

НАУЧНЫЙ ВЕСТНИК



ВОЛГОГРАДСКОГО ФИЛИАЛА

РАНХиГС

Серия: юриспруденция

УЧРЕДИТЕЛЬ:

федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение
высшего образования
«Российская академия народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»

№1 2018

Журнал основан в 2009 г.

Периодичность серии: 4 номера в год

Редакционный совет:

Юсупов Виталий Андреевич – д-р юрид. наук, профессор (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ) – председатель Редакционного совета;

Летяев Валерий Алексеевич – д-р юрид. наук, профессор (Институт международных отношений, истории и востоковедения Казанского федерального университета);

Мальцев Василий Васильевич – д-р юрид. наук, профессор (Волгоградская академия МВД РФ);

Муртазаев Абулмуслим Магомедович – д-р юрид. наук, профессор (Дагестанский государственный университет);

Радько Тимофей Николаевич – заслуженный юрист Российской Федерации, д-р юрид. наук, профессор (Московская государственная юридическая академия им. Кутафина);

Сенякин Иван Николаевич – заслуженный юрист Российской Федерации, д-р юрид. наук, профессор (Саратовская государственная академия права)

Главный редактор:

Елифанов Александр Егорович – д-р юрид. наук, профессор

Заместитель главного редактора:

Чикильдина Анна Юрьевна – канд. юрид. наук, доцент

Ответственный научный секретарь:

Ветютнев Юрий Юрьевич – канд. юрид. наук

Редакционная коллегия:

Анисимов Алексей Павлович – д-р юрид. наук, профессор;

Абезин Денис Александрович – канд. юрид. наук;

Аширбекова Мадина Таукеновна – д-р юрид. наук, доцент;

Бортнев Александр Иванович – канд. юрид. наук, доцент;

Гончаров Александр Иванович – д-р юрид. наук, профессор;

Егоров Андрей Валерьевич – канд. юрид. наук;

Сенцов Александр Сергеевич – канд. юрид. наук, доцент;

Тушканов Игорь Валентинович – канд. юрид. наук, канд. ист. наук, доцент

Адрес редакции: Волгоградский институт управления – филиал ФГБОУ ВО РАНХиГС
400131, Волгоград, ул. Гагарина, 8.
vestnik_1@vags.ru

Издательство
Волгоградского института управления –
филиала ФГБОУ ВО РАНХиГС, 2018

СОДЕРЖАНИЕ

THE CONTENT

**ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ИСТОРИИ
ГОСУДАРСТВА И ПРАВА**

**PROBLEMS OF THEORY AND
HISTORY OF STATE AND LAW**

Епифанов А. Е. История и правовое положение военнопленных вермахта в Сталинграде (1943–1949 гг.)..... 4

Epifanov A. E. History and legal position of prisoners of war of the Wehrmacht in Stalingrad (1943–1949)..... 4

**ПРАВО И
ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ**

**LAW AND
ECONOMIC DEVELOPMENT**

Згонников П. П. К вопросу об участии государства в гражданско-правовых отношениях... 16

Zgonnikov P. P. On the issue of state participation in civil law relations..... 16

Дулесина А. В., Миронова С. М. Правовое регулирование предоставления субсидий субъектам предпринимательства (на примере транспортных организаций)..... 22

Dulsina A. V., Mironova S. M. Legal regulation of granting subsidies to the subjects of entrepreneurship (on the example of transport organizations)..... 22

Иловайский И. Б., Сарбаев В. В. Международные спортивные организации: правовые аспекты возникновения и осуществления деятельности (на примере FIFA)..... 25

Ilovayskiy I. B., Sarbaev V. V. International sports organizations: legal aspects of the origin and implementation of activities..... 25

Смиренская Е. В., Нерсисян Ю. О. Роль брачного договора в правовом регулировании семейных отношений..... 30

Smirenskaya E. V., Nersesyan Yu. O. The role of the marriage contract in the legal regulation of family relations..... 30

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ
И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

**LEGAL SUPPORT FOR NATURE
USE AND ENVIRONMENTAL
PROTECTION**

Омаров Г. З., Невзоров Б. А., Дудиков М. В. Совершенствование правового режима рекреации на Дальнем Востоке – основа мультипликативного эффекта..... 35

