, что в отечественной науке понятие «компьютерные преступления» тоже используется в широком и узком смысле слова. В узком смысле — как синоним преступлений в сфере компьютерной информации (далее, если иное не оговорено, мы будем понимать компьютерные преступления именно так), а в широком сюда относят также случаи, когда компьютер выступает лишь орудием или средством совершения преступления, предметом преступления, характеризуют способ совершения преступления. Например, в 2012 г. в УК РФ появилась ст. 159.6 «Мошенничество в сфере компьютерной информации». Убийство может быть совершено путем удаленного отключения системы жизнеобеспечения (не обязательно при неправомерном доступе); сама компьютерная техника может быть предметом хищения; электронные ресурсы могут быть задействованы при отмывании преступных доходов и т. д. В результате разные авторы вкладывают разное значение в понятие «компьютерные преступления» в широком смысле слова.

Следует отметить, что Россия ратифицировала⁴ «Соглашение о сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с преступлениями в сфере компьютерной информации» (заключено в г. Минске 1 июня 2001 г., далее — Соглашение СНГ). Согласно п. «а» ст. 1 данного международного акта преступление в сфере компьютерной информации — это уголовно наказуемое деяние, предметом посягательства которого является компьютерная информация.

В ст. 3 Соглашения перечислены умышленные деяния, которые стороны признают в соответствии с национальным законодательством в качестве уголовно наказуемых:

а) осуществление неправомерного доступа к охраняемой законом компьютерной информации, если это деяние повлекло уничтожение, блокирование, модификацию либо копирование информации, нарушение работы ЭВМ, системы ЭВМ или их сети;

б) создание, использование или распространение вредоносных программ;

в) нарушение правил эксплуатации ЭВМ, системы ЭВМ или их сети лицом, имеющим доступ к ЭВМ, системе ЭВМ или их сети, повлекшее уничтожение, блокирование или модификацию охраняемой законом информации ЭВМ, если это деяние причинило существенный вред или тяжкие последствия;

г) незаконное использование программ для ЭВМ и баз данных, являющихся объектами авторского права, а равно присвоение авторства, если это деяние причинило существенный ущерб.

В целом, за исключением последнего пункта, указанные деяния запрещены гл. 28 УК РФ (охране авторских же прав посвящена ст. 146 УК РФ).

Согласно данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ за 2011 г. в Российской Федерации были осуждены за преступления, предусмотренные гл. 28 УК РФ всего 258 чел., причем ни одного из них по ст. 274 УК РФ (122 — по ст. 272 УК РФ и 136 — по ст. 273 УК РФ). В целом же статистика по данной главе нестабильна: количество возбужденных дел с 2005 г. колеблется от 7 тыс. до 11,5 тыс. преступлений в год, со значительным преобладанием ст. 272 УК РФ. Количество выявленных МВД преступлений по ст. 274 УК РФ исчисляется единицами в год.

Как уже говорилось, понятие «компьютерные преступления» достаточно условно, но довольно устоявшееся. Размещение гл. 28 УК РФ в разд. IX «Преступления против общественной безопасности и общественного порядка» позволяет сделать вывод, что родовый объект преступлений в сфере компьютерной информации — отношения общественной безопасности. Видовой объект — отношения по производству, хранению, использованию, распространению или защите компьютерной информации⁵.

Термин «информационная безопасность» может пониматься двояко, поэтому при его использовании характеризуя объект преступлений по гл. 28 УК РФ, необходимы уточнения. В широком смысле сюда следует отнести и шпионаж, и иные подобные статьи; в узком — речь идет об организации безопасности самой информации, что и подразумевается применительно к данной главе.

Некоторые авторы полагают, что если признать в качестве защищаемого объекта исследуемых преступлений общественные отношения, обеспечивающие информационную безопасность внутри государства и самого Российского государства, то в силу этого посягательства, совершаемые с территории России с помощью компьютерных технологий через международные компьютерные сети на защищаемую информацию в других странах, с точки зрения действующего уголовного законодательства России, не могут признаваться преступными. Такое состояние уголовного закона создает условия для безнаказанности хакеров, затрудняет и международную интеграцию правоохранительных органов России в защите компьютерной информации. Выход из этого положения данным авторам видится, прежде всего, «в изменении подхода к определению объекта преступлений в сфере компьютерной информации. В первую очередь необходимо внести изменения в УК РФ и данную группу преступлений выделить из разд. IX УК РФ «Преступления против общественной безопасности и общественного порядка» в самостоятельный раздел, обозначив внешненациональные особенности их родового объекта. Это позволит расширить круг правоохраняемых общественных отношений за пределы рамок национальной безопасности, даст возможность российским правоохранительным органам во взаимодействии с коллегами в других странах полномасштабно вести борьбу с киберпреступностью как явлением наднациональным»⁶.

Вряд ли здесь можно согласиться с тем, что размещение анализируемых преступлений в разд. IX УК РФ блокирует применение отечественных

норм за рубежом. В отношении гл. 28 УК РФ, как и в отношении иных преступлений против общественной безопасности и порядка (террористический акт, захват заложника, хулиганство и т. д.), применимы в полном объеме положения гл. 2 УК РФ относительно действия закона в пространстве, а также положения международных соглашений, т. е. понимать общественную безопасность исключительно как безопасность *российского* общества нельзя. С другой стороны, развитие компьютерных технологий, действительно, рано или поздно принудит к выделению отдельного раздела, посвященного преступлениям против компьютерной информации.

Следует оговориться, что за рубежом также нет единого подхода к объекту рассматриваемых преступлений. Анализируя соответствующие нормы УК зарубежных государств, Ю.С. Бытко выделяет следующие варианты: безопасность используемой информации; обороноспособность государства, гостайна, нормальное функционирование госаппарата; неприкосновенность частной жизни; финансовая система государства; имущественные отношения; обеспечение интеллектуальной собственности и авторских прав, коммерческой тайны; порядок документооборота и др.⁷

Важное значение имеет определение *предмета преступлений*, предусмотренных ст. 272–274 УК РФ. В общем и целом это компьютерная информация.

Следует отметить, что рассматриваемая глава УК РФ претерпела существенные изменения в результате принятия Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Изменения коснулись и понятия «компьютерная информация».

Теперь, согласно примечанию 1 к ст. 272 УК РФ (введено Федеральным законом от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ) под *компьютерной информацией понимаются сведения (сообщения, данные), представленные в форме электрических сигналов*, независимо от средств их хранения, обработки и передачи.

Ранее уголовный закон не содержал подобного разъяснения. Понятие приходилось трактовать исходя из диспозиции ст. 272 УК РФ «информация на машинном носителе, в электронно-вычислительной машине (ЭВМ), системе ЭВМ или их сети»⁸ или исходя из п. «б» ст. 1 Соглашения СНГ — «информация, находящаяся в памяти компьютера, на машинных или иных носителях в форме, доступной восприятию ЭВМ, или передающаяся по каналам связи».

Следует отметить, что и старое, и новое определение нельзя назвать особо удачными. Так, исходя из старой редакции, информацией, передающейся по каналам связи, была и та, что «шла» по телеграфу и даже семафору.

С другой стороны, современное понятие «компьютерная информация» отсекает не только устаревшие способы передачи сигналов⁹ (например, перфолента), что, в принципе, не страшно, но и вполне современные — передача сигнала по оптическому кабелю происходит не в виде электри-

ческих сигналов. Причем об этой проблеме говорят не только ученые, но и практики, и даже сами законодотворцы¹⁰. Справедливости ради оговоримся, что в конечном счете при обработке этих сигналов все равно будет задействовано оборудование с использованием электрических сигналов (во всяком случае на современном этапе развития технологий), и применить ст. 272–274 УК РФ возможно. С другой стороны, закон, тем более уголовный, не должен содержать пробелов даже на перспективу.

Что касается самого понятия «информация», то оно содержится в ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (в ред. от 28 июля 2012 г.). Информация — это сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления. Как видно, данная статья не слишком подробно описывает интересующий нас термин.

Приведем более подробную расшифровку из ныне уже не действующего закона от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации»: информация — это сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления.

М.В. Гаврилов подчеркивает, что эти сведения предоставляются получателю или оцениваются им с целью выполнения действий, осмысления значения на основе обработки и анализа данных¹¹. Подобное уточнение представляется очень важным. Действительно, в отрыве от получателя информации и возможностей ее обработки она теряет всякий смысл. Так, например, человечество только в последние десятилетия научилось извлекать информацию из ДНК человека.

Данные — это сведения, полученные путем измерения, наблюдения, вычисления; представленные в форме, пригодной для постоянного хранения, передачи, обработки (на бумаге, на аудио- или видеопленке, оптическом диске и т. д.); «с позиций информационных технологий данные — это информация, представленная в формализованном виде (цифровая последовательность), пригодном для автоматизированной обработки средствами вычислительной техники»¹².

В новой редакции гл. 28 УК РФ законодатель отказался от устаревшего термина «электронная вычислительная машина» (ЭВМ) в пользу термина «компьютер». Впервые трактовка слова «компьютер» (англ. computer — «вычислитель») как механического вычислительного устройства появилась в 1897 г. в Оксфордском словаре. В 1946 г. словарь пополнился дополнениями, позволяющими разделить понятия цифрового, аналогового и электронного компьютера¹³.

В самом широком смысле слова компьютер — это устройство или система, способное выполнять заданную, четко определенную последовательность операций.

Подчеркнем, что ошибочно приравнивать понятие «компьютер» к понятию «персональный компьютер» (англ. — PC). Не в меньшей степе-

ни имеет право называться компьютером суперкомпьютер, портативный компьютер (включая ноутбук, нетбук, смартбук, ультрабук), планшетный компьютер, смартфон (ранее было распространено еще понятие «коммуникатор» и КПК, т. е. карманный персональный компьютер, который отличался от коммуникатора отсутствием возможности использования мобильной связи). Следует оговориться, что компьютерная информация может находиться и на обычных мобильных телефонах, которые не принято называть компьютерами, хотя многие из них по своим возможностям легко превосходят персональные компьютеры 15–20 летней давности. Тем не менее, если, например, лицо неправомерно получает доступ к хранящемуся на телефоне текстовому файлу (многие современные телефоны, даже не смартфоны, способны как минимум читать файлы, сохраненные в Word, Excel, PowerPoint), с полным правом можно говорить о неправомерном доступе к компьютерной информации (исходя из прежней редакции ст. 272 УК РФ было много споров относительно правомерности такого подхода).

Что же касается, например, операционной системы мобильного телефона (не смартфона), то вопрос о признании ее компьютерной информацией в судебной практике до сих пор остается открытым. Представляется, что и она должна быть отнесена к предмету преступления по гл. 28 УК РФ, как и «прошивка» автомобильных двигателей (несанкционированный доступ к ним может приводить к авариям), систем управления т. н. «умным домом», отопления и даже информация, хранящаяся на чипах стиральных машин¹⁴. Так, недавно Калужским районным судом Калужской области был вынесен обвинительный приговор по делу о модификации игровой приставки Xbox 360. Сотрудник А. одного из магазинов внес несанкционированные изменения в программное обеспечение нескольких консолей Xbox 360, что позволило воспроизводить на этих устройствах нелицензионное программное обеспечение. За взлом одного устройства А. получал 3000 руб. Суд признал А. виновным по трем эпизодам неправомерного доступа к охраняемой законом компьютерной информации и по трем эпизодам создания, использования и распространения вредоносных программ и назначил наказание в виде одного года и шести месяцев условного лишения свободы с испытательным сроком в 2 года¹⁵.

По конструкции составы преступлений в сфере компьютерной информации — материальные (ст. 272, 274 УК РФ), формальные (ст. 273 УК РФ). В ч. 3 ст. 273 УК РФ фигурирует т. н. «состав опасности»: в случае, когда указанные в ч. 1 ст. 273 УК РФ действия создали угрозу наступления тяжких последствий.

В двух статьях гл. 28 УК РФ в качестве квалифицирующего (ст. 272, 273 УК РФ), а в ст. 274 УК РФ — в качестве криминообразующего выступает признак «крупный ущерб». Согласно примечанию 2 к ст. 272 УК РФ, крупным ущербом в статьях данной главы признается ущерб, сумма которого превышает 1 млн руб.

Субъект преступлений, перечисленных в гл. 28 УК РФ, — общий: физическое вменяемое лицо, достигшее возраста 16 лет.

На практике нередко правоохранительные органы сталкиваются с общественно вредными действиями подростков более младшего возраста. Привлечение их к ответственности по ст. 272–274 УК РФ невозможно, что вместе с тем не исключает для них ответственности например за кражу (ст. 158 УК РФ), террористический акт (ст. 205 УК РФ) и другие деяния, перечисленные в ч. 2 ст. 20 УК РФ.

С субъективной стороны преступления, предусмотренные ст. 272 и 274 УК РФ, могут быть совершены как умышленно, так и по неосторожности (за исключением, когда деяние, предусмотренное ст. 272 УК РФ, совершается из корыстной заинтересованности, Такое преступление предполагает именно прямой умысел у виновного). Статья 273 УК РФ предполагает наличие лишь умысла, причем прямого, у виновного: поскольку речь идет в ней о программах (информации) заведомо предназначенных для не-санкционированных, вредных манипуляций с охраняемой компьютерной информацией. Таким образом, УК РФ расширил ответственность за компьютерные преступления, по сравнению с требованиями Соглашения СНГ (обязательна криминализация лишь умышленных преступлений).

¹ См.: История создания и развития «киберполиции» В России. URL: <http://www.cyberpol.ru/cybercorp.shtml> (дата обращения: 24.03.2013).

² См.: Маслакова Е.А. История правового регулирования уголовной ответственности за компьютерные преступления // Информационное право. 2006. № 4. С. 6; Курушин В.Д., Минаев В.А. Компьютерные преступления и информационная безопасность. М., 1998. С. 51.

³ См., например: Алавердов О.С. Международное сотрудничество в области борьбы с интернет-преступностью // Общество и право. 2010. № 3. С. 166–167; Полякова Т.А. Проблемы совершенствования правового регулирования противодействия использованию информационных технологий в преступных целях: доклад на VII Международной конференции «Право и Интернет». URL: <http://www.ifap.ru/pi/07/> (дата обращения: 05.04.2013).

⁴ С оговоркой, оставляя за собой право отказать в исполнении запроса полностью или частично, если исполнение запроса может нанести ущерб ее суверенитету или безопасности (Федеральный закон от 1 октября 2008 г. № 164-ФЗ). Соглашение вступило в силу для России 17 октября 2008 г.

⁵ Комиссаров В.С. Преступления в сфере компьютерной информации: понятие и ответственность // Юридический мир. 1998. № 2.

⁶ Чирков П.А. Об объекте преступлений в сфере компьютерной информации в российском уголовном праве // Правовые вопросы связи. 2012. № 1. С. 21–23.

⁷ См.: Бытко С.Ю. Некоторые проблемы уголовной ответственности за преступления, совершенные с использованием компьютерных технологий: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002.

⁸ Подробнее об этом см.: Ефремова М.А. К вопросу о понятии компьютерной информации // Российская юстиция. 2012. № 7. С. 50–52.

⁹ Сигнал (в теории информации и связи) — материальный носитель информации, используемый для передачи сообщений в системе связи. Сигнал может генерироваться, но его приём не обязателен, в отличие от сообщения, которое должно быть принято принимающей стороной. По физической природе носителя информации выделяют электрические, электромагнитные, оптические, акустические и др. URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/%D1%E8%E3%ED%E0%EB> (дата обращения: 28.03.2013).

¹⁰ Так, М.А. Ефремова указывает, что информация, передаваемая по беспроводным и оптическим каналам связи, не будет являться объектом уголовно-правовой охраны, т. к. не подпадает под определение электрических сигналов при трактовке этого термина с точки зрения физики. Использование термина «электрический сигнал» лишь вводит в заблуждение и нуждается в дальнейшем разъяснении или замене более подходящим термином. Сходной позиции придерживается и Верховный Суд РФ, который в официальном отзыве от 7 апреля 2011 г. № 1/общ-1583 «На проект Федерального закона “О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные акты Российской Федерации”» отмечает, что предложенный в примечании к ст. 272

УК РФ термин «электрический сигнал» не вносит достаточной ясности в определение понятия и требует дополнительного пояснения». В заключении Комитета Государственной Думы по информационной политике, информационным технологиям и связи от 5 июля 2011 г. на тот же проект закона данная позиция получила развитие: в предлагаемой дефиниции неясен смысл термина «электрические сигналы». Подробнее об этом см.: Ефремова М.А. К вопросу о понятии компьютерной информации // Российская юстиция. 2012. № 7. С. 50–52.

¹¹ См.: Гаврилов М.В. Информатика и информационные технологии. М., 2006. С. 9.

¹² Там же.

¹³ URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/%CA%E%EC%EF%FC%FE%F2%E5%F0> (дата обращения: 25.03.2013).

¹⁴ Статья 1 Конвенции о преступности в сфере компьютерной информации 2001 г. (для РФ не обязательна) гласит, что под «компьютерной системой» понимается **любое** устройство или группа взаимосвязанных или смежных устройств, одно или более из которых, действуя в соответствии с программой, осуществляет автоматизированную обработку данных.

¹⁵ См.: Новостная лента сайта Ferra.ru. URL: <http://www.ferra.ru/ru/techlife/news/2013/03/21/Xbox-360-Kaluga-pirat/?from=rss> (дата обращения: 22.03.2013).

Н.И. Насиров*

ИЗМЕНЕНИЕ УСЛОВИЙ СОДЕРЖАНИЯ ЛИЦ, ОСУЖДЕННЫХ К ЛИШЕНИЮ СВОБОДЫ

Уголовное наказание назначается по приговору суда лицу, признанному виновным в совершении им общественно опасного деяния, в соответствии с Уголовным кодексом РФ (далее — УК РФ), а исполнение его осуществляется в рамках Уголовно-исполнительного кодекса РФ (далее — УИК РФ).

Среди уголовно-правовых средств борьбы с преступностью уголовное наказание в виде лишения свободы занимает ведущее место в системе наказаний¹.

Лишение свободы — достаточно распространенное в уголовном законе и в практике применения судами наказание², обладающее наибольшим числом правоограничений для осужденного, следовательно, повышенной по отношению к другим видам наказания репрессивностью³.

Характерной чертой лишения свободы как меры уголовного наказания является изоляция индивида от свободного общества путем направления его в тот или иной вид исправительного учреждения (далее — ИУ). В зависимости от возраста, от пола, от тяжести совершенного преступления, а также с учетом того, отбывало ли ранее данное лицо уголовное наказание в виде лишения свободы или осуждено к данному уголовному наказанию впервые, оно направляется в колонию-поселение или помещается в лечебное исправительное учреждение, исправительную колонию общего, строгого или особого режима либо в тюрьму. Несовершеннолетние, не достигшие 18-летнего возраста к моменту вынесения приговора, помещаются в воспитательные колонии.

* Насиров Немэт Интигам оглы — кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: naymat@mail.ru

В организации исполнения наказания в виде лишения свободы важным является период, связанный с направлением осужденных для отбывания наказания в исправительное учреждение. Закон устанавливает правило, согласно которому осужденные к лишению свободы направляются для отбывания наказания не позднее 10 дней со дня получения администрацией следственного изолятора извещения о вступлении приговора суда в законную силу.

Прибывшие в исправительное учреждение осужденные подвергаются полному обыску, а принадлежащие вещи — досмотру. После полного обыска они проходят комплексную санитарную обработку и размещаются в карантинном помещении продолжительностью до 15 суток. В этот период с ними проводится работа по специально составленной программе для изучения их личности.

Как отмечается в юридической литературе, «данные, которыми располагают органы следствия о личности обвиняемого в совершении преступления, не всегда доходят до персонала исправительных учреждений ... комплекс ценной информации, все позитивные и негативные данные об обвиняемом, которые сумел установить в ходе производства по делу следователь, остаются, как правило, в материалах следствия и фактически лежат мертвым грузом. По прибытии в исправительное учреждение бывшего подследственного, а теперь уже осужденного изучение его личности пенитенциарным персоналом начинается опять-таки с нуля. Тот огромный объем крайне полезной информации о лице, совершившем преступление, в личном деле осужденного, как правило, отсутствует»⁴.

В соответствии со ст. 17 УИК РФ администрация учреждений и органов, исполняющих наказания, не позднее 10 дней со дня прибытия осужденного к месту отбывания наказания обязана направить уведомление об этом одному из родственников осужденного по его выбору. В уведомлении указываются почтовый адрес учреждения, перечень вещей и предметов, продуктов питания, которые осужденным запрещается получать в посылках, передачах или бандеролях, основных требований порядка переписки, получения и отправления денежных переводов, предоставления осужденным выездов за пределы исправительного учреждения, свиданий, телефонных переговоров.

Отбывание уголовного наказания в виде лишения свободы основывается на двух важнейших требованиях режима:

1) содержание осужденных в течение всего срока наказания в одном исправительном учреждении;

2) изменение условий их содержания во время отбывания наказания.

Сущность института изменения условий содержания осужденных состоит в изменении их правового статуса, в частности, объема прав как в сторону ослабления правоограничений, так и в сторону их усиления.

Изменение реализуется в двух формах:

1) в пределах одного исправительного учреждения;

2) путем перевода из одного исправительного учреждения в другое.

Перевод осужденных из одних условий отбывания наказания в другие *в пределах одного исправительного учреждения* производится в следующем порядке. В исправительных колониях общего режима при отсутствии взысканий за нарушения установленного порядка отбывания наказания и добросовестном отношении к труду по отбытии не менее 6 мес. срока наказания в обычных условиях отбывания наказания осужденные могут быть переведены в облегченные условия. Осужденные, отбывающие наказание в обычных условиях, признанные злостными нарушителями установленного порядка отбывания наказания⁵, переводятся в строгие условия отбывания наказания. Осужденные, отбывающие наказание в облегченных условиях, признанные злостными нарушителями установленного порядка отбывания наказания, переводятся в обычные или строгие условия отбывания наказания. Перевод из строгих условий отбывания наказания в обычные производится не ранее чем через 6 мес. при отсутствии взысканий за нарушения установленного порядка отбывания наказания.

В исправительных колониях строгого режима при отсутствии взысканий за нарушения установленного порядка отбывания наказания и добросовестном отношении к труду по отбытии не менее 9 мес. срока наказания в обычных условиях отбывания наказания осужденные могут быть переведены в облегченные условия. Осужденные, отбывающие наказание в обычных условиях, признанные злостными нарушителями установленного порядка отбывания наказания, переводятся в строгие условия отбывания наказания. Осужденные, отбывающие наказание в облегченных условиях, признанные злостными нарушителями установленного порядка отбывания наказания, переводятся в обычные или строгие условия отбывания наказания. В строгие условия отбывания наказания по прибытии в исправительную колонию строгого режима помещаются также осужденные за умышленные преступления, совершенные в период отбывания лишения свободы. Перевод из строгих условий отбывания наказания в обычные производится не ранее чем через 9 мес. при отсутствии взысканий за нарушения установленного порядка отбывания наказания.

В исправительных колониях особого режима при отсутствии взысканий за нарушения установленного порядка отбывания наказания и добросовестном отношении к труду по отбытии не менее одного года срока наказания в обычных условиях отбывания наказания осужденные могут быть переведены в облегченные условия. Осужденные, отбывающие наказание в обычных условиях, признанные злостными нарушителями установленного порядка отбывания наказания, переводятся в строгие условия отбывания наказания. Осужденные, отбывающие наказание в облегченных условиях, признанные злостными нарушителями установленного порядка отбывания наказания, переводятся в обычные или строгие условия отбывания наказания. В строгие условия отбывания наказания по прибытии в исправительную колонию особого режима помещаются также осужденные

за умышленные преступления, совершенные в период отбывания лишения свободы. Перевод из строгих условий отбывания наказания в обычные производится не ранее чем через один год при отсутствии взысканий за нарушения установленного порядка отбывания наказания.

Как уже отмечалось, в исправительных колониях особого режима отбывают наказания пожизненно лишенные свободы. Осужденные к пожизненному лишению свободы размещаются в камерах, как правило, не более чем по 2 чел. По просьбе осужденных и в иных необходимых случаях по постановлению начальника исправительной колонии при возникновении угрозы личной безопасности осужденных они могут содержаться в одиночных камерах. В строгие условия отбывания наказания по прибытии в исправительную колонию особого режима помещаются все осужденные. Перевод из строгих условий отбывания наказания в обычные условия отбывания наказания производится по отбытии не менее 10 лет в строгих условиях отбывания наказания. Если в период пребывания в следственном изоляторе к осужденному не применялась мера взыскания в виде водворения в карцер, срок его нахождения в строгих условиях отбывания наказания исчисляется со дня заключения под стражу. По отбытии не менее 10 лет в обычных условиях отбывания наказания осужденные могут быть переведены в облегченные условия.