Omarov G. Z., Nevzorov B. A., Dudikov M. V. Improving the legal regime of recreation in the far East-the basis of the multiplier effect..... 35

Жуков А. В., Чикильдина А. Ю. К вопросу о понятии земельной правосубъектности юридического лица..... 40

Zhukov A. V., Chikildina A. Y. On the issue of the concept of the legal personality of a legal entity..... 40

Оленина Т. Ю. Право безвозмездного пользования лесным участком: проблемы правового регулирования..... 48

Olenina T. Yu. The right of gratuitous use of the forest area: problems of legal regulation..... 48

Анисимов А. П., Фенев А. А. Проблема выбора применимого источника права к земельным отношениям..... 51

Anisimov A. P., Fenev A. A. The problem of the of law sources applicable to land relations..... 51

<i>Харитонов А. Н.</i> Исторические особенности развития административного законодательства в сфере регулирования рыболовства и охраны водных биологических ресурсов.....	54	<i>Haritonova A. N.</i> Historical peculiarities of the development of administrative legislation in the field of regulation of fishery and water biological resources protection.....	54
---	----	--	----

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ И
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ**

**LEGAL SUPPORT
OF STATE
AND MUNICIPAL
AUTHORITIES**

<i>Рубченко Н. А.</i> О контрольных полномочиях представительного органа муниципального образования на примере Волгоградской области.....	57	<i>Rubchenko N. A.</i> About control powers of the municipality's representative body on the example of the Volgograd region.....	57
---	----	---	----

<i>Лукьяновская О. В., Зухайраева А. Ш.</i> Отдельные особенности привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения.....	61	<i>Lukyanovskaya O. V., Zukhayrayeva A. Sh.</i> Separate features of involvement of public servants to disciplinary responsibility for corruption offenses.....	61
--	----	---	----

**УКРЕПЛЕНИЕ
ПРАВОПОРЯДКА И БОРЬБА
С ПРЕСТУПНОСТЬЮ**

**STRENGTHENING OF LAW
AND ORDER AND FIGHT
AGAINST CRIME**

<i>Тронева В. Н., Шевчук И. В.</i> К вопросу об исполнении уголовного наказания в виде ограничения свободы.....	64	<i>Troneva V. N., Shevchuk I. V.</i> On the question of execution of criminal punishment in the form of restriction of freedom.....	64
---	----	---	----

**Трибуна
МОЛОДОГО УЧЕНОГО**

**TRIBUNE
OF A YOUNG RESEARCHER**

<i>Долгова В. Ю.</i> Отдельные вопросы субъектного состава добровольного представительства.....	69	<i>Dolgova V. Y.</i> Individual questions of the subjective part of the voluntary mission.....	69
---	----	--	----

<i>Зухайраев В. Ш.</i> Проблемы правового обеспечения охраны труда в организации.....	73	<i>Zukhayrayev V. Sh.</i> Problems of legal support of labor protection in the organization.....	73
---	----	--	----

<i>Фирсова М. П.</i> Актуальные проблемы правового регулирования деятельности налоговых органов.....	76	<i>Firsova M. P.</i> Actual problems of legal regulation of tax authorities.....	76
--	----	--	----

Сведения об авторах.....	109	The information about authors.....	109
--------------------------	-----	------------------------------------	-----

ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

PROBLEMS OF THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

УДК 343.101+ 344.22

ББК 63.3(2)631 + 67.408.1

ИСТОРИЯ И ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ВОЕННОПЛЕННЫХ ВЕРМАХТА В СТАЛИНГРАДЕ (1943–1949 гг.)¹

А. Е. Епифанов

Аннотация. Статья посвящена организационным и правовым основам деятельности лагерей и госпиталей военнопленных вермахта в 1943–1949 годах. На основе архивных материалов, многие из которых вводятся в научный оборот впервые, автор показывает особенности и основные показатели организации и деятельности лагерей и госпиталей для военнопленных и интернированных на примере таких учреждений, действующих в Сталинградской области.