В тюрьмах устанавливаются общий и строгий режимы. На строгом режиме содержатся осужденные, поступившие в данное исправительное учреждение, и осужденные, переведенные с общего режима. По отбытии не менее одного года срока наказания на строгом режиме осужденные могут быть переведены на общий режим. Осужденные, отбывающие наказание на общем режиме, признанные злостными нарушителями установленного порядка отбывания наказания, переводятся на строгий режим.

В воспитательных колониях устанавливаются обычные, облегченные, льготные и строгие условия отбывания наказания. В обычных условиях в воспитательных колониях отбывают наказание несовершеннолетние осужденные, поступившие в воспитательную колонию, кроме ранее отбывавших лишение свободы и осужденных за умышленные преступления, совершенные в период отбывания наказания, а также несовершеннолетние осужденные, переведенные из облегченных, льготных или строгих условий отбывания наказания. При отсутствии взысканий за нарушения установленного порядка отбывания наказания и добросовестном отношении к труду и учебе следующие категории осужденных могут быть переведены из обычных условий отбывания наказания в облегченные:

осужденные мужчины, впервые отбывающие лишение свободы, а также все категории осужденных женщин — по отбытии 3-х мес. срока наказания в обычных условиях;

осужденные мужчины, ранее отбывавшие лишение свободы, по отбытии 6 мес. в обычных условиях.

Осужденные, отбывающие наказание в обычных условиях, признанные злостными нарушителями установленного порядка отбывания наказания, переводятся в строгие условия отбывания наказания. Осужденные, признанные злостными нарушителями установленного порядка отбывания наказания, переводятся из облегченных условий отбывания наказания в обычные или строгие. Осужденные, отбывающие наказание в льготных условиях, признанные злостными нарушителями установленного порядка отбывания наказания, переводятся в обычные условия отбывания наказания. Повторный перевод в льготные условия производится не ранее чем через 6 мес. после возвращения в облегченные условия отбывания наказания.

Изменение *вида исправительного учреждения* как правовой институт дает возможность более эффективно воздействовать на осужденных посредством увеличения или уменьшения объема правоограничений, выраженных в режиме.

Для положительно характеризующихся осужденных закон предусматривает возможность перевода их в колонию с менее строгим режимом. Такое решение вопроса считаем оптимальным, поскольку это дает возможность осужденным увидеть перспективы отбывания наказания. Как справедливо отмечал И.Я. Фойницкий, «наказания, которые уничтожают надежду на улучшение участи виновного, уничтожают в нем всякие исправительные импульсы»⁶.

Согласно ч. 2 ст. 78 УИК РФ положительно характеризующиеся осужденные могут быть переведены для дальнейшего отбывания наказания:

а) из тюрьмы в исправительную колонию — по отбытии осужденными в тюрьме не менее половины срока, назначенного по приговору суда;

б) из исправительной колонии особого режима в исправительную колонию строгого режима — по отбытии осужденными в исправительной колонии особого режима не менее половины срока, назначенного по приговору суда;

в) из исправительных колоний общего режима в колонию-поселение — по отбытии осужденными, находящимися в облегченных условиях содержания, не менее одной четверти срока наказания⁷;

г) из исправительных колоний строгого режима в колонию-поселение — по отбытии осужденными не менее одной трети срока наказания; осужденными, ранее условно-досрочно освободившимися от отбывания лишения свободы и совершившими новые преступления в период оставшейся неотбытой части наказания — по отбытии не менее половины срока наказания, а осужденными за совершение особо тяжких преступлений — по отбытии не менее двух третей срока наказания.

Таким образом, под изменением условий содержания осужденных к лишению свободы в самом общем виде следует понимать изменение режима содержания осужденных в процессе отбывания лишения свободы, предполагающее увеличение, ограничение или лишение предусмотренных за-

коном прав (льгот) и обязанностей как в пределах одного исправительного учреждения, так и путем перевода их из одного исправительного учреждения в другое.

Анализ ч. 2 ст. 78 УИК РФ показывает, что в указанной норме законодатель не предусматривает возможность перевода осужденных из исправительной колонии строго режима в исправительную колонию общего режима.

Следует отметить, что при исполнении наказаний в колониях общего, строгого и особого режима существуют некоторые особенности. Во всех указанных колониях установлены 3 вида условий отбывания наказания: обычные, облегченные и строгие. В каждой колонии порядок отбывания наказания в обычных, облегченных и строгих условиях в части, касающейся расходования средств на приобретение продуктов питания и предметов первой необходимости, количества и вида свиданий, количества посылок, передач и бандеролей, — различен.

Возвращаясь к указанной проблеме, отметим, что перевод на улучшенные условия отбывания наказания осуществляется судом при наличии следующих оснований: хорошее поведение осужденного; добросовестное отношение к труду, обучению; отбытие осужденным установленного законодательством срока наказания.

Однако определение первых двух критериев может быть не совсем точным, поскольку осужденные нередко выдают себя таковыми, каковыми они на самом деле не являются. При таких условиях, на наш взгляд, перевод опасных осужденных из исправительной колонии строго режима в колонию-поселение неизбежно будет способствовать отрицательному влиянию одних осужденных на других. Это связано с тем, что согласно п. «в» ч. 1 ст. 58 УК РФ исправительные колонии строго режима назначаются мужчинам, осужденным к лишению свободы за совершение особо тяжких преступлений, ранее не отбывавшим лишение свободы, а также при рецидиве или опасном рецидиве преступлений, если осужденный ранее отбывал лишение свободы. Как справедливо отмечено в юридической литературе, распределение осужденных по видам исправительных учреждений на основе социально-правовых критериев (характер и степень общественной опасности совершенного преступления, вид и срок наказания) является важнейшим институтом по нейтрализации вредного влияния одних осужденных на других⁸.

С учетом вышеизложенного рекомендуем в ч. 2 ст. 78 УИК РФ предусмотреть возможность перевода положительно характеризующихся осужденных из исправительной колонии строго режима в исправительную колонию общего режима. Двигаясь в этом направлении, представляется возможным исключить отрицательное влияние нарушителей на основную часть осужденных.

⁸ См.: Ялунин В.У. Реформа уголовно-исполнительной системы современной России: проблемы, тенденции, перспективы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 106.

² См.: Маликов Б.З. Лишение свободы в политике наказания и законодательстве России. Самара, 2003. С. 53; Дуюнов В.К. Уголовно-правовое воздействие. Самара, 2003. С. 239.

³ См.: Уголовное право. Общая часть / под ред. Б.В. Здравомыслова. М., 1996. С. 382.

⁴ Сизый А.Ф. К вопросу о недостатках деятельности предварительного следствия и основных направлениях по его совершенствованию // Эффективность уголовного законодательства Российской Федерации и обеспечение задач, стоящих перед ним: материалы Всероссийской научно-практической конференции (25–26 марта 2004 г., г. Саратов): в 2 ч. / под ред. Б.Т. Разгильдиева. Саратов, 2004. Ч. 1. С. 103.

⁵ Критериями злостного нарушения согласно ст. 116 УИК РФ являются: употребление спиртных напитков либо наркотических средств или психотропных веществ; мелкое хулиганство; угроза, неповиновение представителям администрации исправительного учреждения или их оскорбление при отсутствии признаков преступления; изготовление, хранение или передача запрещенных предметов; уклонение от исполнения принудительных мер медицинского характера или от обязательного лечения, назначенного судом или решением медицинской комиссии; организация забастовок или иных групповых неповиновений, а равно активное участие в них; мужеложство, лесбиянство; организация группировок осужденных, направленных на совершение указанных в настоящей статье правонарушений, а равно активное участие в них; отказ от работы или прекращение работы без уважительных причин. Злостным может быть признано также совершение в течение одного года повторного нарушения установленного порядка отбывания наказания, если за каждое из этих нарушений осужденный был подвергнут взысканию в виде водворения в штрафной или дисциплинарный изолятор.

⁶ Фойницкий И.Я. Учение о наказании в связи с тюремноведением. СПб., 1889. С. 67.

⁷ Положение п. «в» ч. 2 ст. 78 УИК РФ не исключает возможность принятия судом по ходатайству осужденного, содержащегося в связи с привлечением к уголовной ответственности по другому делу в следственном изоляторе, решения об изменении ему вида исправительного учреждения (см.: Определение Конституционного Суда РФ от 18 апреля 2006 г. № 124-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 5).

⁸ См.: Павлухин А.Н. Классификация осужденных к лишению свободы // Проблемы совершенствования исполнения уголовных наказаний: материалы Всесоюзной научно-практической конференции. Рязань, 1983. С. 69.

Н.В. Спесивов*

УНИВЕРСАЛЬНОСТЬ ЗАЩИТЫ ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ УЧАСТНИКОВ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА И ПРОБЛЕМЫ СОЗДАНИЯ ЮВЕНАЛЬНОЙ ЮСТИЦИИ В РОССИИ

В современном мире проблема защиты прав человека вышла за пределы отдельного государства и поэтому возникла необходимость в создании универсальных международно-правовых стандартов прав личности, определяющих уровень их обеспечения для демократических государств.

До 1948 г. все вопросы, касающиеся защиты прав и свобод человека и гражданина, относились к исключительной компетенции каждого отдельного государства. И только после принятия Всеобщей декларации прав человека они стали приобретать универсальный характер. Декларация Всемирной конференции по правам человека в Вене, установив обязанность международного сообщества относиться к правам человека глобально, на

* Спесивов Никита Владимирович — аспирант кафедры уголовного процесса ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

справедливой и равной основе, с одинаковым подходом и вниманием, тем самым закрепила универсальность прав личности.

Универсальность защиты прав и свобод человека и гражданина необходимо рассматривать в двух аспектах:

1) как общепризнанность международно-правовых стандартов прав и свобод человека (и, как следствие, обязанность государств, ратифицировавших документы, в которых такие стандарты закреплены, следовать им);

2) как определенный уровень урегулированности фундаментальных прав и свобод личности, обязательный для всех государств.

В то же время стандарты в области прав человека обладают таким качеством, как способность к наращиванию; они могут быть расширены каждым государством в национальном законодательстве. Однако очевидно, что такое наращивание не должно носить постоянного характера, так как система данных положений должна быть стабильной, для того, чтобы на нее можно было ориентироваться.

Многими учеными концепция универсальности прав человека подвергается критике за то, что она не предполагает плюрализма восприятия международно-правовых норм, возможности их интерпретации и способов «встраиваться» в разные культуры с несхожими традициями и ценностями¹. Безусловно, международные стандарты, являющиеся характерным выражением универсальности защиты прав и свобод человека и гражданина, должны быть ориентированы не на одно государство, а на все или большинство государств, и что при их включении во внутреннее законодательство должны учитываться объективно существующие особенности в национальных системах права. Однако нельзя забывать и о том, что концепция универсальности прав человека объединяет в себе такие общеправовые ценности, как верховенство права, господство закона, признание и соблюдение прав и свобод человека, т. е. все то, что принято называть стандартами современной мировой цивилизации, которые не подвержены изменению в зависимости от той или иной правовой системы, особенностей государственного устройства и т. п. Признавая значение национальной и региональной специфики, различных исторических, культурных и религиозных особенностей, необходимо иметь в виду, что государства независимо от их политических, экономических и культурных систем несут обязанность признавать и обеспечивать все права человека и его основные свободы.

Несмотря на критику концепции универсальности прав и свобод человека и гражданина, в целом она не ставится под сомнение. В решениях таких международных конференций, как Тегеранская конференция по правам человека 1968 г., Венская Всемирная конференция по правам человека 1993 г., Всемирный саммит ООН 2005 г. и других, принцип универсальности прав человека провозглашается и подкрепляется рядом других принципов (взаимозависимости, взаимосвязанности и неделимости прав человека)². Тем самым принцип универсальности прав человека — это принцип, определяющий главенствующее положение международно-

правовых стандартов прав и свобод человека и устанавливающий минимальный объем таких прав, обязательный для всех государств.

Особое внимание мировое сообщество государств обращает на необходимость защиты прав несовершеннолетних. Знаковым событием в этом смысле стало принятие 20 ноября 1989 г. на 44-й сессии Генеральной ассамблеи ООН Конвенции о правах ребенка, к которой 13 июня 1990 г. присоединилась Российская Федерация. Подписав главный международный документ в сфере защиты прав несовершеннолетних и ряд других международных актов и рекомендаций (Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила), Руководящие принципы ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядские руководящие принципы), Правила ООН, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы, Руководящие принципы в отношении действий в интересах детей в системе уголовного правосудия, Руководящие принципы, касающиеся правосудия в вопросах, связанных с участием детей-жертв и свидетелей преступлений), Россия взяла на себя обязательство привести в соответствие с ними национальное законодательство³.

В настоящее время в международно-правовом поле сформирован универсальный принцип приоритетной защиты прав и интересов несовершеннолетних, сущность которого заключается в обязанности государств при проведении внутренней социальной и уголовной политики обеспечить первоочередную защиту прав и интересов несовершеннолетних. Несовершеннолетние участники уголовного судопроизводства в силу возрастных особенностей не в состоянии в полной мере осознавать и полноценно защищать свои права и отстаивать законные интересы. Поэтому при регламентации в национальном законодательстве порядка уголовного судопроизводства с участием несовершеннолетних особое значение имеют международные стандарты защиты прав несовершеннолетних, основанные на универсальном принципе приоритетной защиты прав и интересов данной категории лиц.

На протяжении последних десятилетий в нашей стране криминальная активность несовершеннолетних остается достаточно высокой. По данным официальной статистики МВД РФ, в 2012 г. было зарегистрировано 2302,2 тыс. преступлений, каждое двадцатое из которых (5,1 %) было совершено несовершеннолетними или при их соучастии, а потерпевшими были признаны 18134 несовершеннолетних⁴. В Российской Федерации все еще не создана эффективная система защиты прав несовершеннолетних участников уголовного процесса; в законодательство (в т. ч. уголовно-процессуальное) не имплементированы в полном объеме международные стандарты защиты их прав. В Указе Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 «О национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы» в качестве важнейшей задачи поставлено приведение законодательства страны в части, касающейся защиты прав и интересов детей, в соответствие с общепри-

знанными принципами и нормами международного права, международными договорами и стандартами в области прав ребенка, а также с рекомендациями Совета Европы по правосудию в отношении детей⁵.

Одно из обязательств Российской Федерации по исполнению Конвенции ООН о правах ребенка — это создание специализированной системы правосудия в отношении несовершеннолетних. Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних, предусматривают, что данный документ будет реализовываться в государствах, подписавших его, в контексте внутренних экономических, социальных и культурных условий. Тем самым в нем не содержится прямого императивного требования о создании специальных отдельных судов по делам несовершеннолетних. Однако в ряде нормативно-правовых документов перестроечного периода (например, в Концепции судебной реформы в Российской Федерации 1991 г.) было предусмотрено образование специализированных (ювенальных) судов. Тем не менее, до настоящего времени нет оснований говорить о создании в России ювенальной юстиции. Ныне по всей стране имеется всего 10 специализированных судебных составов по делам несовершеннолетних в судах общей юрисдикции (Таганрогский, Азовский и Шахтинский городские суды и Егорлыкский районный суд Ростовской области, Ангарский городской суд Иркутской области, Абаканский городской суд Республики Хакасия, Петропавловск-Камчатский городской суд, Елецкий районный суд Липецкой области, Володарский и Бежецкий районные суды г. Брянска, Дубровский районный суд Брянской области). С момента их создания (2004—2008 гг.) эти ювенальные, или «детские», суды работают в экспериментальном режиме, не имея необходимой правовой основы. В то же время результаты их деятельности свидетельствуют об определенных положительных сдвигах (в этих регионах, например, прослеживается снижение показателей повторных преступлений среди подростков, прошедших соответствующие социально-правовые процедуры)⁶.

В настоящее время разработано около десятка законопроектов о ювенальной юстиции. Однако ни один из них не только не принят, но даже не внесен на рассмотрение Государственной Думы РФ. Полагаем, что это во многом объясняется неподготовленностью российских институциональных условий, отсутствием необходимой материальной и правовой поддержки, но тот факт, что ювенальная юстиция все еще существует в виде эксперимента, на наш взгляд, не означает неудачи данного опыта. Если государство проявит большую заинтересованность и адаптирует зарубежную и уже накопленную российскую практику функционирования ювенальных судов, можно будет говорить о возрождении попыток построения российской модели ювенального уголовного судопроизводства.

⁵ См., например: Честнов И.Л. Универсальны ли права человека? (Пolemические размышления о Всеобщей декларации прав человека) // Правоведение. 1999. № 1. С. 82; Глухарева Л.И. Универсальность и социокультурный релятивизм прав человека // Право и права человека: сборник научных трудов юридического факультета МГПУ. Кн. 5. М., 2003. С. 24—38; Лукашева Е.А.

Права человека: конфликт культур // Наш трудный путь к праву: материалы философско-правовых чтений памяти академика В.С. Нерсесянца. М., 2006. С. 241–255.

² См.: Аду Яо Никэз. Концепция универсализации международного права прав человека и позиции развивающихся стран: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 5.

³ См.: Ювенальное право: учебник для вузов / под ред. А.В. Заряева, В.Д. Малкова. М., 2005. С. 3.

⁴ URL: http://www.mvd.ru/presscenter/statistics/reports/show_117029/ (дата обращения: 25.03.2013).

⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 23, ст. 2994.

⁶ См.: Постановление президиума Совета судей РФ от 21 июня 2010 г. № 228 «О результатах обобщения информации судов субъектов Российской Федерации об использовании ювенальных технологий судами общей юрисдикции». Документ опубликован не был. Доступ из справ. — правовой системы «КонсультантПлюс».

Е.Ю. Чмыхало*

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПОРЯДКА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ГРАЖДАНАМ И ЮРИДИЧЕСКИМ ЛИЦАМ: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

Совершенствование порядка предоставления земельных участков гражданам и юридическим лицам из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, является одним из направлений государственной политики по управлению земельным фондом¹. Это обосновано тем, что при осуществлении процедур предоставления чаще всего выявляются коррупциогенные факты, необоснованный бюрократизм, нарушение прав и законных интересов граждан и юридических лиц. Несоблюдение сроков совершения процедур предоставления, отсутствие информации о свободных землях, необоснованный отказ в предоставлении земельных участков снижают уровень гарантий прав на землю, обеспечение которых является еще одним направлением государственной политики по управлению земельным фондом.

Вопросы совершенствования процедур предоставления земельных участков стали предметом обсуждения на заседании президиума Государственного совета «О повышении эффективности управления земельными ресурсами в интересах граждан и юридических лиц», состоявшемся 9 октября 2012 г.² (далее — заседание президиума Госсовета), на котором отмечалось, что условия предоставления земельных участков в собственность или аренду не выдерживают никакой критики ни по срокам, ни по порядку оформления прав. В связи с этим было обозначено несколько направлений совершенствования законодательства в этой сфере.

В Земельном кодексе РФ (далее — ЗК РФ) устанавливаются различные процедуры предоставления земельных участков из земель, находящихся

* Чмыхало Елена Юрьевна — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: elenasgar@yandex.ru

** Статья выполнена при поддержке гранта РГНФ № 12-03-00090 «Российская правовая политика в сфере охраны и использования земель: проблемы формирования и реализации».

ся в государственной или муниципальной собственности, в зависимости от цели их использования. Выделяются процедуры предоставления земельных участков для строительства (ст. 30–32), жилищного строительства и комплексного освоения в целях жилищного строительства (ст. 30.1, 30.2, 38.1, 38.2), целей, не связанных со строительством (ст. 34), приобретения прав на земельные участки, на которых размещаются здания, строения и сооружения (ст. 36).

Анализируя статьи ЗК РФ, можно назвать процедуры, которые выполняются независимо от цели предоставления земельного участка: это его формирование, включающее выполнение кадастровых работ, при осуществлении которых готовятся документы, необходимые для постановки участка на кадастровый учет, и внесение сведений о нем в кадастр недвижимости.

В зависимости от цели предоставления земельного участка в дальнейшем либо проводятся торги по продаже земельного участка или права на заключение договора аренды, либо компетентный орган управления, осуществляющий полномочия по распоряжению землями, находящимися в публичной собственности, выносит решение об его предоставлении в собственность за плату или бесплатно, или в аренду. На основании протокола о проведении торгов или решения компетентного органа управления заключаются договоры купли-продажи или аренды земельных участков и регистрируется право на них.

Процедуры различны и в том, что при предоставлении земельных участков для строительства инициатором выступает орган управления, осуществляющий полномочия по распоряжению ими, а при предоставлении земельного участка для целей, не связанных со строительством, и приобретения прав на земельные участки, на которых размещаются здания, строения и сооружения, — граждане и юридические лица, испрашивающие его. Вывод основан на анализе п. 4 ст. 30 ЗК РФ, в котором не определяется, по чьей инициативе и за счет каких средств происходит формирование земельного участка, предоставляемого для строительства. Поскольку указано, что после постановки участка на кадастровый учет определяется его разрешенное использование, то предполагается, что формирование происходит по инициативе органов управления, осуществляющих распоряжение земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности. Установив площадь участка и местоположение, орган управления определяет, для какой конкретно цели он может быть использован. По-иному определена процедура предоставления земельных участков для целей, не связанных со строительством. В пп. 2, 4 ст. 34 ЗК РФ предусмотрено, что заинтересованное лицо обращается с заявлением в компетентный орган управления, который обязан в течение месяца с учетом зонирования территории выдать ему схему размещения земельного участка на кадастровом плане, после чего этим лицом за счет

своих средств выполняются кадастровые работы и обеспечивается постановка земельного участка на кадастровый учет.

Различия в процедурах предоставления земельных участков для строительства и целей, не связанных со строительством, не могут быть обоснованы целями их использования, а поэтому необходимо их унифицировать. Для этого из ст. 34 ЗК РФ следует заимствовать нормы, возлагающие обязанность сформировать земельный участок на лиц, заинтересованных в приобретении права на него, а из ст. 30 ЗК РФ — нормы, требующие проведения торгов. На заседании президиума Госсовета обращалось внимание на то, что при предоставлении земельных участков для строительства в соответствии с пп. 2, 4 ст. 30 ЗК РФ на органы управления возложена обязанность проводить аукционы, но не предусмотрена обязанность по формированию земельного участка. Зачастую на это не планируются бюджетные расходы, что способствует порождению бюрократизма и коррупции, а поэтому предлагалось возложить эту обязанность на граждан и юридических лиц, заинтересованных в приобретении земельного участка.

Подобное правовое регулирование будет способствовать повышению уровня гарантий прав граждан и юридических лиц на землю, однако породит две проблемы. Первая заключается в том, что для реализации такого порядка предоставления земель необходима информация о наличии свободных земельных участках. В связи с этим на заседании президиума Госсовета в качестве одного из направлений совершенствования законодательства в этой сфере была обозначена необходимость формирования единого информационного ресурса о земельных участках. Решение этой проблемы непосредственно связано с осуществлением градостроительной деятельности. Утвержденные в установленном порядке правила землепользования и застройки, градостроительные регламенты, определяющие правовой режим земельных участков, равно как всего того, что находится над и под их поверхностью, содержат информацию, в т. ч. о свободных земельных участках, а также их разрешенном использовании, а следовательно, после постановки участка на кадастровый учет не возникает необходимость определения его разрешенного использования, как это требуется в настоящее время в соответствии с п. 4 ст. 30 ЗК РФ. Этот вывод обосновывает и сравнительный анализ норм п. 4 ст. 30 и п. 4 ст. 34 ЗК РФ. Согласно п. 4 ст. 34 ЗК РФ орган управления заинтересованному лицу на основании его заявления о предоставлении земельного участка с учетом зонирования территорий выдает схему расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте соответствующей территории, таким образом учитывается разрешенное использование земельного участка.

Формирование земельного участка требует вложения определенных денежных затрат, что повлечет возникновение еще одной проблемы, в том случае, если обязанность по формированию земельного участка будет возложена на лиц, заинтересованных в приобретении права на него. Побе-

дителем торгов может быть признано лицо, не участвовавшее в формировании земельного участка, в связи с чем в ЗК РФ необходимо определить механизм возмещения затрат в этом случае. Для того чтобы не обременять этими расходами бюджет, целесообразнее предусмотреть, что затраты, связанные с формированием земельного участка, непосредственно возмещаются лицу, понесшему их, победителем торгов, установив при этом, что договор купли-продажи или аренды земельного участка будет заключен только после полного возмещения затрат и представления документов, подтверждающих это. В этом случае в извещении о проведении торгов необходимо указывать сумму затрат, подлежащих возмещению, а следовательно, статьи ЗК РФ и другие нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере организации и проведения торгов по продаже земельных участков или права на заключение договора аренды, должны быть дополнены нормами, определяющими состав сведений, содержащихся в таком извещении.

Именно в связи с тем, что кадастровые работы выполняются за счет средств заинтересованного лица, в ст. 34 ЗК РФ не предусматривается проведение торгов, право на земельный участок возникает на основании решения компетентного органа управления. Однако на органы управления возлагается обязанность поместить информацию в средствах массовой информации о предоставлении земельного участка, что может вызвать обращение с заявками и иных лиц. В тех случаях, когда подано несколько заявок, формируется различная правоприменительная практика (ст. 34 ЗК РФ). В п. 1 ст. 34 ЗК РФ закрепляются принципы процедур предоставления земельных участков: справедливости, публичности, открытости и прозрачности, для реализации которых органы управления обязаны принять нормативный правовой акт, устанавливающий процедуры и критерии предоставления земельных участков, в т. ч. порядок рассмотрения заявок и принятия решений. В актах, принятых некоторыми государственными органами власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления, предусматривается организация и проведение торгов, если подано несколько заявок. Например, в ст. 3 Закона Санкт-Петербурга от 16 июля 2010 г. № 447-113 «О порядке предоставления земельных участков для целей, не связанных со строительством» (в ред. от 14 февраля 2013 г.)³ устанавливаются критерии и процедура предоставления земельных участков для целей, не связанных со строительством, в аренду на торгах. Предусматривалось проведение торгов в указанном случае в Положении о предоставлении земельных участков, находящихся в государственной собственности Саратовской области, для целей, не связанных со строительством, утвержденном Постановлением Правительства Саратовской области от 20 июля 2010 г. № 310-П (в ред. от 16 января 2013 г.)⁴ и Положении о порядке предоставления земельных участков для целей, не связанных со строительством, утвержденном Решением Собрания депутатов Саратов-

ского муниципального района от 16 апреля 2009 г. № 01-7/104 (в ред. от 20 октября 2011 г.)⁵.

В последующем внесенные в эти акты изменения и положения, предусматривающие проведение торгов, были признаны недействующими. Это связано с тем, что решением Волжского районного суда г. Саратова от 24 марта 2011 г. по делу № 2-758/11 «О признании недействующими пункты 2.6, 2.7, 2.8, 3.1, 3.2 Положения о предоставлении земельных участков, расположенных на территории муниципального образования “Город Саратов”, для целей, не связанных со строительством», утвержденного решением Саратовской городской Думы от 7 июля 2010 г. № 53-632»⁶, были признаны не соответствующими действующему законодательству положения об организации и проведении торгов в тех случаях, когда подано несколько заявок. Решение суда обосновано тем, что в ст. 34 ЗК РФ не предусмотрено проведение торгов. Эта правовая позиция не соответствует одну из направлений совершенствования порядка предоставления земельных участков, обозначенных на заседании президиума Госсовета, где отмечалась необходимость проведения открытых торгов по заявлениям граждан или юридических лиц.

Следует заметить, что цели, не связанные со строительством, это в т. ч. и предоставление земельного участка из земель, занятых сельскохозяйственными угодьями. Процедура предоставления таких земельных участков установлена в Федеральном законе от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (в ред. от 29 июня 2012 г.)⁷. Согласно п. 1 ст. 10 данного Закона земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются гражданам и юридическим лицам в собственность на торгах (конкурсах, аукционах). Проведение торгов предусматривает и предоставление в аренду земель лесного фонда, которые также могут использоваться для целей, не связанных со строительством, например, для заготовки древесины, живицы; заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов; заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений; осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства. Согласно п. 1 ст. 78 Лесного кодекса РФ (далее — ЛК РФ) договоры аренды лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, договоры купли-продажи лесных насаждений заключаются по результатам аукционов. В Федеральном законе «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и ЛК РФ не определяется, что органы управления или заинтересованные лица обязаны сформировать земельный участок, в отличие от ст. 34 ЗК РФ, в которой непосредственно установлено, что такая обязанность возлагается на граждан или юридических лиц, испрашивающих земельный участок, в связи с чем в ней не предусмотрено проведение торгов.

Без проведения торгов земельные участки предоставляются для строительства с проведением предварительного согласования места размещения

объекта. В этом случае право на земельный участок возникает на основании решения компетентного органа управления (п. 5 ст. 30, ст. 32 ЗК РФ). В п. 3 ст. 30 ЗК РФ, так же как и в п. 1 ст. 34 ЗК РФ, прописано, что на органы управления возлагается обязанность проинформировать население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства. Эта обязанность возлагается на органы управления в целях обеспечения реализации одного из принципов земельного законодательства — участие граждан, общественных организаций (объединений) и религиозных организаций в решении вопросов, касающихся их прав на землю, согласно которому граждане Российской Федерации, общественные организации (объединения) и религиозные организации имеют право принимать участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на состояние земель при их использовании и охране, а органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и в формах, которые установлены законодательством. В соответствии с этим принципом в п. 3 ст. 31 ЗК РФ закреплено право граждан, общественных организации (объединений), религиозных организаций и органов территориального общественного самоуправления участвовать в решении вопросов, затрагивающих их интересы, связанные с изъятием, в т. ч. путем выкупа, земельных участков для государственных и муниципальных нужд и предоставлением этих земельных участков для строительства. Указанные нормы имеют целью не только гарантировать право граждан на благоприятную окружающую среду, но и предоставляет возможность иным лицам приобрести право на данный земельный участок.

Информирование в средствах массовой информации может повлечь обращение с заявлениями о предоставлении земельного участка для строительства и иных заинтересованных лиц. Арбитражными судами сформирована правовая позиция, в соответствии с которой при обращении с заявлениями о предоставлении земельного участка нескольких лиц организуются и проводятся торги, несмотря на то, что их проведение не предусмотрено в п. 5 ст. 30 ЗК РФ. В качестве примера можно привести Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 26 июля 2012 г. по делу № А19-15798/10, которым было отказано в признании незаконным акта органа управления об отказе в предоставлении земельного участка. Как установлено судом, юридическое лицо обратилось в администрацию с заявлением о предоставлении земельного участка для строительства. Был составлен акт выбора земельного участка и помещена информация об этом в средствах массовой информации, после чего с заявлением о его предоставлении обратилось иное юридическое лицо, в связи с чем первому обратившемуся было отказано в предоставлении спорного земельного участка. Так как поступило несколько заявлений, он мог быть предоставлен в аренду только на торгах⁸.

Учитывая формируемую правоприменительную практику, тенденции развития земельного законодательства, определенные на заседании пре-

зидиума Госсовета п. 5 ст. 30 ЗК РФ, следует дополнить нормами, предусматривающими организацию и проведение торгов, если было подано несколько заявлений, что обеспечивает реализацию принципа земельного законодательства, указанного выше.

Необходимо обратить внимание на то, что процедура предоставления земельных участков с проведением предварительного согласования места размещения объекта утрачивает свою значимость. Не требуется ее проведение в случае предоставления земельного участка в населенном пункте в соответствии с градостроительной документацией о застройке и правилами землепользования и застройки, а также при предоставлении земельного участка для жилищного строительства и комплексного освоения в целях жилищного строительства (п. 11 ст. 30, п. 1 ст. 30.1, п. 1 ст. 30.2 ЗК РФ).

В настоящее время в большинстве муниципальных образований приняты генеральные планы и правила землепользования и застройки, которыми определяются места размещения объектов капитального строительства, поэтому нет необходимости проводить предварительное согласование места размещения объекта. В п. 14 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (в ред. от 5 апреля 2013 г.)⁹ установлено, что с 31 декабря 2013 г. в городских поселениях и городских округах, а в сельских поселениях с 1 июня 2014 г. при отсутствии правил землепользования и застройки предоставление земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, не осуществляется. Сроки несколько раз изменялись из-за того, что во многих населенных пунктах не были приняты эти муниципальные правовые акты. Однако можно предположить, что через некоторое время эта проблема будет разрешена, а следовательно, не потребуются проведение предварительного согласования места размещения объекта при предоставлении земельного участка для строительства.

Отсутствует необходимость проведения предварительного согласования места размещения объекта и в случае предоставления земельного участка в соответствии со схемой территориального планирования. На картах территориального планирования определяются территории планируемого размещения объектов федерального, регионального и местного значений. После 31 декабря 2012 г. органы государственной власти и местного самоуправления не вправе принимать решения о предоставлении земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, при отсутствии этих документов, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом (п. 4 ст. 9 Градостроительного кодекса РФ).

Таким образом, не потребуется проведение предварительного согласования места размещения объекта, а следовательно, земельные участки будут предоставляться в порядке, установленном п. 4 ст. 30 ЗК РФ, предоставление их в собственность будет возможно исключительно по резуль-

татам торгов (п. 2 ст. 30 ЗК РФ), что соответствует предложению, высказанному на заседании президиума Госсовета о предоставлении земельных участков только по результатам торгов. Однако сохранится необходимость законодательного закрепления случаев, когда земельные участки будут предоставляться без проведения торгов, в частности, невозможно их проведение при предоставлении земельных участков в собственность бесплатно, например, гражданам, имеющим трех или более детей. Действующим законодательством предусмотрены и иные случаи, когда не требуется проведение торгов (пп. 2.1, 2.2, 2.3 ст. 30 ЗК РФ).

В соответствии с пп. 2, 4 ст. 30 ЗК РФ торги по продаже земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, или права на заключение договоров аренды таких земельных участков проводятся как в форме аукционов, так и конкурсов, за исключением случаев, указанных в федеральных законах, когда они могут проводиться только в форме аукциона. Так, например, для жилищного строительства и комплексного освоения в целях жилищного строительства земельные участки могут предоставляться только по результатам аукционов (п. 2 ст. 30.1, п. 2 ст. 30.2 ЗК РФ). Форму торгов определяет компетентный орган управления, осуществляющий распоряжение такими участками. Как правило, проводятся аукционы, когда победителем признается лицо, пожелавшее приобрести земельный участок за большую стоимость. Порядок организации и проведения торгов определен в Правилах, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2002 г. № 808 «Об организации и проведении торгов по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков» (в ред. от 15 сентября 2011 г.)¹⁰ (далее — Правила), в которых предусматривается лишь, что торги могут проводиться в форме конкурса в случае необходимости соблюдения собственником земельного участка условий (обязанностей) по его использованию. В п. 3 Правил устанавливается, что условия конкурса определяются продавцом земельного участка и содержатся в извещении о проведении торгов. Победителем конкурса признается лицо, предложившее условия, наиболее соответствующие условиям конкурса.

В нормативных правовых актах, принятых в некоторых субъектах Федерации, предусматриваются организация и проведение конкурсов и их возможные условия. Например, в п. 8 ст. 8 Закона Краснодарского края от 5 ноября 2002 г. № 532-КЗ «Об основах регулирования земельных отношений в Краснодарском крае» (в ред. от 2 апреля 2013 г.)¹¹ установлено, что торги в форме конкурса по продаже гражданам и юридическим лицам земельных участков для строительства или права заключения договора аренды для этой цели проводятся уполномоченным органом с учетом следующих условий (обязанностей): возмещение убытков и иных затрат на снос объектов недвижимости, переселение жителей, перенос сооружений и коммуникаций транспорта, связи и инженерного оборудования,

находящихся на земельном участке; строительство объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктур; соблюдение сроков строительства объектов недвижимости; благоустройство территорий общего пользования; исполнение иных условий (обязанностей). Подобные нормы содержатся и в нормативных правовых актах, принятых в других субъектах Федерации¹². Следует заметить, что эти условия конкурса заимствованы из ранее действовавшего Градостроительного кодекса РФ. Несколько иные условия были прописаны в Положении о проведении конкурсов и аукционов по продаже земельных участков и других операций с землей в г. Казани, утвержденном Постановлением главы администрации г. Казани от 21 июня 1996 г. № 815¹³. Это представление программы использования земельного участка; выполнение экологических, архитектурно-планировочных и иных специальных требований (норм, правил и т. д.); обеспечение максимального размера инвестиций; проведение работ по рекультивации, благоустройству участка; квалификация и опыт практической работы и т. д. (п. 3.1 Положения). Принятие решения о проведении конкурса с условием строительства объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктур либо условие о благоустройстве территории общего пользования соответствует публичным интересам и является целесообразным с точки зрения обеспечения рационального использования земель.

В юридической литературе высказываются различные точки зрения в отношении формы торгов и обоснованно отмечается, что в отечественном природоресурсном законодательстве наметился переход к повсеместному проведению аукционов, происходит постепенный отказ от использования процедур конкурсного отбора¹⁴. Так, например, после длительных дискуссий были отменены лесные конкурсы, как порождающие коррупцию и злоупотребления. Многие считают, что аукционы дают широкие возможности по эксплуатации лесных ресурсов¹⁵, позволяют максимально реализовать принцип гласности в сфере распределения лесных участков¹⁶. Иную точку зрения высказывает Г.Е. Быстров, полагая, что нет серьезных оснований отдавать предпочтение именно аукционам. При отсутствии специальных требований к участникам аукционов, не исключается возможность признания победителями тех структур, которые не имеют отношения к лесному хозяйству и специализируются на рейдерской деятельности и финансовых спекуляциях. Основываясь на этих доводах Г.Е. Быстров предлагает возродить систему лесных конкурсов, закрепив преимущественное право на участие в них предприятий, имеющих технические возможности по глубокой переработке древесины, либо ранее осуществлявших соответствующие виды лесопользования и не нарушавших законодательство¹⁷.

Рассуждая о форме торгов по продаже земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, А.П. Анисимов, С.В. Дзагоев, Л.Т. Кокоева считают, что применение конкурсной процедуры целесообразно при предоставлении земельных участ-

ков в общественно-деловой зоне города (торгово-развлекательные центры, офисные здания, озеленение)¹⁸. С этим вполне можно согласиться.

Невозможно объяснить, почему принципы предоставления земельных участков (эффективности, справедливости, публичности, открытости и прозрачности процедур предоставления) закреплены именно в ст. 34 ЗК РФ, т. е. должны соблюдаться при предоставлении земельных участков для целей, не связанных со строительством. Более значимо соблюдение этих принципов при предоставлении земельных участков для строительства, т. к. в этом случае право на земельный участок приобретает на неопределенный срок, а поэтому важно гарантировать конституционное право граждан и юридических лиц на приобретение земельных участков в частную собственность. Реализация этих принципов возможна только при предоставлении земельных участков посредством проведения торгов. Учитывая тенденции развития земельного законодательства, формируемые в соответствии с Основами государственной политики по управлению земельным фондом и обозначенные на заседании президиума Госсовета, когда основным требованием является организация и проведение торгов, вряд ли будет сохраняться необходимость устанавливать различные процедуры предоставления земельных участков для строительства и целей, не связанных со строительством, и регулировать соответствующие отношения в разных статьях ЗК РФ. Основываясь на вышеизложенном, можно утверждать, что эти процедуры должны быть одинаковыми, различие будет состоять лишь в том, что при предоставлении земельного участка для строительства потребуется определение технических условий подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения и платы за это подключение. Данная особенность может быть установлена в отдельной норме ЗК РФ.

Процедура определения технических условий подключения и предоставления такой информации предусмотрена в Правилах определения и предоставления технических условий подключения объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 13 февраля 2006 г. № 83 (в ред. от 16 апреля 2012 г.)¹⁹. Технические условия должны быть предоставлены заинтересованным лицам до начала проведения торгов либо вынесения решения о предоставлении земельного участка органом местного самоуправления, запрашивающим их в организации, осуществляющей эксплуатацию сетей инженерно-технического обеспечения, к которым планируется подключение объектов капитального строительства. На организацию возлагается обязанность в определенный срок предоставить технические условия и информацию о плате за подключение объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения. При отсутствии возможности подключения объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения представляется мотивированный отказ в выдаче указанных условий.

Отсутствие информации о возможности подключения (технологического присоединения) объекта к сетям инженерно-технического обеспечения препятствует организации и проведению торгов по продаже земельных участков или права на заключение договора аренды либо вынесению решения о его предоставлении. Анализ действующего законодательства позволяет судить о том, что данные отношения надлежаще урегулированы. Проблема состоит в том, что не всегда имеется техническая возможность подключения объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения. В целях разрешения этой проблемы нередко на приобретателя земельного участка возлагается обязанность их строительства.

В юридической литературе при регулировании данных отношений предлагается учитывать виды строительства. При коммерческом или инвестиционном строительстве вполне допустимо правовое регулирование, которое существуют сейчас. Если же речь идет о жилищном строительстве, то необходимы изменения. На торги предлагают выставлять земельные участки только с развитой инженерной инфраструктурой, при отсутствии такой инфраструктуры следует предусматривать программы их строительства с привлечением средств местного бюджета²⁰.

С такой позицией следует согласиться, возложение обязанности на правообладателя земельного участка, предоставленного для жилищного строительства по возведению коммуникаций служит причиной нерационального использования земель. Нередки случаи, когда из-за отсутствия финансовой возможности строительства коммуникаций земельный участок вообще не используется. Для разрешения этой проблемы на заседании президиума Госсовета была поставлена задача комплексного использования земельных участков, а также создания простой и прозрачной процедуры предоставления земельных участков для строительства объектов транспортной и инженерной инфраструктуры, исключая предварительное согласование места размещения объекта, что позволит сократить сроки предоставления земельных участков до 3–5 мес., в отличие от требующихся сейчас 1–3 лет.

Анализ действующего законодательства, правоприменительной практики, направлений совершенствования земельного законодательства, определенных в Основах государственной политики по управлению земельными ресурсами и заседании президиума Госсовета, позволил сформулировать ряд предложений по изменению земельного законодательства, что будет способствовать повышению уровня гарантий прав на землю граждан и юридических лиц, обеспечивать реализацию их конституционного права, предупреждать факты коррупции и бюрократии при распоряжении земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности.

¹ См.: Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2017 годы: утверждены распоряжением Правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 297-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 12, ст. 1425.

² URL: <http://президент.рф/news/16618> (дата обращения: 24.10.2012).

- ³ См.: Петербургский дневник. 2010. № 29; Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2013. № 6.
- ⁴ См.: Собр. законодательства Саратовской области. 2010. № 20; 2013. № 2.
- ⁵ См.: Большая Волга. 2009. 8 мая; 2011. 21 окт.
- ⁶ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- ⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3018; 2012. № 27, ст. 3587.
- ⁸ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- ⁹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44, ст. 4148; 2013. № 14, ст. 1651.
- ¹⁰ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46, ст. 4587; 2011. № 38, ст. 5396.
- ¹¹ См.: Кубанские новости. 2002. 14 нояб.
- ¹² См., например: Закон Пензенской области от 7 апреля 2003 г. № 461-ЗПО «О регулировании земельных отношений на территории Пензенской области» (в ред. от 5 октября 2012 г.) // Пензенские губернские ведомости. 2003. 24 апр.; 2012. 5 окт.
- ¹³ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Утратил силу в связи с изданием Постановления Главы администрации г. Казани от 28 июня 2004 г. № 1072. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- ¹⁴ См.: *Беляева О.А.* Аукционы и конкурсы: комментарий судебно-арбитражной практики. М., 2010.
- ¹⁵ См.: Реализация прав собственности на природные ресурсы / отв. ред. С.А. Боголюбов. М., 2007. С. 181–182.
- ¹⁶ См.: *Козлова С.* Новый Лесной кодекс // Корпоративный юрист. 2007. № 2.
- ¹⁷ См.: *Быстров Г.Е.* Противоречия Лесного кодекса Российской Федерации и новая концепция правового регулирования лесных отношений // Экологическое право. 2007. № 5. С. 18.
- ¹⁸ См.: *Анисимов А.П., Дзагоев С.В., Кокоева Л.Т.* Приобретение прав на земельные участки, находящиеся в публичной собственности: вопросы теории и практики / отв. ред. А.Я. Рыженков. М., 2009.
- ¹⁹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 8, ст. 920; 2012. № 17, ст. 1981.
- ²⁰ См.: *Ершов О.Г.* Согласование технических условий при подключении объекта строительства к сетям ресурсного обеспечения // Право и экономика. 2010. № 4. С. 30–35.

Н.Э. Гуштин*

РОССИЙСКОЕ КРЕСТЬЯНСТВО И ВСЕМИРНАЯ ТОРГОВАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ: ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ

Проблемы членства России в ВТО находятся в центре внимания власти и общества. Президент РФ В.В. Путин 21 ноября 2012 г. провел расширенное заседание Совета безопасности, на котором проанализировал первые итоги пребывания России в ВТО. Будучи членом этой организации, Россия сможет полноценно участвовать в формировании международных правил торговли, отстаивать свои интересы. Однако угроза глобального замедления темпов роста мировой экономики сохраняется. Поэтому, признал В.В. Путин, существует риск, что Россия не сможет получить быстрые позитивные результаты от участия в ВТО. И хотя власти сделали все необходимое для того, чтобы отечественные компании смогли приспособиться к новым условиям работы, есть такие отрасли, где могут возникнуть особые проблемы. Это определенные сектора животноводства, сельхозмаши-

* *Гуштин Николай Эдуардович* — кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: nkgushcin@yandex.ru

ностроения, пищевой промышленности. Кроме того, возможно снижение поступлений в региональные бюджеты и, в конечном счете, увеличение разрыва между территориями по уровню социально-экономического развития. В связи с этим Президент РФ поручил разработать меры для снижения негативных эффектов на отечественном рынке труда после вступления России в ВТО¹.

На заседании Правительства России в октябре 2012 г. рассматривался вопрос о поддержке отечественного аграрно-промышленного комплекса в условиях вступления России в ВТО. Премьер-министр РФ Д. Медведев высказался о необходимости разработки системы поддержки сельхозпроизводителей, которые работают в неблагоприятных для ведения сельского хозяйства регионах.

Как отметил в своем интервью Российской бизнес-газете Н. Панков, председатель Комитета Госдумы по аграрным вопросам, важнейшей задачей депутаты считают принятие 10 законопроектов, касающихся вопросов АПК. Такая стратегически важная отрасль, как сельское хозяйство, от которой напрямую зависит продовольственная безопасность страны, нуждается в значительных инвестициях на модернизацию и расширение производства. Это особенно важно в связи со вступлением России в ВТО, для того чтобы отечественная продукция могла успешно конкурировать с зарубежной. Поэтому без государственной поддержки и новых подходов невозможно будет развивать АПК². В законопроектах содержатся положения, касающиеся налогов и преференций, процедуры банкротства сельскохозяйственных предприятий, а также земельных отношений.

Мнения относительно последствий вступления в ВТО для России различны. Наиболее распространены две крайние точки зрения. Представители первой считают, что сельское хозяйство страны после вступления в ВТО ждет социально-экономическая катастрофа. Вторая точка зрения сводится к тому, что Россия получит значительную выгоду от членства в ВТО. Главная проблема для страны и регионов — предусмотреть меры по противодействию возможных негативных последствий от выполнения обязательств России как члена ВТО³. Отрицательно относятся к приоритету права ВТО над национальным правом Б.А. Воронин и А.Н. Митин. В своей публикации они отмечают, что право ВТО стоит над законодательством национальных государств и предусматривает единственный путь развития экономики страны. Члены ВТО обязаны либерализовать, приватизировать, открыть доступ транснациональным компаниям и банкам во все сферы экономики. В рамках ВТО принятие законов не привязано к государству, которого они касаются. На уровне права интересы международного торгового капитала, международных концернов и банков могут стоять выше интересов населения — членов ВТО⁴.

Вице-президент Россельхозакадемии И. Г. Ушачёв неоднозначно оценивает последствия вступления России в ВТО. Он подчеркивает, что с вступлением в ВТО перед нашей страной открываются, с одной сторо-

ны, дополнительные возможности, с другой, возникают новые проблемы. Сельскому хозяйству придется работать в новых и весьма жестких экономических условиях, что существенно обострит наши внутренние проблемы, в т. ч. увеличивающуюся ссудную задолженность хозяйств перед банками, что не позволит товаропроизводителям без принятия необходимых компенсационных мер конкурировать на мировом рынке⁵.

Сильное беспокойство у ученых вызывает, в частности, рост цен на энергетические и материально-технические ресурсы, используемые сельскохозяйственными товаропроизводителями. Вместо усиления государственной поддержки аграрного сектора, введения льготных цен на материально-технические ресурсы и защитных таможенных тарифов по условиям ВТО требуется отказ от всех этих рычагов⁶.