Ключевые слова: гитлеровские военные преступники, военнопленные вермахта, Советский Союз, Сталинград, органы внутренних дел, лагеря и спецгоспитали военнопленных, зверства и злодеяния, репатриация.

HISTORY AND LEGAL POSITION OF PRISONERS OF WAR OF THE WEHRMACHT IN STALINGRAD (1943–1949)

A. E. Yepifanov

Abstract. The article focuses on the institutional and legal aspects of the camps and hospitals to the Wehrmacht POWs in 1943–1949. Based on archival records, many of which are introduced to scholars for the first time, the author shows the features and the main indicators of the Organization and activities of the camps and hospitals for prisoners of war and internees on the ex-ample of Stalingrad.

Key words: Hitler's war criminals, prisoners of Wehrmacht, Stalingrad, the Soviet Union, internal affairs agencies, camps and specgospitali prisoners of war, atrocities and abuses repatriated.

После того, как в ходе Сталинградской битвы была ликвидирована группировка Паулюса и захваченный в плен ее личный состав был в экстренном порядке эвакуирован вглубь СССР, во второй половине 1943 г. в Сталинграде и его окрестностях продолжили функционировать несколько крупных лагерей и специальных госпи-

талей для военнопленных вермахта, которые прибывали уже с других участков советско-германского фронта.

Образованный в мае 1943 г. лагерь № 108 существовал до конца 1949 г. и являлся самым крупным. Количество его лагерных отделений в 1947–1948 гг. достигало 19. Помимо Сталингра-

¹ Исследование выполнено при поддержке РГНФ в рамках проекта «Советские судебные процессы над военными преступниками в 1943–1991 гг.: цели, функции и эффекты избирательной медиатизации» № 16-21-08001.

да, они располагались в рабочем поселке Котельниково, поселке Краснослободск и в городе Фролово. С августа 1942 г. по декабрь 1949 г. функционировал лагерь № 50, преобразованный в рассматриваемый период в оздоровительный лагерь для больных и ослабленных военнопленных. В декабре 1943 г. на базе бывшей тюрьмы в городе Урюпинске был организован 123-й лагерь НКВД для военнопленных, действовавший по март 1946 года. С августа 1944 по август 1946 г. в городах Сталинград и Камышин действовал лагерь № 163. С августа 1945 по июнь 1946 г. функционировал лагерь № 361 в городах: Сталинград, Астрахань и Фролово. В июне 1945 г. из мобилизованных в Познани немцев в поселке Ельшанка Сталинграда был создан Отдельный рабочий батальон № 2021, который существовал до декабря 1946 года. С августа 1945 и по декабрь 1947 г. на станции Котлубань Сталинградской области действовал Отдельный рабочий батальон военнопленных № 412. В отличие от лагерей НКВД (МВД) СССР, данные батальоны находились в ведении Наркомата обороны (министерства вооруженных сил) СССР. С октября 1945 по февраль 1946 г. в городе Камышине действовал лагерь военнопленных № 409. В июне 1945 г. был организован самый многочисленный лагерь военнопленных Сталинградской области – № 362, количество заключенных которого достигало 14 тысяч. Его отделения находились в Сталинграде и Камышине. Ликвидирован он был в 1950 году.

В конце войны и в первые послевоенные годы в Сталинградской области действовали многие спецгоспитали для военнопленных, подчинявшиеся наркомату (министерству) здравоохранения СССР. В период с августа 1944 по июль 1948 г. в поселке Старая Отрада г. Сталинград находился спецгоспиталь военнопленных № 2102. В октябре 1944 г. в городе Урюпинске для военнопленных был организован спецгоспиталь № 5771, который в 1945 г. передислоцировался в Сталинград и продолжал действовать там до 1956 года. Кроме того, в рассматриваемый период некоторое время функционировали спецгоспитали № 5772 (Камышин) и № 5770 (Урюпинск).