Специалисты в сфере отношений Россия — ВТО предлагают использовать некоторые положения устава ВТО в своих целях. Например, можно признать ряд регионов страны, где доходность товаропроизводителей ниже среднероссийской, неблагоприятными для сельскохозяйственного производства. Это позволит вывести из-под регулирования государственные средства, направляемые на поддержку АПК в таких регионах. Поскольку ВТО никаких ограничений на поддержку таких регионов не устанавливает, то в данном случае возможна существенная помощь сельскому хозяйству и жителям села⁷. Такие положения были внесены в Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» в июле 2013 г.⁸ Теперь Закон предусматривает возможность оказания государственной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям, осуществляющим деятельность в неблагоприятных для ведения сельского хозяйства регионах. Неблагоприятными для производства сельскохозяйственной продукции территориями признаются территория субъекта РФ или территории субъектов РФ, на которых вследствие природно-климатических условий, состояния почвы, а также социально-экономических факторов уровень доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей ниже, чем в среднем по сельскому хозяйству, но производство сельскохозяйственной продукции должно осуществляться для обеспечения занятости сельского населения, повышения уровня его доходов, сохранения местных традиций⁹.

Основу формирования системы правовых мер поддержки села в условиях членства России в ВТО, как представляется, должны составлять Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации¹⁰, Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013—2020 годы¹¹ и Федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014—2017 годы и на период до 2020 года»¹². Доктрина и Программы предлагают комплекс мер по развитию агропромышленного комплекса. Данные меры обеспечат рост сельскохозяйственного производства в стране, продовольственную безопасность государства и повышение качества жизни

сельского населения и послужат основой для формирования пакета правовых актов, направленных на нейтрализацию возможных негативных последствий нахождения Российской Федерации в ВТО.

В регионах также идут процессы разработки новых подходов к формированию механизмов поддержки аграрного производства и сельских территорий. Например, в рамках рассмотрения на заседании Правительства области проекта закона Саратовской области «Об областном бюджете на 2013 год» отмечалось, что государственная поддержка агропромышленного комплекса области в 2013–2015 гг. будет сосредоточена на тех основных направлениях, которые могут обеспечить АПК области прорыв на качественно новый уровень. В условиях вступления России в ВТО приоритетом всех областных целевых программ в сфере сельского хозяйства будут модернизация производства и повышение конкурентоспособности АПК¹³.

В Саратовской области 6 декабря 2012 г. принят Закон № 187-ЗСО «О механизме дифференцированного распределения государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей в Саратовской области»¹⁴, который вступил в силу с 1 января 2013 г. В соответствии со ст. 2 целью данного Закона является установление механизма дифференцированного распределения государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей для выравнивания экономических условий производства продукции сельского хозяйства в Саратовской области. Как подчеркивают разработчики указанного нормативного акта, территория Саратовской области характеризуется резким различием природно-климатических и организационно-экономических условий, которые непосредственно влияют на продуктивность и эффективность сельскохозяйственного производства, прежде всего, продукции растениеводства. В связи с этим Закон выделяет в области 7 природно-климатических микрзон для более рационального ведения сельскохозяйственного производства. По мнению разработчиков, принятие указанного Закона позволит областному правительству ввести механизм дифференцированного распределения государственной поддержки между сельскохозяйственными товаропроизводителями в зависимости от природно-климатических и организационно-экономических условий хозяйствования¹⁵.

Важное место в «снятии» проблем вступления Российской Федерации в ВТО должна занять перестроенная система государственного управления, обеспеченная квалифицированными кадрами¹⁶. На необходимость скорейшей подготовки кадров в области международной торговли указывал директор департамента торговых переговоров Минэкономразвития РФ М. Медведков: «Нужно больше экспертов. Прежде всего, работающих по конкретным направлениям, например по субсидиям, по регулированию в сфере услуг, по ветеринарным мерам ... Им нужны ... дополнительные знания по правилам ВТО. Я думаю, что в течение нескольких лет мы вопрос с кадрами решим»¹⁷.

Правоведы предлагают разработать и принять законодательный акт, который бы четко и понятно определил все экономические и юридические

аспекты, связанные с участием России в ВТО. Также предлагается внести изменения в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства», которые бы регулировали вопросы взаимодействия России и ВТО и устанавливали правовые основы перестройки системы управления АПК и оказания государственной поддержки отечественным сельскохозяйственным товаропроизводителям¹⁸. Автор поддерживает необходимость особого правового регулирования условий нахождения России в ВТО, но считает, что сфера отношений Россия — ВТО должна быть отражена в комплексном правовом акте — Федеральном законе «О крестьянстве», который, на наш взгляд, должен регулировать все основные вопросы жизнедеятельности крестьянства, как производственные, так и социальные, культурные. Консолидация правовых норм о крестьянстве в едином законодательном акте создаст базу для дальнейшего совершенствования правового регулирования социально-экономических отношений российского села и ВТО.

Среди региональных мер можно предложить следующие: специальные субсидии сельскохозяйственным товаропроизводителям, пострадавшим от вступления России в ВТО, широкое предоставление и удешевление кредитов. На селе необходимо развивать различные виды кооперации, создавать сельскую производственную и социальную инфраструктуру, формировать сельские инновационные и консультационные центры. Указанные меры могут быть закреплены в региональном законодательстве, например, посредством принятия следующих правовых актов: закона о крестьянстве региона, закона о сельских территориях региона, закона о развитии социальной сферы села региона.

¹ См.: Петров В., Васенин В. Есть чем ответить // Российская газета. 2012. 22 нояб.

² См.: Десятка для агрария // Российская Бизнес-газета. 2012. 3 июля.

³ См.: Вступление России во Всемирную торговую организацию: региональные последствия для Поволжья. URL: <http://www.zvezdapovolzhya.ru/obshestvo> (дата обращения: 17.04.2013); Бабкин Б. До 30 % сельхозпроизводителей разорятся после вступления России в ВТО. URL: <http://www.agroobzor.ru/article/a-716.html> (дата обращения: 21.05.2013); Бурятия определила региональные риски в условиях ВТО. URL: <http://www.vtinform.ru/vti/142/6153.php> (дата обращения: 09.12.2012).

⁴ См.: Воронин Б.А., Митин А.Н. Экономико-правовые проблемы адаптации российского АПК в условиях ВТО // Аграрное и земельное право. 2012. № 9. С. 13.

⁵ См.: Ушачёв И.Г. Меры по обеспечению конкурентоспособности сельского хозяйства в условиях присоединения России к ВТО // АПК: экономика, управление. 2012. № 9. С. 9–10.

⁶ См.: Алферьев В.П. Рынок ресурсов для села в условиях членства России в ВТО // АПК: экономика, управление. 2013. № 1. С. 50–54; Лукашев Н.И. Цены на энергоресурсы сельхозтоваропроизводителей в условиях ВТО и Таможенного союза // АПК: экономика, управление. 2013. № 1. С. 45–47.

⁷ См.: Алферьев В.П. Указ. соч. С. 52.

⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 1, ч. 1, ст. 27; 2013. № 27, ст. 3477.

⁹ См.: Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 236-ФЗ «О внесении изменения в статью 7 Федерального закона “О развитии сельского хозяйства”» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 30, ч. 1, ст. 4069.

¹⁰ См.: Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации: утверждена Указом Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 5, ст. 502.

¹¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 32, ст. 4549; 2013. № 30, ч. 2, ст. 4110.

¹² Утверждена постановлением Правительства РФ от 15 июля 2013 г. № 598. См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 30, ч. 2, ст. 4110; Концепция федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года»: утверждена распоряжением Правительства РФ от 8 ноября 2012 г. № 2071-р. См.: Собр. за-

конодательства Рос. Федерации. 2012. № 46, ст. 6386; Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года: утверждена распоряжением Правительства РФ от 30 ноября 2010 г. № 2136-р. См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 50, ст. 6748.

¹³ См.: Иван Бабошкин: «У области есть потенциал для решения задач, поставленных в программе развития сельского хозяйства». URL: <http://www.saratov.gov.ru> (дата обращения: 14.05.2013).

¹⁴ См.: Собр. законодательства Саратовской области. 2012. № 48 (ноябрь – декабрь). Стр. 10696–10697.

¹⁵ Область поделили на семь природно-климатических микрозон. URL: <http://www.srd.ru> (дата обращения: 09.12.2012).

¹⁶ См.: Воронин Б.А. Современная система управления сельским хозяйством в Российской Федерации // Аграрное и земельное право. 2012. № 10. С. 13–14.

¹⁷ Директор Департамента торговых переговоров Максим Медведков: «ВТО — это не волшебная палочка». URL: http://www.economy.gov.ru/mines/activity/sections/foreignEconomicActivity/wto/doc20120822_02 (дата обращения: 05.12.2012).

¹⁸ См.: Воронин Б.А., Митин А.Н. Указ. соч. С. 18.

Д.Ф. Абузярова*

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОХРАНЫ ГАЗОРАСПРЕДЕЛИТЕЛЬНЫХ СЕТЕЙ

Газораспределительная система Российской Федерации представляет собой сложный производственно-технологический комплекс. Благодаря системе газопроводов газораспределительных организаций на территории Российской Федерации реализуется около 320 млрд м³. природного и 1,5 млн т сжиженного газа. Природным и сжиженным газом обеспечиваются 3 тыс. городов и рабочих поселков, более 110 тыс. сельских населенных пунктов. Газ в виде топлива используют около 19 тыс. промышленных предприятий, 179 тыс. коммунальных и сельскохозяйственных объектов, 44 тыс. котельных и более 41 млн квартир и домов¹. Очевидно, что поддержание такой сложной системы в надлежащем состоянии, ее безопасная эксплуатация и обеспечение надежности газоснабжения требуют значительных материальных и финансовых затрат.

В связи с многочисленными нарушениями правового режима охранных зон газораспределительных сетей в настоящее время возникла необходимость определения особенностей их правового режима и возможных правовых способов защиты собственников и эксплуатационных организаций таких сетей.

Одной из основных проблем является несовершенство действующего законодательства в указанной сфере. Так, основополагающим нормативным правовым актом, регламентирующим порядок и особенности использования земельных участков в границах охранных зон газораспределительных сетей, являются Правила охраны газораспределительных сетей,

* Абузярова Дина Фатиховна — кандидат юридических наук, ведущий юрист консульта корпоративно-юридической службы ОАО «Гипроннигаз»; e-mail: dinaabyzaugova@yandex.ru

утвержденные Постановлением Правительства РФ от 20 ноября 2000 г. № 878². Следует особо подчеркнуть, что с момента их принятия до настоящего времени не было внесено никаких существенных изменений. Многие положения Правил не соответствуют и противоречат действующему законодательству. В частности, существенные изменения земельного и лесного законодательства, внесенные в течение последних лет, не нашли отражения в действующих Правилах охраны газораспределительных сетей. Так, например, такие термины, содержащиеся в Правилах, как «земельный кадастр», «материалы по межеванию», «древесно-кустарниковая растительность», «лесорубочный билет» и т. п., на сегодняшний день не применяются в действующем законодательстве. К сожалению, использование в Правилах устаревшей терминологии не является основной проблемой применения данного нормативного правового акта. Весь порядок установления и осуществления охранных мероприятий в отношении газораспределительных сетей требует существенных изменений, соответствующих фактическим правоотношениям, складывающимся при выполнении охранных мероприятий на газопроводах.

Особые условия использования земельных участков и режим хозяйственной деятельности в охранных зонах различных производственных объектов требуют детального правового регулирования. Об этом свидетельствуют разработанные и принятые в последние годы новые правила установления и использования охранных зон для подобных объектов, в частности, утвержденные Постановлением Правительства РФ 24 февраля 2009 г. № 160 «Правила установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон»³ и утвержденные Постановлением Правительства РФ 6 сентября 2012 г. № 884 «Правила установления охранных зон для гидроэнергетических объектов»⁴. Многие положения указанных Правил могут быть положены в основу разработки нового порядка охраны газораспределительных сетей, тем более, что необходимость таких изменений на сегодняшний день очевидна.

Для обеспечения безопасности граждан и сохранности газораспределительных сетей Правилами охраны газораспределительных сетей предусмотрена возможность установления охранных зон. В границах таких зон запрещается:

строить объекты жилищно-гражданского и производственного назначения;

сносить и реконструировать мосты, коллекторы, автомобильные и железные дороги с расположенными на них газораспределительными сетями без предварительного выноса этих газопроводов по согласованию с эксплуатационными организациями;

разрушать берегоукрепительные сооружения, водопропускные устройства, земляные и иные сооружения, предохраняющие газораспределительные сети от разрушений;

перемещать, повреждать, засыпать и уничтожать опознавательные знаки, контрольно-измерительные пункты и другие устройства газораспределительных сетей;

устраивать свалки и склады, разливать растворы кислот, солей, щелочей и других химически активных веществ;

огораживать и перегораживать охранные зоны, препятствовать доступу персонала эксплуатационных организаций к газораспределительным сетям, проведению обслуживания и устранению повреждений газораспределительных сетей;

разводить огонь и размещать источники огня;

рыть погреба, копать и обрабатывать почву сельскохозяйственными и мелиоративными орудиями и механизмами на глубину более 0,3 м;

открывать калитки и двери газорегуляторных пунктов, станций катодной и дренажной защиты, люки подземных колодцев, включать или отключать электроснабжение средств связи, освещения и систем телемеханики;

набрасывать, приставлять и привязывать к опорам и надземным газопроводам, ограждениям и зданиям газораспределительных сетей посторонние предметы, лестницы, влезать на них;

самовольно подключаться к газораспределительным сетям.

Трассы подземных газопроводов обозначаются опознавательными знаками, нанесенными на специальные ориентиры или железобетонные столбики. На них указываются расстояние от газопровода, величина охранной зоны, глубина его заложения и телефон аварийно-диспетчерской службы.

Несмотря на установленные ограничения прав и запреты на выполнение определенных работ в охранных зонах газораспределительных сетей, нарушения установленного порядка представляют собой на сегодняшний день одну из основных проблем в указанной сфере. Основными среди таких нарушений являются: застройка земельных участков, находящихся в охранных зонах газораспределительных сетей, производство работ в охранных зонах без разрешения эксплуатационной организации либо не в соответствии с выданным разрешением на производство работ и иные нарушения, связанные с несоблюдением правил промышленной безопасности при проведении работ на газопроводах. Зачастую выполнение подобных работ в границах охранных зон газораспределительных сетей приводит к повреждению сетей и возникновению аварий.

Анализ судебной практики показывает, что суды удовлетворяют требования газораспределительных организаций в случае установления нарушений Правил охраны газораспределительных сетей. Так, например, ОАО «Алтайгазпром» было вынуждено обратиться в Арбитражный суд с иском к ООО «Барнаульский водоканал» о взыскании убытков, причиненных в результате повреждения газопровода. Суд первой инстанции пришел к выводу, поддержанному судами апелляционной и кассационной инстанций, об удовлетворении исковых требований, поскольку ответчик, нарушая пп. 16 и 23 Правил охраны газораспределительных сетей, производил земляные

работы в охранной зоне газопровода без разрешения эксплуатационной организации и вызова ее представителя⁵.

К сожалению, последствиями несоблюдения Правил являются не только убытки, но и серьезные аварии. В частности, показателен следующий пример из арбитражной практики. Арбитражный суд, рассматривая заявленные ОАО «Тюменьмежрайгаз» требования о возмещении ущерба, установил, что в районе эксплуатируемого ОАО «Тюменьмежрайгаз» подземного газопровода среднего давления ООО «Запсибэлектрострой» и ООО СК «Ямал» производили работы по обновлению кабельных и воздушных линий электропередач. В нарушение Правил работы в охранной зоне газопровода проводились без предварительного письменного разрешения эксплуатирующей газопровод организации, без вызова ее представителя и без предварительной шурфовки с целью уточнения места залегания газопровода. В результате 14 ноября 2008 г. на подземном газопровode по ул. Сенная у ограждения МАДОУ Детский сад № 93 произошло повреждение трубы подземного газопровода и вспышка газозвушной смеси, повлекшая за собой пожар, возгорание мини-котельной, расположенной на территории детского сада и части его строений. В дальнейшем заключением комиссии по результатам технического расследования причин аварии было установлено, что именно допущенные Ответчиками нарушения стали причиной возникшей аварии⁶.

Таким образом, несоблюдение требований рассматриваемых Правил зачастую приводит к серьезным последствиям. К сожалению, действующими Правилами не определены органы управления, уполномоченные осуществлять надзор за соблюдением требований, установленных в них. Так, например, п. 2 Постановления Правительства РФ от 24 февраля 2009 г. № 160 «О порядке установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон» четко установлено, что контроль и надзор за соблюдением особых условий использования земельных участков, расположенных в границах охранных зон объектов электросетевого хозяйства, осуществляет федеральный орган исполнительной власти, на который возложены функции по техническому контролю и надзору в электроэнергетике.

Полагаем, что необходимо внести соответствующие изменения и в Правила охраны газораспределительных сетей с целью закрепления полномочий по контролю и надзору за их соблюдением. В качестве такого уполномоченного органа управления в отношении газораспределительных сетей может также выступать Ростехнадзор, поскольку именно на данный орган управления возложены функции по контролю и надзору в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасностью, безопасностью электрических и тепловых установок и сетей безопасности производства, хранением и применением взрывчатых материалов промышленного назначения⁷.

Представляется, что внесудебным способом защиты прав собственников газораспределительных сетей и газораспределительных организаций в

дальнейшем будет являться обращение в управление Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, которая с целью реализации полномочий в установленной сфере деятельности будет иметь право применять предусмотренные законодательством РФ меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) пресечение нарушений юридическими и физическими лицами обязательных требований, а также меры по ликвидации последствий указанных нарушений.

Еще одним распространенным правонарушением, совершаемым в охранных зонах газораспределительных сетей, является незаконная застройка таких земельных участков. Так, например, в Вологодской области при осуществлении плановых проверок соблюдения требований Правил охраны газораспределительных сетей были выявлены несанкционированные постройки (гаражи) в охранной зоне газопроводов. Однако даже после выдачи предписаний об устранении указанных правонарушений собственники не демонтировали постройки, расположенные в охранной зоне газопровода⁸. На сегодняшний день основным способом защиты прав собственников и эксплуатационных организаций газораспределительных сетей, нарушенных застройкой земельных участков, находящихся в охранных зонах, является предъявление в суд иска об устранении препятствий в осуществлении права собственности (в пользовании и обслуживании) газораспределительных сетей путем переноса объектов из охранных зон.

Как следует из п. 45 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 10 и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ № 22 от 29 апреля 2010 г. «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав»⁹ в силу ст. 304, 305 ГК РФ иск об устранении нарушений права, не связанных с лишением владения, подлежит удовлетворению в случае, если истец докажет, что он является собственником или лицом, владеющим имуществом по основанию, предусмотренному законом или договором, и что действиями ответчика, не связанными с лишением владения, нарушается его право собственности или законное владение. Такой иск подлежит удовлетворению и в том случае, когда истец докажет, что имеется реальная угроза нарушения его права собственности или законного владения со стороны ответчика. В соответствии с п. 46 указанного Постановления при рассмотрении исков об устранении нарушений права, не связанных с лишением владения, путем возведения ответчиком здания, строения, сооружения суд устанавливает факт соблюдения градостроительных и строительных норм и правил при строительстве соответствующего объекта. Таким образом, наличие подобных условий служит основанием для признания необходимости переноса таких незаконно возведенных объектов из охранной зоны газораспределительной сети.

Подводя итог вышеизложенному, следует сделать следующие выводы:

во-первых, в Правила газораспределительных сетей необходимо внести целый ряд существенных изменений и уточнений в целях приведения их

в соответствие с действующим законодательством. Дополнительных изменений потребует и целый ряд других нормативных правовых актов (КоАП РФ, Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» и т. д.);

во-вторых, основными правовыми способами защиты прав собственников и эксплуатационных организаций газораспределительных сетей при нарушениях Правил охраны газораспределительных сетей могут являться предъявление в суд иска об устранении препятствий в осуществлении права собственности (в пользовании и обслуживании) газораспределительных сетей путем переноса объектов из охранных зон; обращение в управление Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору с соответствующей жалобой на действия лиц, нарушающих правила охраны газораспределительных сетей.

Таким образом, Правила охраны газораспределительных сетей являются основополагающим нормативным правовым актом в области охраны газораспределительных сетей. В связи с этим необходимо внести в них изменения и дополнения, учитывающие специфику правоотношений, складывающихся в настоящее время при выполнении охранных мероприятий на газопроводах.

¹ См.: Некоторые проблемы промышленной безопасности газораспределительных систем. URL: <http://www.sibgazovik.ru/field/technology/safety/2010-08-03/> (дата обращения: 19.04.2013).

² См.: Постановление Правительства РФ от 20 ноября 2000 г. № 878 «Об утверждении Правил охраны газораспределительных сетей» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 48, ст. 4694.

³ См.: Постановление Правительства РФ от 24 февраля 2009 г. № 160 «О порядке установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 10, ст. 1220.

⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 6 сентября 2012 г. № 884 «Об установлении охранных зон для гидроэнергетических объектов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 37, ст. 5004.

⁵ См.: Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 15 января 2009 г. № Ф04-7562/2008(17109-А03-48) по делу № А03-4220/2008-37. Иск о взыскании убытков, причиненных вследствие повреждения газопровода, удовлетворен правомерно, поскольку ответчик производил земляные работы в охранный зоне газораспределительных сетей без разрешения эксплуатационной организации.

⁶ См.: Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 24 сентября 2009 г. № Ф04-6076/2009(20883-А70-8), Ф04-6076/2009(20878-А70-8) по делу № А70-865/2009. Иск о солидарном взыскании ущерба вследствие повреждения имущества удовлетворен правомерно, поскольку работы в охранный зоне газопровода проводились ответчиками без письменного разрешения эксплуатирующей организации, без вызова представителя такой организации и без предварительной раскопки шурфа с целью уточнения места залегания газопровода.

⁷ См.: Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» (в ред. от 20 марта 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 32, ст. 3348; 2013. № 12, ст. 1343.

⁸ См.: Все запланированные на 2012 год мероприятия по выполнению требований «Правил охраны газораспределительных сетей» выполнены в полном объеме. <http://www.voloblgaz.ru/index.php/component/vognews/?controller=newsview&view=newsview&id=100> (21.04.2013г.)

⁹ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 10, Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ № 22 от 29 апреля 2010 г. «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» // Российская газета. 2010. 21 мая.

В.Е. Сеницын*

ПРОБЛЕМЫ ПРИОБРЕТЕНИЯ ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНЫЙ УЧАСТОК ПРИ ЗАРЕГИСТРИРОВАННОМ ПРАВЕ ХОЗЯЙСТВЕННОГО ВЕДЕНИЯ НА ОБЪЕКТ НЕДВИЖИМОСТИ

Процесс приобретения прав на земельный участок, на котором расположены здания, строения, сооружения, отличается особой сложностью, если данный участок принадлежит правообладателю здания, строения, сооружения на праве постоянного (бессрочного) пользования и происходит отчуждение перечисленных объектов недвижимого имущества. В настоящее время предусмотрено два варианта приобретения права на такие земельные участки.

В общем виде первый вариант установлен в подп. 3 п. 3 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (в ред. от 7 июня 2013 г.)¹, в соответствии с которым право постоянного (бессрочного) пользования подлежит переоформлению на право аренды или земельный участок должен быть приобретен в собственность по выбору правообладателя здания. Другой вариант, предложенный в Постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства»², основан на положениях п. 2 ст. 268 и подп. 2 п. 1 ст. 271 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ), п. 1 ст. 35 Земельного кодекса РФ (далее — ЗК РФ). Если продавцу здания земельный участок принадлежит на праве постоянного (бессрочного) пользования, а покупатель здания не относится к юридическим лицам, указанным в п. 1 ст. 20 ЗК РФ, то после перехода к покупателю права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком в связи с приобретением здания он может переоформить свое право на земельный участок путем заключения договора аренды или приобретения его в собственность в порядке, предусмотренном п. 2 ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации». Практика применения этих норм оказалась нежизнеспособной, что нашло подтверждение в частичной отмене норм ст. 268 и 271 ГК РФ³.

Вместе с тем в обоих случаях при реализации норм вышеуказанных актов возникает ряд вопросов: на каком основании у продавца здания прекращается право постоянного (бессрочного) пользования на земельный участок, на каком основании у покупателя здания возникает право постоянного (бессрочного) пользования на земельный участок и как регистрировать переход права постоянного (бессрочного) пользования.

* Сеницын Владимир Евгеньевич — преподаватель кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

Основания для прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком установлены в ст. 45 ЗК РФ. К ним относятся:

добровольный отказ землепользователя от принадлежащего ему права на земельный участок на условиях и в порядке, которые предусмотрены ст. 53 ЗК РФ (п. 1 ст. 45 ЗК РФ);

принудительное прекращение в случаях, перечисленных в п. 2 ст. 45 ЗК РФ.

При этом принудительное прекращение осуществляется в судебном порядке в соответствии со ст. 54 ЗК РФ, за исключением случаев, установленных федеральными законами (п. 3 ст. 45 ЗК РФ).

Из содержания п. 1 ст. 45 ЗК РФ следует, что отказ от права постоянного (бессрочного) пользования является правом землепользователя, которым он распоряжается по своему усмотрению.

Предусмотренная законом свобода в распоряжении принадлежащим лицу правом исключает возможность понуждения лица к отказу от такого права. Кроме того, возможность понуждения землепользователя отказаться от права постоянного (бессрочного) пользования в судебном порядке не предусмотрена действующим законодательством.

Сформирована следующая судебная правоприменительная практика. В постановлениях Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 20 июля 2006 г. № А17-70/14⁴, Дальневосточного округа от 14 ноября 2006 г. № Ф03 А51/06-1/3965⁵ было указано, что ст. 45 ЗК РФ не подлежит применению, не требуется отказ продавца от права постоянного (бессрочного) пользования и его право на земельный участок прекращается в силу указания в Законе (п. 2 ст. 8 ГК РФ).

По поводу возникновения права постоянного (бессрочного) пользования у покупателя здания сложилась аналогичная судебная практика, при которой суды считают, что право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком возникает у приобретателя здания, строения и сооружения в силу прямого указания закона в результате перехода права на объекты недвижимого имущества. Такая позиция нашла отражение в Рекомендациях Научно-консультативного совета при Федеральном арбитражном суде Уральского округа, утвержденных протоколом заседания от 11 ноября 2005 г. № 4⁶. Предложенная Пленумом Высшего Арбитражного Суда РФ правоприменительная практика, впоследствии была отражена в Рекомендациях Научно-консультативного совета при Высшем Арбитражном Суде РФ⁷, где по итогам заседания гражданско-правовой секции выработаны следующие рекомендации: в случае отчуждения здания (строения) к покупателю одновременно с передачей права собственности на него переходит принадлежащее продавцу право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, даже если приобретатель не является субъектом, которому земельный участок в соответствии с п. 1 ст. 20 ЗК РФ может быть предоставлен на таком праве.

В процессе заседания Научно-консультативного совета особый подход к решению проблем применения ст. 552 ГК РФ и ст. 35 ЗК РФ предложил судья Высшего Арбитражного Суда РФ, профессор Российской школы частного права С.В. Сарбаш. По его мнению, субъекты права постоянного (бессрочного) пользования и субъекты хозяйственного ведения — это субъекты ограниченного права, обладающие «усеченной» гражданской правоспособностью. Указанные лица в силу своего статуса и юридического режима распоряжаются чужой собственностью. Реализация субъектом права хозяйственного ведения своей продукции иному лицу влечет возникновение у приобретателя именно права собственности, а не иного ограниченного права лиц. С.В. Сарбаш пришел к выводу, что при отчуждении здания, расположенного на земельном участке, принадлежащем на праве постоянного (бессрочного) пользования, к приобретателю переходит право собственности на здание и на земельный участок⁸.

Таким образом, проблема прекращения права постоянного (бессрочного) пользования на земельный участок рассматривается в основном с точки зрения отчуждения и приобретения права собственности на здания, строения, сооружения, находящиеся на данном земельном участке. При этом на практике возникают случаи, при которых на земельном участке, предоставленном на праве постоянного (бессрочного) пользования, расположены объекты недвижимости, принадлежащие юридическим лицам на праве ограниченного вещного права (право хозяйственного ведения, право оперативного управления), и в связи с этим приобретение прав на такой земельный участок значительно усложняется.

Рассмотрим пример. На земельном участке, ранее предоставленном муниципальному образовательному учреждению (далее — МОУ) на праве постоянного (бессрочного) пользования, на основании акта органа местного самоуправления зарегистрировано право хозяйственного ведения на объект недвижимости (далее — здание насосной), принадлежащий муниципальному унитарному предприятию (далее — МУП).

МУП обратилось в землеустроительную организацию о проведении кадастровых работ по образованию двух земельных участков, занимаемых объектами недвижимости МУП и МОУ. В результате проведенных работ участки были образованы и осуществлен их государственный кадастровый учет.

Реализуя право на приобретение земельного участка, предусмотренное подп. 1 п. 1 ст. 36 ЗК РФ, МУП направило заявление в Комитет по землепользованию и градостроительству администрации муниципального образования (далее — Комитет) о предоставлении в аренду вновь образованного земельного участка, занимаемого зданием насосной. На основании п. 1 ст. 45 и п. 3 ст. 53 ЗК РФ, для предоставления права на земельный участок Комитет обязал заявителя предоставить в его адрес отказ МОУ от права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, на ко-

тором размещено здание насосной, и документ, подтверждающий согласие его учредителя на такой отказ.

Учитывая, что отказ лица и дача согласия на отказ учредителя носят добровольный заявительный характер, и запрошенные документы МОУ не предоставлены в Комитет в установленный срок, МУП обратилось в арбитражный суд с заявлением о понуждении МОУ и его учредителя к отказу от права постоянного (бессрочного) пользования на вновь образованный земельный участок, занимаемый зданием насосной.

Решением Арбитражного суда Саратовской области, оставленным без изменения постановлением арбитражного суда апелляционной инстанции⁹, заявленные требования оставлены без удовлетворения. Суд посчитал, что у МУП отсутствуют полномочия для обращения с заявленными требованиями об обязывании МОУ к отказу от права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, на котором расположено здание насосной, а также основания, предусмотренные п. 2 ст. 45 ЗК РФ для принудительного прекращения у МОУ права постоянного (бессрочного) пользования. Судебная коллегия апелляционной инстанции также посчитала, что в соответствии с подп. 1 п. 1 ст. 36 ЗК РФ МУП вправе требовать оформления соответствующего права на земельный участок, необходимый для использования здания насосной, однако требование истца об обязывании учредителя МОУ предоставить согласие на отказ от права постоянного (бессрочного) пользования на земельный участок являются несостоятельными и подлежащими удовлетворению, а истцом выбран неправильный способ защиты своих прав.

Аналогичные выводы содержатся в постановлении Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа по иску ООО «НПТД» к ГНУ «ИПИОД» от 12 марта 2009 г. № Ф04-1297/2009(1706-А45-9), Ф04-1297/2009(3717-А45-9)¹⁰.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что в настоящее время существует проблема, при которой лицо не может реализовать свое право на владение и пользование земельным участком при отсутствии добровольного отказа правообладателя земельного участка, предоставленного ему на праве постоянного (бессрочного) пользования. Следует согласиться с предложением, изложенным в письме Росреестра¹¹, что решение этой проблемы возможно только путем введения в федеральном законодательстве специальной нормы, предусматривающей в данном случае принудительное прекращение права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками государственными органами.

Частично данная норма закреплена в Федеральном законе от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» (в ред. Федерального закона от 30 декабря 2012 г. № 316-ФЗ)¹². В п. 1 ст. 15 данного Закона предусмотрено, что в случае, если находящиеся в федеральной собственности земельные участки предоставлены на праве постоянного (бессрочного) пользования организациям, то такое право

прекращается без согласия этих организаций и независимо от оснований, предусмотренных п. 2 ст. 45 ЗК РФ по решению органа государственной власти субъекта РФ, уполномоченного федерального органа исполнительной власти.

Данный Закон принят в целях реализации национального проекта «Доступное и комфортное жилье», однако он не решает проблему в целом и не содержит ответов на вопросы, поставленные в данной статье.

На наш взгляд, в законодательстве необходимо закрепить универсальную норму, которая в совокупности, затрагивая положения ст. 35, 53, 45 ЗК РФ, позволила бы без судебных процедур прекращать право постоянно (бессрочного) пользования земельным участком отчуждению на здания, строения, сооружения, и являлась основанием для возникновения прав на земельный участок у приобретателя зданий, строений и сооружений, расположенных на нем. Содержание данной нормы должно определять, что право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком прекращается при переходе, отчуждении, возникновении права на здания, строения, сооружения, расположенные на указанном земельном участке, независимо от оснований, предусмотренных п. 2 ст. 45 ЗК РФ.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44, ст. 4148; 2013. № 14, ст. 1651.

² См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2005. № 5.

³ См.: Жаркова О.А. Переход прав на земельный участок при переходе права собственности на здание на чужом земельном участке // Арбитражные споры. 2007. № 4.

⁴ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ См.: Жаркова О.А. Указ. соч.

⁷ См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2010. № 4.

⁸ См.: Протокол заседания гражданско-правовой секции Научно-консультативного совета при Высшем Арбитражном Суде Российской Федерации от 8 февраля 2010 г. № 9. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ Решение Арбитражного суда Саратовской области от 29 июля 2011 г. по делу № А57-3160/2011. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹ См.: Письмо Росреестра от 19 мая 2010 г. № 14-3877-ГЕ // Нормирование в строительстве и ЖКХ. 2011. № 2.

¹² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 30, ст. 3617; 2012. № 53, ст. 7643.

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

А.В. Иволжатов*

ИНСТИТУТЫ АФФИЛИРОВАННЫХ, ВЗАИМОЗАВИСИМЫХ И ГРУППЫ ЛИЦ: СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ И ПРЕДЕЛЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

В настоящее время нередко хозяйствующие субъекты выступают в экономическом обороте группами, образуя объединения различных правовых форм. Например, группа «ИНТЕР РАО» — российский электроэнергетический холдинг, «ДТЭК» — крупнейшая вертикально-интегрированная энергетическая компания Украины, группа компаний «Автомир» — крупнейший автодилер России, группа «Норильский никель» — крупнейший в мире производитель никеля и палладия¹. Взаимоотношения участников объединения могут строиться либо на началах равного взаимодействия, паритета либо на началах субординации, подчинении одного участника указаниям другого. Вторая модель взаимоотношений в рамках объединения юридических лиц предоставляет обширные возможности для злоупотреблений, например, для вывода активов юридического лица при наличии кредиторской задолженности, обход запрета на осуществление определенной деятельности (банковской, страховой, инвестиционной) и пр. Следствием указанного является необходимость детального урегулирования правом деятельности объединений хозяйствующих субъектов, в рамках которых один участник объединения получает возможность определять решения, принимаемые другим.

Отдельные сферы деятельности таких объединений урегулированы в различных нормативно-правовых актах со свойственной конкретной отрасли законодательства спецификой, что поднимает вопрос о взаимодействии разноотраслевых институтов, регламентирующих отношения между «властвующим» и «зависимым» хозяйствующими субъектами. В этой связи актуален анализ институтов «аффилированные лица», «взаимозависимые лица», «группа лиц» с целью определения их сферы применения и пределов взаимодействия.

* *Иволжатов Алексей Викторович* — аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: ivolzhатов@bk.ru

Из данных институтов первым нормативно был закреплен институт аффилированных лиц в 1992 г.² Позднее (с 1 января 1996 г.), термин «аффилированные лица» появился в Федеральном законе от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (в ред. от 28 июля 2012 г.) (далее — Закон об акционерных обществах)³. Согласно ст. 93 данного Закона лица признавались аффилированными в соответствии с требованиями антимонопольного законодательства РФ. Примечательно, что в указанном законодательстве (а именно в Законе РФ от 22 марта 1991 г. № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»⁴, далее — Закон о конкуренции от 1991 г.) на тот момент никаких положений об аффилированности не содержалось. Как было указано, такие положения закреплял Указ Президента от 7 октября 1992 г. № 1186. В Закон о конкуренции от 1991 г. институт аффилированных лиц был включен лишь в 1998 г.⁵ (данные положения практически без изменений действуют в настоящее время⁶). Одновременно в Закон о конкуренции от 1991 г. были включены положения о группе лиц⁷. Следует заметить, что институт аффилированных лиц с момента его закрепления Законом о конкуренции от 1991 г. исключительно в целях антимонопольного регулирования никогда не применялся. Для этих целей использовались положения института группы лиц. В настоящее время институт аффилированных лиц применяется различными отраслями законодательства, в частности Законом об акционерных обществах, Федеральным законом «Об обществах с ограниченной ответственностью», Федеральным законом от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (в ред. от 28 июля 2012 г.)⁸, Федеральным законом от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (в ред. от 28 июля 2012 г.)⁹ и пр.

Как было отмечено, антимонопольное законодательство в целях регулирования отношений между хозяйствующими субъектами, один из которых имеет возможность влиять на процесс принятия решений другим, использует институт группы лиц¹⁰, который в отличие от института аффилированных лиц иными отраслями законодательства не используется.

Институт взаимозависимых лиц в настоящее время используется в целях налогообложения «для полноты и правильности взимания налогов»¹¹. Главная особенность правового статуса лиц, признаваемых взаимозависимыми в целях налогообложения, заключается в их обязанности выступить субъектами особой разновидности мероприятий налогового контроля — проверки правильности цен по сделкам между ними.

В полной мере можно согласиться с мнением, что перечисленные институты имеют разные цели: институт аффилированных лиц в корпоративном законодательстве направлен на защиту прав и законных интересов хозяйственного общества и его участников, а институт группы лиц в антимонопольном законодательстве — на обеспечение эффективного функционирования товарных и финансовых рынков и надлежащего поведения

хозяйствующих субъектов на них. Институт взаимозависимых лиц в налоговом праве обеспечивает полноту и правильность взимания налогов¹².

Несмотря на различия в отраслевых целях и сфере регулирования, единым для указанных институтов является то, что специальные правила в отношении объединений закреплены для недопущения использования тех возможностей, которые предоставляет форма объединения, во вред публичным и частным интересам. Это является одной из причин, по которым законодательство допускает признание за лицами одного из специфических статусов (аффилированности, взаимозависимости) по основаниям, закрепленным в разноотраслевых институтах. Другой причиной, на наш взгляд, является отсутствие в отечественном законодательстве института, закрепляющего единые унифицированные правила определения наличия между хозяйствующими субъектами отношений, в рамках которых один субъект получает возможность оказывать влияние на процесс принятия решений другим.

Представляет интерес анализ оснований признания юридических лиц аффилированными лицами, группой лиц, или лицами взаимозависимыми. Перечень оснований, по которым юридические лица приобретают статус группы лиц, определен исчерпывающе ст. 9 Закона о защите конкуренции.

Статус аффилированных лиц признается за хозяйствующими субъектами по основаниям, предусмотренным институтом группы лиц¹³. Следовательно, при регулировании отношений, учитывающих статус аффилированности участников хозяйственного оборота, во внимание следует принимать как правила ст. 4 Закона о конкуренции от 1991 г., так и правила ст. 9 Закона о защите конкуренции в части, определяющей признаки наличия группы лиц.

Наиболее общим в данном аспекте является институт взаимозависимых лиц. Он предусматривает право суда (а также сторон по сделке) признать за хозяйствующими субъектами статус взаимозависимых лиц по основаниям иным, чем закрепленные в НК РФ¹⁴. Следовательно, требует уяснения вопрос, в каких источниках содержатся такие основания. Принципиальное значение в данном случае имеет Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2003 г. № 441-О¹⁵, в котором содержится вывод о том, что право признать лиц взаимозависимыми по иным основаниям, не предусмотренным НК РФ, может быть использовано судом лишь при условии, что эти основания указаны в других правовых актах, а отношения между этими лицами объективно могут повлиять на результаты сделок по реализации товаров (работ, услуг)¹⁶. В данном случае речь идет об отношениях, в рамках которых один хозяйствующий субъект получает возможность влиять на процесс принятия решений другим. Следовательно, лица могут быть признаны взаимозависимыми по любым основаниям, предусмотренным институтами, регулирующими обозначенные отношения, в частности это институты заинтересованных лиц в совершении обществом сделки (ст. 81 Закона об акционерных обществах, ст. 45 Закона об обществах с ограни-

ченной ответственностью), аффилированных лиц (ст. 4 Закона о конкуренции от 1991 г.), группы лиц (ст. 9 Закона о защите конкуренции), дочерних и зависимых обществ (ст. 105, 106 ГК РФ) и ряд др.

Таким образом, законодательство в отдельных случаях предусматривает взаимодействие указанных институтов. Такое взаимодействие обусловлено однородностью регулируемых отношений и позволяет говорить о необходимости закрепления единого базового регулирования данных отношений. Общие положения целесообразно включить в ГК РФ с возможностью их дифференциации в отраслевом законодательстве.

¹ Информация приведена с официальных сайтов компаний (www.interra.ru; www.dtek.com; www.avtomir.ru; www.nornik.ru).

² См.: Указ Президента РФ от 7 октября 1992 г. № 1186 «О мерах по организации рынка ценных бумаг в процессе приватизации государственных и муниципальных предприятий» // Российская газета. 1992. 6 окт. Утратил силу.

³ Термин «аффилированные лица» используется в Законе об акционерных обществах (ст. 80–82, 89, 92, 93) (см.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 1, ст. 1; 2012. № 31, ст. 4334) и Федеральном законе от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (в ред. от 6 декабря 2011 г.) (ст. 45, 50) (см.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7, ст. 785; 2011. № 50, ст. 7347) с момента их принятия.

⁴ См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16, ст. 499.

⁵ См.: Федеральный закон от 6 мая 1998 г. № 70-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» // Собр. законодательства рос. Федерации. 1998. № 19, ст. 2066.

⁶ См. действующую редакцию Закона о конкуренции 1991 от 26 июля 2006 г. // Собр. законодательства рос. Федерации. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3434.

⁷ Изменения внесены тем же Федеральным законом от 6 мая 1998 г. № 70-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках».

⁸ См.: Собр. законодательства рос. Федерации. 1996. № 17, ст. 1918; 2012. № 31, ст. 4334.

⁹ См.: Собр. законодательства рос. Федерации. 2002. № 43, ст. 4190; 2012. № 31, ст. 4333.

¹⁰ В настоящее время его закрепляет ст. 9 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (в ред. от 28 июля 2012 г.) (далее — Закон о конкуренции) (см.: Собр. законодательства рос. Федерации. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3434; 2012. № 31, ст. 4334). До принятия Закона о защите конкуренции с 1998 г. положения о группе лиц содержала ст. 4 Закона о конкуренции от 1991 г.

¹¹ Сергеев А.Г. Гражданско-правовое положение аффилированных, взаимозависимых лиц и групп лиц: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 25.

¹² См.: Там же. С. 22.

¹³ Согласно правилам ст. 4 Закона о конкуренции 1991 г. аффилированными лицами юридического и физического лица признаются лица, принадлежащие к той группе лиц, к которой принадлежит данное лицо.

¹⁴ См. пп. 6 и 7 ст. 105.1 Налогового кодекса РФ (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (далее — НК РФ) // Собр. законодательства рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3824.

¹⁵ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2003 г. № 441-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Нива-7» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 2 статьи 20, пунктами 2 и 3 статьи 40 Налогового кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 3.

¹⁶ Несмотря на то, что приведенный вывод сделан в отношении ранее действовавших норм, он по-прежнему актуален, поскольку указанные положения о правилах признания лиц взаимозависимыми также содержатся и в новой редакции закона (п. 7 ст. 105.1 НК РФ).

И.С. Набирушкина*

АВАНСОВЫЕ ПЛАТЕЖИ КАК СПОСОБ ИСПОЛНЕНИЯ ОБЯЗАННОСТИ ПО УПЛАТЕ ТАМОЖЕННЫХ ПЛАТЕЖЕЙ

В соответствии со ст. 73 Таможенного кодекса Таможенного союза (далее — ТК ТС¹) авансовыми платежами признаются денежные средства (деньги), внесенные в счет уплаты предстоящих вывозных таможенных пошлин, налогов, таможенных сборов и не идентифицированные плательщиком в разрезе конкретных видов и сумм вывозных таможенных пошлин, налогов, таможенных сборов в отношении конкретных товаров. О юридической природе авансовых платежей в специальной литературе ведется дискуссия. Так, согласно первой точке зрения авансовые платежи представляют собой имущество собственника, переданное государству в заем, в обеспечение исполнения налоговых обязательств². В соответствии со второй точкой зрения авансовые платежи нельзя рассматривать как способ обеспечения налоговых обязательств, поскольку цель их введения — выравнивание поступлений в бюджет³. Считаем возможным согласиться с вышеуказанными мнениями лишь в части. По нашему мнению, авансовые платежи представляют собой имущество собственника, переданное государству, предназначение которого заключается в исполнении платежных обязательств. Рассматривать авансовые платежи как способ обеспечения исполнения обязанности по уплате таможенных пошлин, налогов не представляется возможным в связи с тем, что их применение является исключительным правом плательщика, которым он может и не воспользоваться.

Заслуживает внимания и вопрос о том, являются ли авансовые платежи таможенными платежами. В данном случае следует согласиться с мнением М.В. Калинина, который приводит ряд аргументов, подтверждающих факт, что авансовые платежи не являются таможенными платежами⁴.

К числу аргументов, подтверждающих данное мнение, можно отнести следующие:

- 1) авансовые платежи не предусмотрены ст. 70 ТК ТС, в которой приводится полный перечень таможенных платежей;
- 2) авансовые платежи не подлежат перечислению в федеральный бюджет;
- 3) уплата платежей авансом представляет собой лишь способ такой уплаты;
- 4) уплата платежей авансом возможна лишь в отношении определенных видов таможенных платежей, а именно в счет уплаты предстоящих вывозных таможенных пошлин, налогов, таможенных сборов;
- 5) по требованию плательщика таможенный орган информирует плательщика о расходовании таможенных платежей. Отчет представляется

* Набирушкина Ирина Сергеевна — аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: irina64irina@mail.ru

в письменной форме в порядке и сроки, определенные законодательством государств-членов таможенного союза. Российским законодательством установлено, что этот срок составляет 30 дней, а предоставление отчета осуществляется за период не более 3-х лет, предшествующих подаче заявления.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что авансовые платежи не относятся к числу таможенных платежей, а представляют собой лишь способ исполнения обязанности по их уплате. Авансовые платежи трансформируются в таможенные только тогда, когда плательщик распорядился денежными средствами путем подачи таможенной декларации либо подал заявление об их использовании⁵.

При этом денежные средства, которые были получены таможенным органом в качестве авансовых платежей, являются имуществом лица, внесшего авансовые платежи, и не могут рассматриваться в качестве таможенных платежей либо денежного залога до тех пор, пока указанное лицо не сделает распоряжение таможенному органу, или таможенный орган не обратит взыскание на авансовые платежи.

Распоряжением лица, уплатившего авансовые платежи, закон признает:

- 1) представление лицом или другим лицом от его имени таможенной декларации;
- 2) предоставление заявления на возврат авансовых платежей;
- 3) совершение иных действий, свидетельствующих о намерении лица распорядиться собственными денежными средствами в качестве таможенных платежей.

В ст. 90 ТК ТС содержатся требования к порядку возврата излишне уплаченных или излишне взысканных сумм вывозных (ввозных) таможенных пошлин, налогов, сумм авансовых платежей, сумм обеспечения уплаты таможенных пошлин. Так, возврат (зачет) излишне уплаченных или излишне взысканных сумм вывозных таможенных пошлин, налогов, сумм авансовых платежей, сумм обеспечения уплаты таможенных пошлин, налогов осуществляется в порядке и случаях, установленных законодательством государства — члена таможенного союза, в котором произведена уплата и (или) взыскание вывозных таможенных пошлин, налогов, сумм авансовых платежей либо таможенному органу которому представлено обеспечение уплаты таможенных пошлин, налогов, с учетом особенностей, установленных международным договором государств — членов таможенного союза. В качестве такого международного договора выступает Соглашение между Правительствами стран — участников Таможенного союза от 20 мая 2010 г. «Об установлении и применении в Таможенном союзе порядка зачисления и распределения ввозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие)»⁶.

Возврат авансовых платежей осуществляется по правилам, предусмотренным для возврата излишне уплаченных таможенных пошлин, налогов.

В соответствии с Федеральным законом от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (в ред. от

23 июля 2013 г.)⁷ излишне уплаченные или излишне взысканные суммы таможенных пошлин, налогов подлежат возврату по решению таможенного органа по заявлению плательщика либо его правопреемника.

Для того чтобы вернуть авансовые платежи, необходимо подать заявление с приложением всех необходимых документов, перечень которых закреплен законом. Заявление о возврате может быть подано лицом, внесшим авансовые платежи (его правопреемником), в течение 3-х лет со дня последнего распоряжения об использовании авансовых платежей, в случае если указанным лицом распоряжение об использовании авансовых платежей не производилось, указанный срок подачи заявления об их возврате исчисляется со дня поступления денежных средств на счет.

Интересным является тот факт, что по истечении указанного срока невостребованные суммы авансовых платежей учитываются в составе прочих неналоговых доходов федерального бюджета и возврату не подлежат. В связи с этим возникает вопрос относительно того факта, что авансовые платежи представляют собой имущество собственника. Считаем, что указанное положение противоречит нормам, охраняющим собственность. Думается, что в данной ситуации платежи в обязательном порядке, независимо от срока, должны быть возвращены лицу, их уплатившему. Неисполнение этого обязательства вызывает сомнения относительно охраны государством собственности граждан.