Согласно указаниям Наркомата внутренних дел СССР, областные и краевые Управления НКВД, а также НКВД республик, на территории которых располагались лагеря и спецгоспитали военнопленных, обязывались проверять и контролировать работу последних и оказывать им необходимую практическую помощь в выполнении поставленных перед ними задач. В этой связи, согласно шифротелеграммы НКВД СССР от 5

июля 1943 г. в органах внутренних дел на местах (в областных управлениях и республиканских наркоматах внутренних дел) были созданы отделы по делам о военнопленных и интернированных (далее ОПВИ), которым фактически были подчинены все находящиеся на их территории лагеря и спецгоспитали военнопленных. Таким образом, все дислоцировавшиеся в районе Сталинграда лагеря и спецгоспитали военнопленных и интернированных находились в рассматриваемый период в непосредственном ведении созданного при указанных обстоятельствах ОПВИ Управления НКВД (МВД) СССР по Сталинградской области.

Усиленная планомерная эксплуатация гитлеровских военнопленных на восстановлении разрушенного Сталинграда, а также на его предприятиях началась уже в середине 1943 года. Перед лагерем № 108 его руководством в числе прочих была поставлена следующая основная задача:

- Эффективным трудовым использованием военнопленных добиться максимального возмещения ущерба, нанесенного войной, навязанной Советскому Союзу вероломным нападением фашистской Германии, обеспечить рентабельную работу лагеря [1, л. 91].

Так, в июне 1943 г. заключенные 108-го лагеря работали в Бекетовке на электростанции СталГРЭС (425 человек), на Нефтебазе (183 человека), а также в Красноармейске на заводе № 264 (662 человека). Помимо этого, пленные активно занимались обустройством собственных лагерей.

Поначалу лагерная администрация и власти города мало заботились о лучшей организации труда военнопленных, бессистемно направляя их на самые тяжелые и неквалифицированные работы толпами по 50–100 человек. Лишь отдельные специалисты использовались на работах, соответствовавших их специальности. Для всех военнопленных рядового и младшего начальствующего состава труд был обязательным. Офицеры работали лишь по желанию.

Производственные работники, как лагерей НКВД, так и хозяйственных органов, в большинстве своем вчерашние фронтовики нещадно эксплуатировали военнопленных, выражая тем самым свою ненависть к врагу. Первое время военнопленные зачастую работали 1,5–2 смены. Специальный приказ НКВД СССР, изданный 29 сентября 1945 г. и регулировавший трудовое использование пленных, систематически нарушался [2, л. 31]. Дни отдыха предоставлялись заключенным в меньшем количестве, чем это было предусмотрено (4 выходных дня в месяц были

обязательными). Кроме того, на протяжении длительного времени при тяжелой работе (на протяжении 8 и более часов вместо положенных 4,5) в надлежащем порядке горячей пищей они не обеспечивались.

Нормы выработки военнопленные получали в соответствии с категорией их трудоустройства, определяемой специальными санитарными отделениями лагерей. 1-я и 2-я группы имели продолжительность рабочего дня не более 8 часов, 3-я только 4–6 часов, 4-я группа (так называемая ОК – «ослабленная команда») на работы за пределами лагеря не выводилась. Следует отметить, что в первые годы существования лагерей военнопленных эти критерии часто нарушались. Кроме того, существовал особый порядок, в соответствии с которым по заявлению предприятий, на которых трудились заключенные, они могли задерживаться на работе еще на 2 часа: в том случае, если не выполняли 100 % выработки [3, л. 29]. Все это крайне отрицательно сказывалось на состоянии здоровья пленным и зачастую являлось причиной их скорострительной гибели. Так, в лагере № 163 в сентябре 1945 г. умерли 168 человек, в октябре – 83 (при общей численности его контингента по состоянию на 1 января 1945 г. – 8082 военнопленных). Руководство лагеря в качестве основных причин смертности и заболеваемости признало недостаточную калорийность питания, тяжесть работы во вредных цехах, плохие бытовые условия пленным и отчасти неудовлетворительное медицинское обслуживание [4, л. 129–132].