Таким образом, можно заключить, что использование авансовых платежей имеет как положительные, так и отрицательные стороны. Положительный момент использования авансовых платежей заключается в том, что облегчается процесс уплаты таможенных пошлин, налогов. Плательщику необходимо лишь сделать распоряжение об этом таможенному органу. Отрицательная сторона проявляется в возможности полностью лишиться принадлежащих денежных средств в виде невостребованных сумм авансовых платежей.

¹ См.: Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27 ноября 2009 г. № 17) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 50, ст. 6615.

² См.: Петрова Г.В. О взыскании в бюджет авансовых платежей по налогу на прибыль // Право и экономика. 1997. № 2. С. 35.

³ См.: Налоги и налоговое право: учебник / под ред. А.В. Брызгалкина. М., 1997. С. 131.

⁴ См.: Калинин М.В. Правовое регулирование уплаты таможенных платежей при перемещении товаров и транспортных средств через таможенную границу Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 157.

⁵ См.: Там же.

⁶ См.: Соглашение от 20 мая 2010 г. между Правительством Российской Федерации, Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 40, ст. 4990.

⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 48, ст. 6262; 2013. № 30, ч. 1, ст. 4084.

ОБЩЕСТВО И ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

Е.В. Архангельская*

МОДЕЛИ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЯ НА ПРИМЕРЕ РАСПРОСТРАНЕНИЯ ИНФОРМАЦИИ

Модели теории принятия решения позволяют определить наиболее выгодную стратегию поведения, обоснованную математическими методами. С необходимостью принятия решения приходится сталкиваться каждый день. Задача эффективного распространения информации также связана с разработкой определенных стратегий. Необходимо определить, какой объем информации следует распространять, какую информацию, среди каких слоев населения, с какой скоростью, какие средства для этого применять. Подобные задачи необходимо решать в области распространения правовой и юридической информации.

Задача повышения правовой грамотности населения всегда имела большое значение. Целью органов безопасности является предупреждение о действии различных мошеннических групп. Инспекция дорожного движения распространяет данные о правонарушениях на дорогах и необходимости соблюдения правил дорожного движения. Различные правовые организации проводят беседы и консультации с гражданами об их правах и обязанностях с целью повышения общей правовой грамотности и т. п. Для распространения подобной информации можно использовать различные способы, такие как выступления по телевизору, объявления по радио, размещение информации на сайтах сети Интернет, встреча с гражданами, наиболее подверженными риску стать жертвой мошенников, организация занятий и курсов и т. д. Задача проведения всех мероприятий в данной области заключается в охвате как можно большего числа граждан, доведение нужной информации в наиболее короткие сроки и выбор наиболее эффективного способа ее распространения.

* Архангельская Екатерина Владиславовна — кандидат физико-математических наук, доцент, доцент кафедры информатики ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: katysar@rambler.ru

Описанную задачу можно решить математическими методами теории принятия решений. Для этого в первую очередь необходимо получить числовые данные по каждому виду деятельности, например, число граждан, до сведения которых дошла нужная информация, изменение количества случаев мошенничества, нарушения правил дорожного движения, увеличение процента обращающихся за правовой помощью в соответствующие службы и инстанции и т. д.

Рассмотрим поставленную задачу на конкретном примере. Допустим, какая-либо служба планирует предупредить население о мошенниках, вымогающих деньги путем обманных действий, ложных звонков и SMS. Такие преступления получили большое распространение в последнее время. Служба планирует применить два способа действий — объявления по телевизору и размещение соответствующей информации на сайтах города, различных организаций, рядом с прогнозом погоды и т. д. Очевидно, что в различных возрастных группах использование этих двух способов привлечет внимание многих граждан к данной информации. Так, больший процент представителей старшего поколения, которые, как правило, редко пользуются компьютерами, получают нужную информацию из объявлений по телевизору, а молодые люди узнают о мошенниках, просматривая сайты в Интернете.

Могут сложиться различные ситуации, например, информация будет распространяться как в будние дни, когда просмотр телепередач значительно выше, так и в выходные, когда многие отдыхают за пределами дома, а студенты и школьники больше времени посвящают работе с компьютером. Тем не менее, в задачи службы входит распространение сведений среди большего числа граждан, т. к. информация потом будет передаваться от одного к другому. Есть категория граждан, которые не склонны доверять ни телевизору, ни Интернету и узнают информацию от других. Допустим, у службы есть данные о применении различных методов распространения информации другими службами данного региона или других регионов, или при проведении подобных мероприятий в предыдущие периоды. Данные представлены в табл. 1, в которой указано, на сколько процентов увеличилось число граждан двух возрастных групп — граждан в возрасте от 15 до 35 лет и граждан в возрасте от 55 лет и старше, получивших необходимую информацию из сети Интернет или объявлениях по телевизору. Возрастные группы взяты условно. Также данное увеличение указано для дней, когда просмотр телепередач является более активным, и для дней, когда просмотр телепередач является менее активным.

Проанализируем данную задачу с точки зрения теории принятия решения. Необходимо выбрать одну из стратегий поведения, первая из которых заключается в сообщении нужной информации по телевизору, и вторая — в размещении данных в сети Интернет.

Процентное увеличение числа граждан различных возрастных категорий при двух способах распространения информации

Способ распространения информации	Возрастные категории			
	от 15 до 35 лет		от 5 лет и старше	
	дни, когда просмотр телепередач более активный	дни, когда просмотр телепередач менее активный	дни, когда просмотр телепередач более активный	дни, когда просмотр телепередач менее активный
Объявления по телевизору	17	15	25	23
Объявления в Интернете	19	27	8	9

Данные таблицы свидетельствуют о том, что при распространении информации по телевизору в будние дни, когда просмотр телепередач более активен, количество человек, узнавших эту информацию, среди молодых людей в возрасте от 15 до 35 лет увеличилось на 17 %. Это же число граждан, получивших информацию в дни, когда просмотр телепередач является менее активным, увеличилось на 15 %, и т. д.

Один из подходов для определения оптимальной стратегии поведения заключается в оценке каждой стратегии. Стратегия, у которой показатель выше, более предпочтительна. В теории принятия решения рассматриваются различные критерии, применяемые для оценки стратегий. Наиболее используемыми являются следующие критерии: критерий максимакса, критерий Вальда, критерий Лапласа, критерий Гурвица, критерий Сэвиджа. Каждый из них для своего обоснования использует различные предположения для оценки стратегий, т. к. нет дополнительных сведений о возможных результатах их использования.

Критерий максимакса основан на т. н. гипотезе крайнего оптимизма, когда, лицо, принимающее решение, рассчитывает на наилучший для себя результат. Таким образом, каждая стратегия оценивается максимальным количественным результатом от своего использования. В нашем случае первая стратегия, которая предполагает распространять информацию через телевидение, оценивается числом 25, а вторая — через сайты сети Интернет, получает оценку 27. Оптимальной является та стратегия, для которой этот показатель имеет большее значение. Следовательно, согласно критерию максимакса, более предпочтительна стратегия распространения нужной информации с помощью объявлений на сайтах Интернета. Обрабатывать данные по каждому критерию удобнее с помощью табличного редактора, например, Microsoft Excel. Если таблица с данными имеет большой объем, то для нахождения оптимальной стратегии необходимо найти максимальный показатель по каждой строке и затем среди них снова найти максимальный с помощью статистической функции МАКС.

Следующим наиболее часто используемым для рассматриваемой задачи является критерий Вальда, основанный на гипотезе крайнего пессимиз-

ма, которая заключается в том, что принимающий решение рассчитывает на наихудший для себя исход. Согласно этой гипотезе каждая стратегия оценивается минимальным результатом, т. е. стратегия «сообщать нужную информацию по телевидению» оценивается числом 15, а вторая стратегия «размещать информацию в Интернет» получает оценку 8. Из всех стратегий наилучшей по данному критерию, так же как и по предыдущему, является та, которая имеет максимальную оценку. В нашем случае это первая стратегия «сообщать нужную информацию по телевидению». Для определения оптимальной стратегии по критерию Вальда в табличном редакторе необходимо найти в таблице с данными минимум по каждой строке с помощью функции МИН, а затем среди них определить максимум. Критерий Вальда также называют критерием максимина.

Для оценки стратегий применяется критерий Гурвица. В данном критерии каждая стратегия оценивается некоторым числом, заключенным между максимальным и минимальным результатами, получаемыми при использовании стратегии. В критерии Гурвица вводится т. н. показатель пессимизма α , который характеризует отношение лица, принимающего решение, к риску.

Оценка каждой стратегии рассчитывается по формуле $\alpha \cdot \min + (1 - \alpha) \cdot \max$, где \min — минимальный исход в данной стратегии, а \max — максимальной исход этой стратегии. Показатель α удовлетворяет следующему неравенству: $0 \leq \alpha \leq 1$. Из формулы следует, что при $\alpha = 0$ критерий Гурвица совпадает с критерием максимакса, а при $\alpha = 1$ данный критерий совпадает с критерием Вальда (максимина). Оптимальной является стратегия с наибольшей оценкой.

Если более осторожно подходить к принятию решения, то нужно выбирать значение показателя α близким к единице, если рассчитывать на благоприятность событий, то это значение выбирается близким к нулю. Выбор α является отдельной решаемой задачей. Часто задают $\alpha = 0,5$ как средний выбор между крайним пессимизмом и крайним оптимизмом. Оценим наши стратегии с помощью критерия Гурвица с показателем пессимизма $\alpha = 0,5$.

Первая стратегия получит оценку $0,5 \cdot 15 + 0,5 \cdot 25 = 20$, вторая стратегия получит оценку $0,5 \cdot 8 + 0,5 \cdot 27 = 17,5$. Таким образом, лучшим способом распространения информации по критерию Гурвица при $\alpha = 0,5$ является использование телевидения.

Выберем другое значение показателя α , например, $\alpha = 0,2$, в этом случае первая стратегия оценивается числом $0,2 \cdot 15 + 0,8 \cdot 25 = 23$, вторая стратегия оценивается числом $0,2 \cdot 8 + 0,8 \cdot 27 = 23,2$, т. е. в этом случае оптимальной будет вторая стратегия.

Как можно убедиться, изменение отношения к риску способно привести к изменению оптимальной стратегии поведения. Для более удобных расчетов в Excel следует добавить к исходной таблице два столбца: столбец, состоящий из минимальных значений по каждой строке, и столбец,

состоящий из максимальных значений по каждой строке, затем ввести нужную формулу с заданным показателем α .

Стратегии можно оценивать с помощью критерия Лапласа, который называют также критерием недостаточного основания. Данный критерий основан на гипотезе, которая заключается в предположении, что все возможные исходы при выборе данной стратегии считаются равновероятными, т. е. предполагается, что любой исход возможен с вероятностью $1/m$, где m — число исходов при выборе каждой стратегии. В нашем случае процентное увеличение числа граждан, ознакомившихся с информацией (см. табл. 1) происходит с вероятностью 0,25. Каждая стратегия по критерию Лапласа оценивается средним арифметическим значением всех исходов в данной стратегии.

Первая стратегия — использовать телевидение для распространения информации, оценивается числом $0,25 \cdot (17 + 15 + 25 + 23) = 20$; вторая стратегия — использовать Интернет для распространения сведений, оценивается числом $0,25 \cdot (19 + 27 + 8 + 9) = 15,75$. Лучшей является стратегия, как и в предыдущих критериях, с наивысшей оценкой, т. е. в нашем случае оптимальная стратегия по данному критерию — использовать объявления по телевидению для распространения информации. При расчетах в Excel каждую оценку необходимо определить с помощью функции СРЗНАЧ.

Следующий наиболее часто используемый критерий при выборе оптимальной стратегии — критерий Сэвиджа. В его основе лежит такое понятие, как потери или риск. Главный смысл данного критерия заключается в том, что лучший вариант — это не получение наивысшего результата, а минимизация возможных потерь. Применяя это положение к нашей задаче, мы придерживаемся мнения, что лучше предпринимать действия, в результате которых будет уменьшен процент граждан, которые не узнают нужную информацию.

В критерии Сэвиджа рассчитывается т. н. матрица риска. Риск в данном случае определяет дополнительные потери при неблагоприятных обстоятельствах. В каждом столбце исходной матрицы определяется максимальный элемент β_j , каждый элемент матрицы риска определяется как разность между максимальным элементом столбца β_j и соответствующим элементом исходной матрицы. В нашем случае матрица риска имеет вид (табл. 2).

Таблица 2

Матрица риска для таблицы 1

2	12	0	0
0	0	17	14

Оценкой каждой стратегии является максимальное значение риска. Для выбора оптимальной стратегии применяется критерий минимакса к матрице риска, т. е. оптимальна та стратегия, у которой оценка будет

минимальной. В нашей задаче первая стратегия оценивается числом 12, вторая — числом 17. Таким образом, оптимальной является первая стратегия — распространять информацию по телевидению, т. к. она приводит к меньшему риску, что нужную информацию узнает малое число граждан.

Различные критерии приводят к разным оценкам стратегий и, как следствие, к разным оптимальным стратегиям. При решении нашей задачи оптимальной по критерию максимакса и Гурвица является вторая стратегия — размещать информацию на сайтах Интернета; по критерию Вальда, Гурвица с другим показателем риска, Лапласа и Сэвиджа оптимальной является первая стратегия — доводить информацию до граждан с помощью телевидения. Это обусловлено тем, что критерии основаны на разных гипотезах о благоприятности складывающихся обстоятельств. Тем не менее, количественные оценки стратегий позволяют проанализировать возможные ситуации, выбрать наилучшую стратегию по большему числу критериев, в нашем случае — это первая стратегия — распространять информацию по телевидению.

Рассмотренный подход к принятию решения предназначен для выбора одной оптимальной стратегии поведения из возможных. Очевидно, что в реальной ситуации наиболее рациональным решением было бы использовать каждую стратегию, чтобы информация была доступна как и при просмотре телевидения, так и при работе в Интернете. Необходимо определить соотношение между теми объемами информации, которые будут представлены различными способами. Такой подход к решению задач рассматривается в разделе «Смешанные расширения матричных игр» теории принятия решения. Систему, принимающую решение, в нашем случае — это служба, которой необходимо распространить информацию, называют игроком. Результат, получаемый игроком при осуществлении своих действий, называют выигрышем игрока, выигрыши образуют матрицу выигрышей, в нашем случае — это табл. 1, которую называют также платежной матрицей. Основная идея решения заключается в том, что игрок использует каждую свою стратегию с некоторой вероятностью. Здесь также применяется гипотеза крайней осторожности, т. е. игрок рассчитывает на неблагоприятное стечение обстоятельств и на худший для себя исход. Поэтому необходимо найти вероятность использования каждой стратегии, чтобы гарантированный выигрыш игрока был наибольшим.

В нашем случае система, принимающая решение, использует две стратегии. Введем обозначения и будем искать смешанную стратегию игрока в виде вероятностного вектора (x_1, x_2) , где x_1 — вероятность использования первой стратегии; x_2 — вероятность использования второй стратегии. Вероятности неотрицательны, т. е. $x_1 \geq 0$ и $x_2 \geq 0$, и сумма вероятностей равна 1, т. е. $x_1 + x_2 = 1$. Для решения задачи, в которой игрок использует две стратегии, применяется графоаналитический метод. Воспользуемся им для решения нашей задачи.

Будем искать оптимальную смешанную стратегию в виде $(x, 1 - x)$. Выигрыш игрока в каждой сложившейся ситуации определяется как средний результат от использования двух стратегий и равен $a_{1j} \cdot x + a_{2j} \cdot (1 - x)$, где a_{1j}, a_{2j} — элементы j -го столбца исходной матрицы выигрышей. Выигрыш в каждой ситуации определяется как линейная функция, графиком которой является прямая. Для нахождения решения необходимо отобразить все прямые на координатной плоскости на отрезке $[0, 1]$. В нашем случае это четыре прямые, заданные уравнениями $y_1 = 17x + 19(1 - x)$, $y_2 = 15x + 27(1 - x)$, $y_3 = 25x + 8(1 - x)$, $y_4 = 23x + 9(1 - x)$.

Для построения графиков воспользуемся возможностью построения диаграмм в Excel. Сначала введем таблицу значений на лист Excel, где указаны значения y_1, y_2, y_3, y_4 в точках $x = 0$ и $x = 1$, которые занесены в табл. 3.

Таблица 3

Значения y_1, y_2, y_3, y_4 в точках $x = 0$ и $x = 1$

x	y1	y2	y3	y4
0	19	27	8	9
1	17	15	25	23

На основе данного диапазона ячеек в Excel строится точечная диаграмма со значениями, соединенными сглаживающими линиями. После построения необходимо изменить ориентацию данных на диаграмме, чтобы получилась ориентация данных в столбцах. Для этого в Excel 2010 необходимо нажать кнопку Строка/столбец на вкладке Конструктор, после чего на экране появится нужное нам отображение прямых на отрезке $[0, 1]$ (рис. 1).

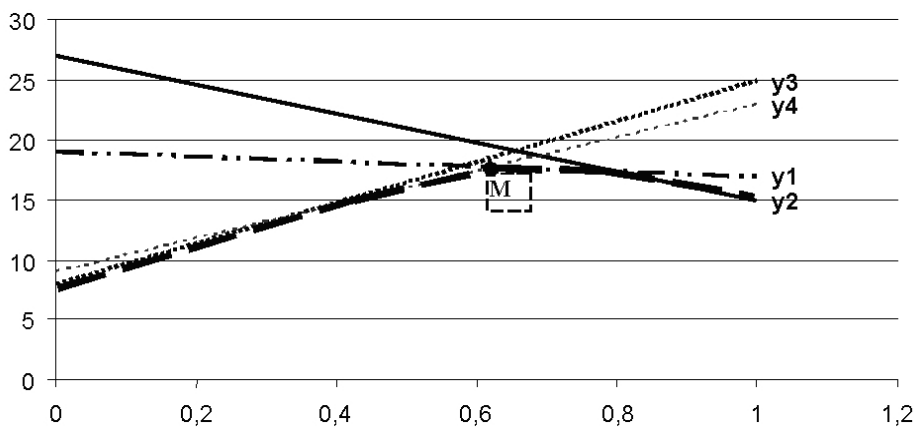


Рис. 1. Нахождение оптимальной стратегии с помощью верхней точки M нижней огибающей семейства прямых

График каждой прямой отображает изменение выигрыша игрока в каждой ситуации в зависимости от вероятности использования первой стратегии x . Так, например, по графику прямой y_2 можно сделать вывод, что если увеличить число объявлений по телевидению и тем самым сократить число объявлений в сети Интернет, то возможное увеличение количества граждан от 15 до 35 лет дни, когда просмотр телепередач более активный, узнавших нужную информацию, будет уменьшаться с 27 до 15 %.

Так как игрок свой выбор стратегии поведения основывает на гипотезе крайней осторожности, т. е. рассчитывает на худший для себя результат, то нужное решение будет находиться на нижней огибающей семейства прямых. При использовании критерия максимина нужное решение находится в верхней точке нижней огибающей — в точке $M(x, y)$. По координатам точки M можно указать искомое решение. Её первая координата $x = x^*$ определяет оптимальную смешанную стратегию, x^* — вероятность использования игроком первой стратегии. Вторая координата определяет гарантированный выигрыш игрока при использовании им оптимальной смешанной стратегии. Итак, приходим к следующему решению нашей задачи, определяя по графику координаты точки M , имеем, что оптимальной смешанной стратегией игрока является стратегия $(0,65; 0,35)$, при этом его гарантированный выигрыш составляет 18 единиц. Результат интерпретируется следующим образом: для того чтобы для распространения информации служба должна использовать оба способа, т. е. сообщать по телевидению и размещать в сети Интернет, при этом 65 % объявлений она должна давать по телевидению, а 35 % размещать в Интернете. При этом количество граждан, узнавших информацию, гарантированно увеличится на 18 %. При более благоприятных обстоятельствах этот процент будет больше.

С помощью графоаналитического метода значения оптимальной смешанной стратегии и гарантированного результата определяются приближенно по координатам соответствующей верхней точки нижней огибающей семейства прямых. Для нахождения более точных значений нужны величины определяют по формулам. Для этого выбирают две прямые, на пересечении которых лежит точка M . Далее в матрице выигрыша игрока оставляют столбцы с номерами этих прямых, получают игру с платежной матрицей размерностью 2×2 . Для игр с матрицей 2×2 значения оптимальных стратегий можно найти в явном виде, т. к. для их нахождения необходимо решить систему двух уравнений с двумя неизвестными:

$a^*_{11}x + a^*_{21}(1 - x) = v$ и $a^*_{12}x + a^*_{22}(1 - x) = v$, где v — это гарантированный выигрыш игрока. Из этой системы значение переменной x определяется по формуле: $x = (a^*_{22} - a^*_{21}) / ((a^*_{11} + a^*_{22}) - (a^*_{12} + a^*_{21}))$, значение переменной v подстановкой x в любое из двух уравнений.

В нашем случае точка M лежит на пересечении прямых y_1 и y_4 . В платежной матрице, представленной в табл. 1, оставляем первый и четвертый столбцы. Матрица выигрышей примет вид таблицы (табл. 4).

Матрица выигрыша 2x2

17	23
19	9

По формулам определяем x и v : $x = (9 - 19) / ((17 + 9) - (23 + 19)) = 0,625$; $v = 17 \cdot 0,625 + 19 \cdot 0,375 = 17,75$. Как видим, точные результаты почти совпадают с приближенными, найденными по графику, т. е. для достижения наилучшего результата — гарантированное увеличение числа граждан, узнавших нужную информацию, на 17,75 %, необходимо 62,5 % объявлений давать по телевидению и 37,5 % объявлений размещать в сети Интернет.

Таким образом, поставленную задачу принятия решения о распространения информации можно решать различными методами. Рассмотренные методы предполагают разные подходы к обоснованию стратегий поведения.

О.В. Брянцева*, **В.Ф. Изотова****

ОСОБЕННОСТИ СОВРЕМЕННОГО ЭТАПА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

В настоящее время в органах внутренних дел используются различные информационные системы и технологии. Понятия «информационные системы» и «информационные технологии» определены Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (в ред. от 6 апреля 2011 г.): «информационные технологии — процессы, методы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения информации и способы осуществления таких процессов и методов»; «информационная система — совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств»¹.

Среди используемых информационных систем можно выделить различные справочные информационные системы: «Эталонный банк правовых актов», базу данных по законодательству «Эталон», справочные правовые системы «Гарант» и «КонсультантПлюс»; среди специальных автоматизированных информационно-справочных систем — «Автопоиск», «Антиквариат», «Досье», «Кортис», «Разбой», «Следователь», «Расследование», «Рэкет», «Убийство», «Хищение оружия из хранилищ», «Сейф» и др.

* *Брянцева Ольга Владимировна* — кандидат физико-математических наук, доцент кафедры информатики ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: obryanceva@yandex.ru

** *Изотова Вера Филипповна* — кандидат физико-математических наук, доцент кафедры информатики ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: vf-izotova@yandex.ru

Важным направлением информатизации деятельности МВД являются разработка и создание экспертных правовых систем, среди которых стоит выделить систему для экспертизы дорожно-транспортных происшествий «Автоэкс», экспертную систему «БЛОК», позволяющую на основе технологических, экономических, оперативных данных и признаков расследовать экономические преступления.

Важное место в процессе информатизации органов внутренних дел занимает оснащение рабочих мест сотрудников современной компьютерной техникой и программным обеспечением с учетом конкретных решаемых задач. Примером такого комплекса может послужить автоматизированное рабочее место «АРМ сотрудника ДПС». В компьютерный комплекс, устанавливаемый в автомобиле, входит модем, компактный принтер и платежный терминал для банковских карт. Комплекс обеспечивает доступ к информационным системам ГИБДД, обеспечивает возможность оперативной подготовки протоколов и постановлений, проведения безналичной оплаты штрафов, автоматической передачи информацию об их оплате в ГИБДД.

Хорошо зарекомендовало себя АРМ «ГРОВД», созданное для управленческой и оперативно-розыскной деятельности городских и районных органов внутренних дел.

Выполнение Федеральной целевой программы «Информационное общество (2011-2020 годы)» предполагает повсеместное внедрение электронного документооборота (ЭДО). Разработаны и внедряются специализированные системы ЭДО и в органы внутренних дел. Поскольку деятельность МВД связана с государственной или служебной тайной, особое внимание в подобных системах уделяется организации разграниченного доступа к данным и защите информации в системе.

Оперативные, справочные и розыскные данные главным образом сосредоточены в Главном информационном центре МВД России (ГИЦ). Важнейшими задачами центра являются сбор, обработка оперативной, криминалистической, статистической, розыскной, справочной, экономической, научной, архивной информации и обеспечение ею органов и учреждений внутренних дел.

С целью дальнейшей компьютеризации органов МВД на местах, развития информационно-коммуникационных сетей, создания и ведения специализированных интегрированных банков данных в УВД были созданы информационные центры (ИЦ). Региональные центры тесно взаимодействуют с Главным информационным центром, с городскими и районными отделами УВД, аппаратом министерства.

Для нормативно-правового обеспечения деятельности органов внутренних дел РФ и внутренних войск МВД России в целях повышения эффективности нормотворческой деятельности в системе МВД России приказом МВД России № 661² создана автоматизированная информационная система АИС «Мониторинг», предназначенная для сбора, обработки, накопления и анализа информации о состоянии нормативно-правового регулирования в

сфере внутренних дел. Она включает в себя банки данных «Законодательство России», «Региональное законодательство», «Законодательство зарубежных стран». Кроме того, в систему включены блоки данных «Нормативные правовые акты МВД России», «Судебная практика», «Юридические консультации», «Международные договоры и соглашения». Представляют научный и практический интерес предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы, аналитические материалы, выводы диссертационных исследований, обзоры публикаций СМИ, обращения граждан и иные материалы по совершенствованию нормативно-правового регулирования и правоприменительной практики в сфере внутренних дел.

Информация, находящаяся в АИС «Мониторинг», носит открытый характер и не содержит сведений ограниченного распространения.

В рамках внедрения информационных технологий в деятельность органов внутренних дел РФ Указом Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 в структуре Министерства внутренних дел РФ создан Департамент информационных технологий, связи и защиты информации МВД России, основные задачи которого заключаются в совершенствовании информационных и телекоммуникационных технологий, а также создании автоматизированных информационных систем, развитии современных цифровых систем связи, противодействию техническим разведкам, технической защите информации, формировании и ведении информационных ресурсов, межведомственном информационном взаимодействии, реализации государственных и ведомственных программ в области информатизации и др.

На сегодняшний день одной из приоритетных задач Департамента является создание единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России, основой которого выступает единая информационно-телекоммуникационная система (ЕИТКС), в которой заложены основы ведомственной инфраструктуры и обеспечен базовый уровень технического оснащения подразделений органов внутренних дел. Важнейшее направление деятельности Департамента информационных технологий, связи и защиты информации МВД России — активное участие наряду с другими федеральными органами исполнительной власти в процессе перехода к предоставлению государственных услуг в электронном виде.

С целью создания государственной системы профилактики правонарушений МВД России создается аппаратно-программный комплекс (АПК) «Безопасный город». В рамках АПК в ряде МВД, ГУМВД, УМВД России ведутся работы по созданию подсистем видеонаблюдения, экстренной связи «Гражданин-полиция», спутниковых навигационно-мониторинговых систем ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS.

Автоматизированная интеллектуальная система способна автоматически и непрерывно анализировать складывающуюся оперативную обстановку в поле своего зрения, освобождая оператора от постоянного наблюдения за информацией, поступающей с подсистем АПК «Безопасный город». Таким образом, система, распознав внештатную ситуацию, сиг-

нализирует оператору, который выступает в качестве эксперта, либо подтверждает оценку системы, либо отвергает ее.

Базисом для построения единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности органов внутренних дел станет единый интегрированный банк данных коллективного пользования (ЕИБД) с расширенными функциями и возможностями, содержащий основные сведения из информационных систем: ФИС ГИБДД, АИПС «Оружие-МВД», АДИС «Папилон», ЕАИС «Дежурная часть» и др. Его формирование должно обеспечить автоматизацию всех функций МВД России на базе распределенного катастрофоустойчивого центра обработки данных.

Создание единого ИБД, организация внутриведомственного обмена в системе МВД России и межведомственного информационного взаимодействия с иными федеральными органами исполнительной власти обеспечат исполнение государственных функций и предоставление государственных услуг в электронном виде.

В настоящее время граждане и организации могут воспользоваться многими государственными услугами, предоставляемыми МВД России в электронном виде на своем сайте.

Наиболее востребованная услуга среди граждан — получение сведений об административных правонарушениях в области дорожного движения, предоставляемая на безвозмездной основе. В текущем году данной услугой воспользовались более 500 тыс. чел.

Как отмечает М.Л. Тюркин, в последние годы были реконструированы и перевооружены ГИАЦ МВД России и все региональные ИЦ во всех МВД, ГУВД, УВД по субъектам РФ. В результате за 5 лет с 2005 г. по 2010 г. количество подразделений ОВД, подключенных к ИБД-Ф увеличилось более чем в 8 раз, количество подразделений ОВД, подключенных к ИБД-Р, — более чем в 3 раза, общий объем баз данных увеличился почти в 6 раз и достиг в 2010 г. 2 125 367 080 записей³.

Проводятся работы по совершенствованию автоматизированной дактилоскопической информационной системы Министерства внутренних дел (АДИС-МВД). Все накопленные массивы бумажных дактилокарт переведены в электронный вид и помещены в базы данных АДИС единого формата, обеспечена возможность проверки дактилокарт и следов рук с мест преступлений на региональном и межрегиональном уровнях.

Кроме АПК «СОВА», предназначенного для автоматической идентификации государственных регистрационных знаков, распознавания цвета и измерения скорости движения автотранспортных средств, автоматической проверки считанных государственных регистрационных знаков по базам данных различного уровня и назначения, на вооружение МВД принимается типовой пункт пропуска АПТК «АТИГ-1», который служит для автоматической биометрической идентификации потока граждан на транспортных узлах и других объектах повышенной опасности. Сравнение лиц граждан производится с контрольно-розыскными базами фотографий лиц «криминального» характера ГИАЦ МВД России объемом более чем

250 тыс. чел. Время поиска по биометрической базе данных разыскиваемых лиц объемом 250 тыс. чел., не превышает 1 секунды, на станции дежурного — 5 с и составляет в нормальном рабочем режиме 2–3 с⁴.

Рассмотрим некоторые проекты МВД по внедрению информационных технологий в органы внутренних дел.

Во-первых, это создание в 2012–2014 гг. единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России (ИСОД)⁵.

ИСОД создается на базе единой информационно-телекоммуникационной системы (ЕИТКС). Уже более 5 тыс. объектов органов внутренних дел РФ подключены к единой мультисервисной сети, обеспечены комплексом современных услуг связи (видеоконференцсвязи, IP-телефонии) и доступом к ведомственным информационным системам.

Намечено введение в эксплуатацию первой очереди единой информационной системы централизованной обработки данных (ЕИС ЦОД) и организация на ее основе ведомственного электронного документооборота.

Для автоматизации рутинных работ разрабатывается программа на базе единого интегрированного банка данных⁶. Она должна унифицировать различные формы.

Важным этапом развития информационного взаимодействия государственных органов является переход на межведомственное электронное взаимодействие при предоставлении государственных услуг. В рамках этого проекта подписаны соглашения МВД России с Минкомсвязью России о сотрудничестве и взаимодействии в Системе межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ), об организации защищенных каналов связи.

В свете вышеизложенного к выпускникам вуза, в частности юридического, предъявляются особые требования к владению информационными технологиями. Молодые специалисты, кроме компьютерной грамотности и умения использовать персональный компьютер для ведения профессионального делопроизводства, должны иметь представление о специфике электронного документа, знать основы электронного документооборота, обладать навыками использования профессиональных информационных систем, понимать значение мер информационной безопасности.

Для решения этих задач необходимо тесное сотрудничество органов внутренних дел и вузов, в рамках которого в учебном процессе должны использоваться хотя бы демонстрационные версии программного обеспечения.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3448.

² Приказ МВД России от 26 июля 2008 г. № 661 «О правовом мониторинге в системе МВД России. URL: aeb-gpr.narod2.ru ...mvd...Prikaz_MVD_661...monitoring... (дата обращения: 25.04.2013).

³ См.: Тюркин М.Л. Развитие и внедрение современных информационных технологий в системе МВД России. URL: <http://www.mvd.informost.ru/2011/pdf/0-3.pdf> (дата обращения: 10.04.2013).

⁴ См.: Там же.

⁵ См.: Нифталиева Т. Развитие и внедрение современных информационных технологий в системе МВД России: Интернет-интервью с начальником Департамента информационных технологий МВД РФ Тюркиным М.Л. URL: <http://www.garant.ru/action/interview/348616/> (дата обращения: 10.04.2013).

⁶ См.: Тюркин М.Л. Указ. соч.

Н.В. Дородонова*

К ВОПРОСУ О МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ПОДГОТОВКИ И АТТЕСТАЦИИ НАУЧНЫХ КАДРОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В настоящее время в связи с модернизацией российского образования и науки все очевиднее становится необходимость реформирования системы подготовки и аттестации научных и научно-педагогических кадров.

Как известно, организация системы подготовки и аттестации научных и научно-педагогических кадров регламентируется нормами законодательства в сфере образования и науки. Правовую основу системы российского образования в целом определяют нормы международного права, Конституции РФ, законодательство РФ, а именно федеральные законы, нормативные акты Правительства и субъектов РФ, федеральных органов исполнительной власти, прежде всего, Министерства образования и науки Российской Федерации.

До принятия нового Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹ система подготовки и аттестации научно-педагогических и научных кадров регулировалась Федеральным законом от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (в ред. от 13 февраля 2009 г. № 186-ФЗ)², который определял порядок и основные формы подготовки научно-педагогических и научных кадров, и в соответствии с которым докторантура и аспирантура были признаны основными формами подготовки научно-педагогических и научных кадров в системе послевузовского профессионального образования, предоставляющие гражданам Российской Федерации возможность повышения уровня образования, научной и педагогической квалификации.

В «старом» Законе регулировалась структура послевузовского профессионального образования, которая представляла собой совокупность государственных образовательных стандартов высшего профессиональ-

* Дородонова Наталья Васильевна — доцент кафедры истории государства и права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», кандидат юридических наук.

ного образования, федеральных государственных требований к послевузовскому профессиональному образованию и образовательных программ высшего и послевузовского профессионального образования. В соответствии со ст. 5 данного Закона «государственные образовательные стандарты... послевузовского профессионального образования были предназначены для обеспечения качества послевузовского профессионального образования; единства образовательного пространства Российской Федерации; ... объективной оценки деятельности образовательных учреждений, реализующих образовательные программы... послевузовского профессионального образования; признания и установления эквивалентности документов иностранных государств о... послевузовском профессиональном образовании...».

Согласно ст. 6.1 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике»³ в целях обеспечения государственной аттестации научных и научно-педагогических работников Правительством РФ создается Высшая аттестационная комиссия при федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере научной и научно-технической деятельности, утверждаются Положение о Высшей аттестационной комиссии и состав указанной комиссии.

Вследствие принятия нового Закона «Об образовании в Российской Федерации» был введен новый уровень высшего профессионального образования — подготовка научно-педагогических кадров — аспирантура, адъюнктура, программы ординатуры, программы стажировки; все они отнесены к основным профессиональным образовательным программам высшего образования. Вопросы подготовки в докторантуру Министерство образования и науки РФ планирует включить в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике».

Так, изменения, происходящие в современном российском обществе, выявили проблемы формирования новых подходов в образовании и науке, совершенствования организации не только образовательного процесса, но и улучшения качества подготовки и аттестации научных и научно-педагогических кадров в современных российских вузах.

Министерство образования и науки РФ пытается урегулировать эти сферы образования и науки путем принятия различного рода законодательных и нормативных актов. Так, в соответствии со Стратегией развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 г.⁴ основу государственного сектора науки и высшего образования в перспективе должны составлять технически оснащенные на мировом уровне, укомплектованные квалифицированными кадрами, достаточно крупные и финансово устойчивые научные и образовательные организации⁵. Из этого следует, что решение задачи по превращению научного потенциала страны в один из ресурсов постоянного кадрового обеспечения инновационной экономики выдвигает особые требования к организации подготовки и аттестации

научных кадров, основной формой которых является система аспирантуры и докторантуры.

Кроме того, Министерство образования и науки РФ совместно с федеральными органами исполнительной власти и организациями проводит работу по исполнению поручений Председателя Правительства РФ от 30 марта 2013 г. № ДМ-П8-2007, которые даны им на совещании «Совершенствование системы подготовки и аттестации научных и научно-педагогических работников в Российской Федерации», состоявшемся 26 марта 2013 г. Во исполнение указанных поручений состоялось общественное обсуждение на официальном сайте Министерства образования и науки РФ в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» проекта Концепции модернизации системы аттестации научных кадров высшей квалификации в Российской Федерации⁶, разработанного Минобрнауки России и поддержанного решением президиума Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки РФ.

В Концепции модернизации системы аттестации научных кадров высшей квалификации отмечается необходимость обеспечения эффективного воспроизводства научных кадров высшей квалификации, в т. ч. для обеспечения инновационного развития страны; повышения качества работы всех звеньев государственной системы аттестации кадров высшей квалификации; оптимизации сети диссертационных советов; введения механизмов репутационной и дисциплинарной ответственности организаций и ученых за качество работы по аттестации научных кадров высшей квалификации; совершенствования процедур проведения защиты диссертаций; ужесточения требований по опубликованию и обсуждению основных научных результатов диссертаций.

Основная содержательная особенность предложенной Концепции состоит в обеспечении значительного повышения качества научных исследований: их ориентация на фундаментальные и актуальные прикладные исследования, реально способствующие модернизации и инновационному развитию России; превращение диссертационных советов в главное звено аттестации соискателей кандидатских и докторских диссертаций с полной персональной ответственностью за качество оценки научного вклада (включая качество работы научных руководителей, научную обоснованность отзывов ведущих организаций и оппонентов); развитие общественно-государственного характера системы аттестации; изменение системы организационно-технического обеспечения и функциональных обязанностей Высшей аттестационной комиссии, на которую возлагается ответственность за формирование высококвалифицированного состава диссертационных советов, контроль над эффективностью их работы, выборочная проверка выполненных научных исследований.

Предложенная Концепция была обсуждена в научных и образовательных организациях, в Комиссии по науке и инновациям Общественной палаты РФ, средствах массовой информации. Свои рекомендации предо-

ставил и созданный при Министерстве образования и науки РФ Совет по науке, заседание которого состоялось 27 мая 2013 г.⁷ В своем решении Совет по науке выразил полную поддержку усилиям научного сообщества и Минобрнауки России по борьбе с лжедиссертациями и плагиатом, и признал эту работу приоритетной, констатировал необходимость ее продолжения, а также поддержал меры, направленные на модернизацию системы аттестации научных кадров высшей квалификации.

В целом Совет по науке посчитал, что опубликованная Концепция лежит в русле этих мер, и поддержал ужесточение требований к диссертациям и их экспертизе, определил критерии, по которым идет формирование диссертационных советов и экспертных советов Высшей аттестационной комиссии, повышение гласности при проведении защит диссертаций и ответственности как отдельных ученых, так и диссертационных советов при рассмотрении вопросов аттестации научных кадров.

Вместе с тем, по мнению Совета по науке, опубликованная Концепция должна быть модифицирована по некоторым направлениям, например, таким как введение новых наименований ученых степеней и выдача некоторыми организациями специальных дипломов на основе сформулированных этими организациями «суверенных» требований. Кроме того, Совет по науке счел нецелесообразным реализацию проекта по апробации системы профессионально-общественной аттестации в сферах бизнеса или государственного управления, а также установление каких-либо норм срока давности для принятия решений о лишении ученых степеней в случае выявления серьезных нарушений или злоупотреблений или переименования устоявшихся названий ученых степеней (кандидат и доктор наук). Члены Совета по науке предложили установить правило, согласно которому присуждение учёной степени доктора наук возможно лишь после работы в сфере науки или образования в течение 5 лет (по месту основной работы, включая аспирантуру и докторантуру), что должно будет препятствовать увеличению качества «административно-чиновничьих» диссертаций.

Кроме того, на сайте Минобрнауки России постоянно публикуются новые проекты нормативных правовых актов для общественного обсуждения, касающиеся вопросов подготовки и аттестации научных и научно-педагогических кадров. Так, Министерство образования и науки РФ совместно с Высшей аттестационной комиссией проанализировало все поступившие в ходе обсуждения предложения и замечания по Концепции и по возможности учли их в проектах постановлений Правительства Российской Федерации «Об утверждении единого реестра ученых степеней и ученых званий и Положения о порядке присуждения ученых степеней» и «Об утверждении Положения о Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации».

Итак, ведущей проблемой в современных условиях, очевидно, является поиск ориентиров совершенствования содержания системы подготовки и аттестации кадров высшей квалификации. Данная проблема может быть

определена как комплексная и многоуровневая. Так как подготовка научно-педагогических и научных кадров регулируется законодательством в сфере высшего профессионального образования, то для обеспечения качества подготовки научных кадров и для проведения модернизации в области аттестации и использования кадров высшей квалификации необходимо в первую очередь расширить законодательную, нормативную ресурсную базу.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53, ч. 1, ст. 7598.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 35, ст. 4135.

³ См.: Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 35, ст. 4137.

⁴ См.: Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года: утверждена Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике (протокол от 15 февраля 2006 г. № 1) Министерства образования и науки Российской Федерации. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ См.: Постановление Правительства РФ от 28 июля 2008 г. № 568 «О федеральной целевой программе «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 годы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 31, ст. 3739.

⁶ См.: Проект Концепции модернизации системы аттестации научных кадров высшей квалификации в Российской Федерации. URL: <http://минобрнауки.рф/документы/3307> (дата обращения: 08.08.2013).

⁷ См.: Решение Совета по науке Министерства образования и науки Российской Федерации (заседание от 27 мая 2013 г.). URL: <http://sovet-po-nauke.ru/info> (дата обращения: 10.08.2013).

Э.В. Семенова*

К ВОПРОСУ ПОДГОТОВКИ МОЛОДЫХ НАУЧНЫХ КАДРОВ В ВУЗЕ

В современной системе подготовки научных и научно-педагогических кадров необходимо создать условия для развития личности молодого ученого, его индивидуальности и творческих способностей, формирования потребности учиться, приобретать опыт практической деятельности, для самоопределения и самореализации.

Главной целью реформирования системы подготовки научных кадров является приведение ее в соответствие с меняющимися условиями развития государства, достижение объективной государственной оценки научной и научно-педагогической деятельности. Если говорить о подготовке научных кадров в вузе, то следует отметить, что активность научно-исследовательской деятельности молодых ученых, а именно студентов и аспирантов, в большей степени зависит от уровня организации научной работы, а также от форм и методов стимулирования ее участников.

В последнее время уровень современного развития науки настолько возрос, что ожидание, когда сами по себе в результате полученного высшего профессионального образования появятся таланты, является бессмыс-

* Семенова Элла Владимировна — кандидат педагогических наук, доцент кафедры английского языка, теоретической и прикладной лингвистики ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

ленным. В связи с этим целью современного высшего профессионального образования становится подготовка специалистов, способных решать научные проблемы с применением передовых исследовательских методов.

В таких условиях научные кадры, кроме высокой квалификации в определенной области знаний, должны обладать также способностью к самообучению, эрудицией, а также иметь инновационное мышление.

Подготовка такого рода специалиста в аспирантуре вуза представляется довольно сложной задачей. Ее решение зависит от того, насколько рано потенциальный молодой ученый стал приобщаться к выполнению научных исследований в вузе. Таким образом, становится очевидной важность этапа научно-исследовательской работы в студенческие годы. В связи с этим проблема регулирования научно-исследовательской работы в вузе нуждается во внимательном рассмотрении.

Большая роль принадлежит разработке определенных механизмов организации исследовательской работы молодых ученых, т. к. основной задачей его исследовательской работы выступает овладение профессиональными навыками с целью углубленного знания учебного материала и взаимосвязи с практикой на основании активной деятельности и приобретенного опыта.

С профессиональным ростом молодого ученого возрастает необходимость в определенном наборе практических умений, позволяющих продвигаться в сторону накопления знаний вместе с развитием научно-исследовательской темы.

Актуальность совершенствования системы организации и подготовки молодых научных кадров подтверждается также различными аналитическими материалами Министерства образования и науки РФ, что позволяет утверждать, что во многих вузах научная работа молодых ученых (студентов) пока ведется достаточно бессистемно.

Подготовка научных кадров начинается с привлечения талантливой молодежи, студентов к научным исследованиям. В стране создаются необходимые условия для оказания поддержки одаренной молодежи в научном росте, формирования у студентов исследовательских умений, навыков работы в научных коллективах.

Научная исследовательская работа студентов решает комплекс важных образовательных и научных задач. Главным результатом развития студенческой научно-исследовательской работы является вклад, который вносится в становление целостной личности будущего специалиста, повышение уровня его профессиональной готовности. В то же время, активно участвуя в жизни коллектива, студент учится работать и самостоятельно, и в команде.

Следует заметить, что определенное внимание необходимо уделять координации действий, направленных на поддержку научно-исследовательской работы студентов и молодых ученых. Решение этой задачи необходимо осу-

ществлять на федеральном, региональном и местном уровнях управления развитием системы образования.

К наиболее распространенным мерам можно отнести подготовку перечня основных направлений государственной поддержки научных исследований и разработок студентов, связанных с научными и технологическими приоритетами страны, активное использование системы грантов для студентов, ежегодную публикацию в Интернете на специализированных сайтах полных списков молодых ученых, удостоенных грантов, и сборника аннотаций выполненных по грантам работ¹, усиление академической мобильности студентов различных регионов путем создания единой информационной системы, позволяющей молодым людям принимать осознанное решение о работе в различных научных организациях страны.

Реализация научного потенциала вуза может осуществляться как с внешней стороны, так и внутри системы образования. Поэтому необходимо обратить внимание на возможности внутренней реализации научного потенциала студентов вуза. Процесс такой реализации имеет внутренний механизм, основанный на непосредственном участии всех субъектов образовательной деятельности в организации научной работы молодого ученого.

Что касается внешнего механизма реализации научного потенциала молодого ученого, то он представляет собой систему регламентов, стимулирующих и регулирующих процесс, обеспечивающий создание конкретных стимулов по привлечению наибольшего количества одаренных, творчески мыслящих личностей. Так, реализация федеральных программ по поддержке молодых ученых также позволит выявить потенциал студентов и аспирантов по их вовлечению в различные формы научной работы путем проведения мониторинговых исследований; подготовки локальных нормативных актов, регулирующих организацию научно-исследовательской работы студентов в конкретном вузе².

Научно-исследовательская работа молодых ученых является и неотъемлемой составляющей организации учебного процесса в современном вузе. Объединение учебного и научного процессов на уровне высшей школы, сочетание образовательной и исследовательской деятельности путем привлечения студентов, т. е. будущих научных кадров, в различные научно-исследовательские работы будут способствовать повышению роли и авторитета российской науки на мировом рынке в условиях жесткой конкуренции инновационного развития экономик мира.

В современном вузе ставятся задачи совместной научной деятельности молодых ученых и профессорско-преподавательского состава с целью всеобъемлющего взаимодействия и поддержки подобной подготовки. Коллективное научное исследование ученых, преподавателей, студентов, аспирантов является — один из самых эффективных способов развития научных способностей исследователя.

Основную задачу подготовки молодых научных кадров можно определить как обучение навыкам научно-исследовательской работы, напри-

мер, работы с научной литературой, умению совершать поиск данной литературы, аргументированному сопоставлению научных точек зрения и различных подходов к исследованию вопроса, выступать публично с четкой доказательственной базой по рассматриваемой проблеме, знанию форм и методов обязательной научно-исследовательской деятельности, использованию возможных форм и методов рекомендуемой научно-исследовательской работы для реализации своих интересов.

Задачи профессорско-преподавательского состава по организации и активизации научно-исследовательской деятельности молодых ученых состоят в разъяснении форм и методов обязательной и рекомендуемой научно-исследовательской работы, формировании активной исследовательской позиции молодого ученого, предъявлении четких требований по выполнению всех видов научной деятельности, формировании научной аргументации оценочных суждений, обсуждении результатов полученных научных исследований.

Более опытные ученые должны объективно оценивать работу молодых ученых относительно наличия замечаний или рекомендаций по их научной работе; индивидуализировать контроль научной деятельности молодого ученого. В результате проведения собственной научно-исследовательской работы у будущего специалиста должны сформироваться определенные умения и навыки.

Таким образом, современные требования к молодым научным кадрам обуславливают важность воспитания у студентов стойкого познавательного научного интереса, развития аналитического и творческого мышления, являющихся неотъемлемыми характеристиками всесторонне развитой личности. От студентов необходимо требовать, чтобы они не только квалифицированно разбирались в специальных и научных областях знаний, но и умели формировать и защищать свои научные идеи и предложения.

В целях активизации и повышения результативности системы подготовки научных кадров необходимо расширение применения наиболее действенных видов учебного, материального и морального стимулирования студентов, научно-педагогического, научного и иного персонала вуза³.

Существенное воздействие на подготовку научных кадров оказывает активная вовлеченность молодежи в научную деятельность в том случае, когда тематика исследований, в которых принимают участие молодые сотрудники, соответствует их научным интересам. Еще одним эффективно действующим каналом усиления мотивации к включению в активную научную деятельность является хорошая информационная обеспеченность исследовательского труда, высокий уровень удовлетворенности молодых научных кадров содержанием проводимых исследований, соответствие их тематики научным интересам, наличие перспектив роста, привлечение молодых сотрудников к участию в грантах научных фондов и в научных конференциях, взаимосвязь индивидуального и коллективного научного творчества.

Так, выступая необходимым средством формирования профессиональных качеств будущего специалиста, научно-исследовательская деятельность вовлекает молодых научных кадров в процесс создания определенных ценностей современного научного общества. Таким образом, очевидна необходимость создания конкретных условий для притока молодых кадров в науку. В этой сфере обнаруживается целый блок вопросов, связанных с необходимыми условиями сохранения и развития кадрового потенциала научного комплекса, такими как гарантированные перспективы профессионального роста, возможности зарубежных стажировок, обеспечением достойного проживания и созданием необходимых условий для научно-исследовательской деятельности.

¹ См.: Сайт Министерства образования и науки РФ (<http://mon.gov.ru>); Интернет-портал интеллектуальной молодежи (<http://.ipim.ru>); информационный Интернет канал (www.rsci.ru) и др.

² См.: Дородонова Н.В. Федеральная программа по обеспечению привлечения молодежи в сферу науки // Приоритетные направления развития юридического образования в условиях модернизации страны: сборник научных статей. Саратов, 2010. С. 33–35.

³ См.: Махмутов А.Х. Мировому финансово-экономическому кризису — год: уроки и выводы // Экономика и управление. 2009. № 5.

АННОТАЦИИ (SUMMARY)

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС (CIVIL LAW AND PROCEDURE)

Афанасьев Сергей Федорович

*Доктор юридических наук, профессор кафедры гражданского процесса
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»,
старший научный сотрудник
Саратовского филиала Института государства и права РАН;
e-mail: af.73@mail.ru*

ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ ПРАВОВОЙ АСПЕКТ ВОЗБУЖДЕНИЯ И РАССМОТРЕНИЯ СУДАМИ ДЕЛ О ПРИМЕНЕНИИ ВСПОМОГАТЕЛЬНЫХ РЕПРОДУКТИВНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

В статье анализируется проблема возбуждения и рассмотрения судами гражданских дел, связанных с применением вспомогательных репродуктивных технологий.

Ключевые слова: гражданское судопроизводство, биоправо, гражданское дело, суд, суррогатное материнство.

Afanasiev S.F.

*Doctor of Law, Professor of Civil Procedure Department (Saratov State Law Academy),
Senior Research Fellow of the Saratov branch of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences*

THE LEGAL ASPECT OF THE INITIATION AND COURT REVIEW OF CASES ON APPLICATION OF ASSISTED REPRODUCTIVE TECHNOLOGIES

The article analyses the problem of excitation and court consideration of the civil cases connected with the application of auxiliary reproductive technologies.

Keywords: civil legal proceedings, the biological right, a civil case, court, substitute motherhood.

Борисова Виктория Федоровна

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»;
e-mail: vfb2709@yandex.ru*

СУДОУСТРОЙСТВЕННЫЕ ГАРАНТИИ ДОСТУПНОСТИ ПРАВОСУДИЯ ПРИ ОБРАЩЕНИИ В СУД ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ

Статья посвящена изучению судоустройственных гарантий доступности правосудия, нашедших свое отражение в Федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России». Анализируются меры, направленные на упрощение порядка обращения в суд общей юрисдикции, такие как создание приемных в судах, электронное обращение в суд, мероприятия по обеспечению приближенности судов к населению.

Ключевые слова: право на обращение в суд, доступность правосудия, судоустройство, судопроизводство, подсудность.

Borisova V.F.

*Candidate of Law, Associate Professor of Civil Procedure Department
(Saratov State Law Academy)*

JUDICIAL SYSTEM GUARANTEES OF JUSTICE ACCESSIBILITY IN THE REGULAR COURT

The article is devoted to research of judicial system guarantees of justice accessibility, declared in the Federal special program "Development of Russian judicial system". The author analyzes the measures that are taken to simplify a procedure of bringing an action in the regular court, such as a creation of chancelleries, bringing an action via the Internet and some others.

Keywords: right to bring an action, justice accessibility, judicial system, legal proceedings, jurisdiction.

Косенко Елена Владиславовна

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и семейного права
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»;
e-mail: E_Kosenko1978@mail.ru*

К ВОПРОСУ ОБ УСЫНОВЛЕНИИ ДЕТЕЙ

В статье обсуждаются вопросы об усыновлении детей российскими и иностранными гражданами; о допустимом ограничении усыновления иностранными гражданами российских детей и усложнении процедуры усыновления. Проведено обобщение официальных статистических данных за 2010–2012 гг. Обобщается опыт стран Содружества Независимых Государств.

Ключевые слова: усыновление, ограничение усыновления, запрет усыновления, усложнение процедуры усыновления.

Kosenko E.V.

*Candidate of Legal Sciences, assistant professor of civil and family law
(Saratov State Law Academy)*

TO THE QUESTION OF THE CHILD ADOPTION

The article concerns the discussion on the child adoption by Russian and foreign citizens. It includes the official statistics for 2010–2012. The question of the allowed limit of the adoption of the Russian children by the foreign citizens and complication of adoption procedure. The experience of the countries of the Commonwealth of Independent States is researched.

Keywords: adoption, adoption restriction, prohibition of adoption, complication of adoption procedure.

УГОЛОВНОЕ ПРАВО, УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС И КРИМИНАЛИСТИКА (CRIMINAL LAW, CRIMINAL PROCEDURE AND CRIMINALISTICS)

Манова Нина Сергеевна

*Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного процесса
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»;
e-mail: kaf_ur@sgar.ru*

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ И ПРАКТИКИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СТАДИИ ВОЗБУЖДЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА

В статье анализируются изменения, внесенные в ст. 144 УПК РФ Федеральным законом от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ. Рассматриваются предлагаемые законодателем способы проверки заявлений и сообщений о преступлении; прогнозируется их влияние на сущность стадии возбуждения уголовного дела.

Ключевые слова: возбуждение уголовного дела, проверка сообщений о преступлении, доследственная проверка.

Manova N.S.

Doctor of Law, Professor of Criminal Procedure Department (Saratov State Law Academy); e-mail: kaf_up@sgap.ru

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION AND PRACTICE ACTIVITIES UNDER CRIMINAL CASE

This work analyses the amendments made to the Article 144 of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation by the Federal Act № 23-FZ, dated March 4, 2013. The author examines proposed ways of checking the applications and crime reports. Also the author predicts their impact on the nature of the criminal case stage.

Keywords: verification of the crime, investigation verification.

Командирова Татьяна Геннадиевна

*Кандидат юридических наук, научный сотрудник
сектора координации научно-исследовательских работ
научно-исследовательского отдела*

*ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»;
e-mail: komandirova1@yandex.ru*

РОЛЬ ПРАВотВОРЧЕСТВА В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПРЕСТУПНОСТИ В РОССИИ

Статья посвящена исследованию противодействия экономической преступности в России. Рассматривается роль правотворчества в обеспечении противодействия экономической преступности в России.

Ключевые слова: экономическая преступность, преступления в сфере экономики, противодействие преступности, гарантии противодействия преступности.

Komandirova T.G.

Candidate of Legal Sciences, research assistant of Sector Coordination of research of the Research Department (Saratov State Law Academy)

LAWMAKING ROLE IN ENSURING COUNTERACTION OF ECONOMIC CRIME IN RUSSIA

The article is devoted to the research of the counteraction of economic crime in Russia. The author considered a lawmaking role in ensuring counteraction of economic crime in Russia.

Key words: economic crime, crimes in the economy sphere, counteraction of crime, a guarantee of counteraction of crime.

Лапунин Михаил Михайлович

*Кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»;
e-mail: lapuninm@yandex.ru*

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРЕСТУПЛЕНИЙ В СФЕРЕ КОМПЬЮТЕРНОЙ ИНФОРМАЦИИ

Статья посвящена уголовно-правовой характеристике преступлений в сфере компьютерной информации с учетом изменений, внесенных в гл. 28 УК РФ Федеральным законом от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ. Рассмотрено также между-

народное законодательство, касающееся ответственности за компьютерные преступления.

Ключевые слова: компьютерные преступления, киберпреступления, компьютерная информация.

Lapunin M.M.

Candidate of Law, Associate professor of the Department of Criminal and Penal Law, Associate professor of the Department of Informatics (Saratov State Law Academy)

GENERAL CHARACTERISTICS OF THE CRIMES IN THE SPHERE OF COMPUTER INFORMATION

The article is devoted to criminal offenses in the field of characterization of computer information to reflect changes made to Chapter 28 of the Criminal Code of the Russian Federation Federal Law 07.12.2011 № 420-FZ. We also consider the international law, the liability for computer crimes.

Key words: computer crime, cybercrime, computer information.

Насиров Немэт Интигам оглы

*Кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»;
e-mail: naymat@mail.ru*

ИЗМЕНЕНИЕ УСЛОВИЙ СОДЕРЖАНИЯ ЛИЦ, ОСУЖДЕННЫХ К ЛИШЕНИЮ СВОБОДЫ

В статье рассматриваются порядок изменения условий содержания осужденных как в пределах одного исправительного учреждения, так и при переводе их из одного исправительного учреждения в другое.

Ключевые слова: наказание, осужденные, исправительное учреждение.

Nasryov N.I.

Candidate of Legal Sciences, senior lecturer in criminal law and criminal enforcement law (Saratov State Law Academy)

THE CHANGING OF CUSTODY CONDITIONS FOR PEOPLE CONVICTED TO IMPRISONMENT

The article is devoted to the changing of custody conditions of prisoners both in a certain penal institution and by the way of movement from one prisoners to another.

Key words: penal, people to imprisonment, penal institution.

Спесивов Никита Владимирович

*Аспирант кафедры уголовного процесса
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»;
e-mail: nikita_spesivov@bk.ru*

УНИВЕРСАЛЬНОСТЬ ЗАЩИТЫ ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ УЧАСТНИКОВ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА И ПРОБЛЕМЫ СОЗДАНИЯ ЮВЕНАЛЬНОЙ ЮСТИЦИИ В РОССИИ

В статье рассматриваются сущность и значение концепции универсальности защиты прав личности, а также сформировавшийся в международно-правовом поле универсальный принцип приоритетной защиты прав и интересов несовер-

шеннолетних. Автор также останавливается на проблемах, связанных с выполнением Российской Федерацией одного из обязательств, предусмотренных Конвенцией ООН о правах ребенка, — создании в стране специализированной системы правосудия в отношении несовершеннолетних.

Ключевые слова: международные стандарты прав человека, ювенальная юстиция, принцип универсальности защиты прав несовершеннолетних.

Spesivov N.V.

*Postgraduate student of Criminal Procedure Department (Saratov State Law Academy);
e-mail: nikita_spesivov@bk.ru*

THE UNIVERSALITY OF MINOR RIGHT PROTECTION OF THE CRIMINAL PROCEDURE AND PROBLEMS OF THE CREATION OF JUVENILE JUSTICE IN RUSSIA

The article discusses the nature and significance of the concept of universality of protection of individual rights, as well as the universal principle of priority protection of the minors rights and interests formed in the international law. The author also mentions the problems of implication the establishment of specialized system of juvenile justice in the Russian Federation according to the UN Convention on the children's Rights.

Keywords: international standards of human rights, juvenile justice, the principle of universality of the minors right protection.

ЗЕМЕЛЬНОЕ И АГРАРНОЕ ПРАВО (LAND AND AGRARIAN LAW)

Чмыхало Елена Юрьевна

*Кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры земельного и экологического права
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»;
e-mail: elenasgap@yandex.ru*

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПОРЯДКА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ГРАЖДАНАМ И ЮРИДИЧЕСКИМ ЛИЦАМ: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

В статье анализируются нормы Земельного кодекса РФ, устанавливающие процедуры предоставления земельных участков гражданам и юридическим лицам из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и их правоприменительная практика. Высказаны предложения по совершенствованию процедур предоставления земельных участков.

Ключевые слова: предоставление земельных участков гражданам и юридическим лицам, конкурсы и аукционы по продаже земельных участков или права заключения договоров аренды.

Chmyhalo E.Yu.

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Assistant Professor of Land and Ecological Law Department (Saratov State Law Academy)

IMPROVING THE PROCEDURE OF PROVISION OF LAND PLOTS TO CITIZENS AND LEGAL ENTITIES: LEGAL ASPECTS

This article analyzes the rules of the Land Code of the Russian Federation, establishing procedures provision of land plots to citizens and legal entities of the land owned by the state or municipal property, and its enforcement practices. The research with a glance of basics of state policy on land management and materials meeting of

the Presidium of the State Council, which held on 9 October 2012, dedicated to increase the efficiency of land management in the interests of citizens and legal entities, allowed to make suggestions on improving the procedure of provision of land plots, this should improve land tenure, prevent corruption and red tape, the disposal of land plots located in State or municipal ownership..

Keywords: provision of land plots to citizens and legal entities, tenders and auctions for the sale of land plots or the right to conclusion of lease contracts.

Гущин Николай Эдуардович

Кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; e-mail: nikgushcin@yandex.ru

РОССИЙСКОЕ КРЕСТЬЯНСТВО И ВСЕМИРНАЯ ТОРГОВАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ: ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ

Статья посвящена правовым проблемам производства и организации жизнедеятельности крестьянства, возникшим в связи с членством России во Всемирной торговой организации (ВТО). Обосновывается необходимость внесения изменений и дополнений в гражданское, аграрное, земельное и иные отрасли законодательства РФ, которые бы обеспечили защиту отечественного сельскохозяйственного товаропроизводителя и традиционного образа жизни крестьянства, принятия региональных законодательных актов, увеличивающих гарантии для сельских жителей в условиях выполнения требований ВТО.

Ключевые слова: правовые проблемы, крестьянство, Всемирная торговая организация (ВТО), отечественный сельскохозяйственный товаропроизводитель, региональные законодательные акты.

Gushchin N.E.

Candidate of political Science, Associate Professor, Assistant Professor of Land and Environmental Law (Saratov State Law Academy)

THE RUSSIAN PEASANTRY AND THE WORLD TRADE ORGANIZATION: LEGAL ISSUES

The article is devoted to legal problems of the production and the organization of life of the peasantry, which have arisen in connection with membership of Russia in the world trade organization (WTO). Necessity of changes and amendments into the civil, agrarian, land and other legislation of the Russian Federation, which would provide protection for domestic agricultural commodity producer and traditional way of life of the peasantry, the adoption of regional legislation, increase the guarantee for rural residents in the conditions of the country's implementation of WTO requirements.

Keywords: legal problems, the peasantry, the World trade organization (WTO), the domestic agricultural producer, regional legislative acts.

Абузярова Дина Фатиховна

Кандидат юридических наук, ведущий юрист-консультант корпоративно-юридической службы ОАО «Газпромнефтегаз»; e-mail: dinaabyzayrova@yandex.ru

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОХРАНЫ ГАЗОРАСПРЕДЕЛИТЕЛЬНЫХ СЕТЕЙ

В статье анализируются вопросы, касающиеся правового статуса охранных зон сетей газораспределения; приводятся примеры судебной практики; предлагаются уточнения действующего законодательства.

Ключевые слова: правовая норма, земельный участок, охранная зона, сеть газораспределения, правовой режим.

Abyzayrova D.F.

Candidate of Legal Sciences, chief legal adviser of corporate legal department of "Giproniigaz"

SOME LEGAL ISSUES TO EXERCISE PROTECTION OF GAS DISTRIBUTION NETWORKS

In this article the author makes legal analysis of issues, connected with legal status of protection zones of gas distribution networks, gives examples of the judicial practice, frames the possible improvements of the current legislation.

Key words: legal rule, land plot, protection zones, gas distribution network, legal regime.

Синицын Владимир Евгеньевич

*Преподаватель кафедры земельного и экологического права
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»*

ПРОБЛЕМЫ ПРИОБРЕТЕНИЯ ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНЫЙ УЧАСТОК ПРИ ЗАРЕГИСТРИРОВАННОМ ПРАВЕ ХОЗЯЙСТВЕННОГО ВЕДЕНИЯ НА ОБЪЕКТ НЕДВИЖИМОСТИ

В статье рассматривается проблема приобретения права собственности на земельный участок, предоставленный ранее на праве постоянного (бессрочного) пользования, на котором расположено здание, принадлежащее на праве хозяйственного ведения.

Ключевые слова: земельный участок, право собственности, право постоянного (бессрочного) пользования, право хозяйственного ведения, прекращение права.

Sinitsyn V.E.

Lecturer Department of Land and Environmental Law (Saratov State Law Academy)

PROBLEMS ACQUIRING RIGHTS TO LAND REGISTERED UNDER THE RIGHT OF BUSINESS TO THE REAL ESTATE

In this article the author deals with the problem of obtaining the right of ownership to the land plot supplied earlier to permanent (indefinite) use, with the building registered according to the right of economic management.

Key words: land plot, ownership, right of permanent (indefinite) of use, right of economic management, the termination right.

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО (FINANCIAL LAW)

Иволжатов Алексей Викторович

*Аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»;
e-mail: ivolzhatov@bk.ru*

ИНСТИТУТЫ АФФИЛИРОВАННЫХ, ВЗАИМОЗАВИСИМЫХ И ГРУППЫ ЛИЦ: СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ И ПРЕДЕЛЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

В статье анализируются особенности правового регулирования деятельности объединений хозяйствующих субъектов, в рамках которых один участник объединения получает возможность влиять на процесс принятия решений другим. Рас-

считается вопрос о сфере применения и пределах взаимодействия институтов «аффилированные лица», «взаимозависимые лица», «группа лиц».

Ключевые слова: объединение хозяйствующих субъектов, аффилированные лица, взаимозависимые лица, группа лиц.

Ivolzhatov A.V.

Graduate student of financial, banking and customs law (Saratov State Law Academy)

AFFILIATED, INTERDEPENDENT, GROUP OF PERSON INSTITUTIONS: SCOPE AND LIMITS INTERACTION

The paper analyzes the features of the legal regulation of associations of economic entities in which one member association is able to influence the process of decision-making to others. The question of the scope and limits of the interaction of institutions affiliated, interdependent, group of person.

Key words: association of business entities, affiliated of person, interdependent of person, group of person.

Набирушкіна Ирина Сергеевна

*Аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»;
e-mail: irina64irina@mail.ru*

АВАНСОВЫЕ ПЛАТЕЖИ КАК СПОСОБ ИСПОЛНЕНИЯ ОБЯЗАННОСТИ ПО УПЛАТЕ ТАМОЖЕННЫХ ПЛАТЕЖЕЙ

В статье рассматриваются юридическая природа авансовых платежей и их соотношение с таможенными платежами. Отмечены положительные и отрицательные стороны использования авансовых платежей в качестве способа исполнения обязанности по уплате таможенных платежей.

Ключевые слова: авансовые платежи, таможенные платежи, уплата платежей, юридическая природа, налоговые обязательства, невостребованные суммы.

Nabirushkina I.S.

Graduate Student of Financial, Banking and Customs Law (Saratov State Law Academy)

ADVANCE PAYMENTS AS THE WAY TO PERFORM DUTIES FOR CUSTOMS PAYMENTS

The legal nature of advance payments and its relation with customs duties are considered. Benefits and drawbacks of using advance payments as the way to perform duties for customs payments are noted.

Keywords: advance payments, customs payments, payment of a charge, legal nature, tax liabilities, uncalled sums.

ОБЩЕСТВО И ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ (SOCIETY AND INFORMATION TECHNOLOGIES)

Архангельская Екатерина Владиславовна

*Кандидат физико-математических наук, доцент, доцент кафедры информатики
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»;
e-mail: katysar@rambler.ru*

МОДЕЛИ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЯ НА ПРИМЕРЕ РАСПРОСТРАНЕНИЯ ИНФОРМАЦИИ

Данная статья посвящена описанию методов принятия решения на примере разработки стратегий по распространению информации. Для решения поставленной задачи используются методы, основанные на различных гипотезах о возможных исходах, такие как оценка стратегий и нахождение смешанных стратегий.

Ключевые слова: принятие решения, критерии оценки стратегий, оптимальные стратегии, распространение информации.

Arkhangelskaya E.V.

Candidate of physical and mathematical sciences, associate professor, assistant professor of Department of Informatics (Saratov State Law Academy)

THE DECISION-MAKING MODEL ON THE EXAMPLE OF THE DISSEMINATION OF INFORMATION

This article is devoted to the description of methods of decision-making on the example of development of strategy on information distribution. The author uses different methods for the solution of this objective such as the strategy assessment and the mixed strategy finding. The methods are based on different hypotheses of possible outcomes.

Keywords: decision making, the criteria for evaluating strategies, the optimal strategy, dissemination of information.

Брянцева Ольга Владимировна

*Кандидат физико-математических наук, доцент, доцент кафедры информатики ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»;
e-mail: obryanceva@yandex.ru*

Изотова Вера Филипповна

*Кандидат физико-математических наук, доцент, доцент кафедры информатики ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»;
e-mail: vf-izotova@yandex.ru*

ОСОБЕННОСТИ СОВРЕМЕННОГО ЭТАПА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

В статье анализируются особенности современного этапа использования информационных технологий в органах внутренних дел. Данные проблемы рассматриваются с точки зрения организации образовательного процесса в юридическом вузе.

Ключевые слова: информационные технологии, электронное правительство, сайт органа МВД, электронные государственные услуги, информационный обмен, электронный документооборот.

Bryantseva O.V.

Candidate of physical and mathematical sciences, associate professor, assistant professor of Department of Informatics (Saratov State Law Academy)

Izotova V.F.

Candidate of physical and mathematical sciences, associate professor, assistant professor of Department of Informatics (Saratov State Law Academy)

THE FEATURES OF THE CURRENT STAGE OF THE INFORMATION TECHNOLOGY USE IN THE INTERNAL AFFAIRS BODIES

The article analyzes the features of the current stage of the information technology use in the internal affairs bodies. The authors research these problems from the point of view of the educational process organization in the law high school.

Keywords: information technology, e-Government, Ministry of the Interior's authority, electronic government services, information exchange, electronic document.

НАУКА И ОБРАЗОВАНИЕ (SCIENCE AND EDUCATION)

Дородонова Наталья Васильевна

*Кандидат юридических наук, доцент кафедры истории государства и права
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»;
e-mail: ndorodonova@sgar.ru*

К ВОПРОСУ О МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ПОДГОТОВКИ И АТТЕСТАЦИИ НАУЧНЫХ КАДРОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассматриваются вопросы модернизации и реформирования нормативной базы в сфере подготовки научных и научно-педагогических кадров в высшей школе. Анализируются предложенные Министерством образования проекты законодательных и нормативных документов в сфере подготовки научных кадров.

Ключевые слова: подготовка научных кадров, аттестация, образовательная деятельность, модернизация, реформа

Dorodonova N.V.

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of History of State and Law
(Saratov State Law Academy)*

TO THE QUESTION OF MODERNIZATION OF TRAINING AND EVALUATION SYSTEM OF SCIENTIFIC AND SCIENTIFIC-PEDAGOGICAL STAFF IN THE RUSSIAN FEDERATION

The article devotes to the questions of modernization and regulatory reform in the sphere of training of scientific and scientific-pedagogical staff in higher education. The author analyzes the regulatory and legal projects in the sphere of training of scientific staff suggested by the Ministry of Education.

Key words: training of scientific staff, evaluation, educational activity, modernization, reform.

Семёнова Элла Владимировна

*Кандидат педагогических наук, доцент кафедры английского языка,
теоретической и прикладной лингвистики
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»*

К ВОПРОСУ ПОДГОТОВКИ МОЛОДЫХ НАУЧНЫХ КАДРОВ В ВУЗЕ

В статье рассматриваются вопросы подготовки молодых научных кадров в вузе. Показана взаимосвязь между системой подготовки научных кадров и активностью научно-исследовательской деятельности молодых ученых; между уровнем организации научной работы и формами и методами стимулирования ее участников.

Ключевые слова: подготовка молодых научных кадров, научные исследования, студенты, аспиранты, научный потенциал, закрепление молодежи в сфере науки

Semenova E.V.

*Candidate of pedagogical sciences Associate Professor, Department of English,
Pure and Applied Linguistics (Saratov State Law Academy)*

TO THE QUESTION OF THE TRAINING OF YOUNG SCIENTISTS IN THE UNIVERSITY

The article deals with the questions of the training of young scientists in the university. The author carries out the relationship between the research training system and the research activities of young scientists, defines the relationship of the level of scientific work organization and forms and methods of the stimulation of its participants.

Key words: training of young scientists, scientific research, students, graduate students, scientific potential, keeping young people in science.