С течением времени лагерная администрация стала следить строже за порядком эксплуатации военнопленных. Органы НКВД ввели суровые наказания за его нарушение. В том случае если нарушения влекли за собой травмы или гибель заключенных, то могла наступить даже уголовная ответственность. Со временем улучшилась и внутренняя организация труда военнопленных. Из их среды были выявлены заключенные, обладавшие хорошими организаторскими способностями. Им лагерная администрация стала доверять руководство специализированными производственными бригадами, которые были созданы к середине 40-х годов. Как правило, это были антифашисты, доказавшие свою лояльность лагерной администрации. Военнопленные-бригадиры несли ответственность за производительность труда и качество работы своих бригад, а также соблюдение техники безопасности.

К концу 40-х гг. был осуществлен переход к звеньевой, а затем и индивидуальной системе организации труда военнопленных, что позволило органам внутренних дел взять под контроль и

сделать более интенсивным труд практически каждого из них. В результате специальных мер, предпринимаемых органами НКВД (МВД) производительность труда непрерывно росла. Так, если в 1944 г. удельный вес пленным, не выполнявших норму выработки составлял 44 %, то в 1947 г. – 25,5 %, а в 1949 г. – всего 13 %. В 1949 г. производительность труда в Сталинградских лагерях составила 130,3 % вместо 109 % в 1944. Этому способствовало и то обстоятельство, что к этому времени заключенные стали получать денежное вознаграждение за свою работу – при норме выработки в 100 % и зарплате свыше 200 рублей.

Вместе с деньгами в лагерях появились специальные ларьки, которыми заведовали бытовые комиссии самих пленным. Они продавали заключенным продукты дополнительного питания. В мае 1948 г. заключенным только 108-го лагеря было начислено 104049 рублей 56 копеек заработной платы. Указанные ларьки за это же время реализовали продуктов на сумму 118153 рубля [1, л. 85]. Администрация лагерей военнопленных и хозяйственные органы Сталинграда, которые эксплуатировали их труд, применяли различные методы для его стимулирования.

Работа заключенных планировалась и контролировалась специальными планово-производственными отделениями Управлений лагерей военнопленных. Для каждого лагерного отделения они составляли планы, в которых предусматривали количество пленным, подлежащих выводу на работу, необходимый уровень производительности труда и сумму заработка заключенных. Задания устанавливались исходя из показателей предыдущих месяцев работы и с учетом особенностей будущих объектов трудовой деятельности.

Производственные бригады военнопленных состояли, как правило, из 30 человек. Каждому из членов бригады задачу ставил бригадир. Он же докладывал производственным работникам органов внутренних дел о выполнении задания его бригадой, а также сообщал лагерной администрации о тех военнопленных, которые не выполнили своей нормы. В случае установления недобросовестности такого заключенного, он подлежал наказанию. В конце каждого месяца на общих собраниях военнопленных обсуждались итоги выполнения планов каждой бригадой. Здесь же принимались решения о принятии обязательств в порядке соревнования с другими бригадами. Подобные обязательства под воздействием лагерной администрации непрерывно росли. Например, в лагере № 362 средние показатели повышения производительности труда

выглядели следующим образом: 1945 г. – 107,1 %; 1946 – 114,1 %; 1947 – 129,5 %; 1948 – 121,1 %; 1949 – 139,2 % [1, л. 33].

Итоги трудовых соревнований подводились на общих собраниях пленных. На них же заключенные, добившиеся рекордных показателей, делились опытом своей работы. Один раз в квартал в лагерях военнопленных их администрацией проводились особые производственные конференции заключенных, на которых разрешались производственные вопросы, распространялся опыт передовых бригад и выявлялись недостатки в работе. Лучшим бригадам, которые добивались высоких производственных показателей, выделялись наиболее благоустроенные помещения, они получали лучшее обмундирование и постельные принадлежности. Когда такие бригады возвращались с работы, у ворот лагеря их встречал оркестр. В столовой передовиков кормили в первую очередь и за отдельным столом. Военнопленных, которые наиболее хорошо проявили себя в работе, водили в кинотеатры, городской театр и музей обороны Сталинграда, а также на стадион. За особые заслуги рекордистов помещали в специальные комнаты отдыха, как правило, на неделю. В бараках им могли предоставлять для жилья даже отдельные комнаты.

В каждом лагерном отделении, на самом видном месте (как правило, это была центральная аллея) имелись красиво оформленные доски производственных показателей. На них ежедневно фиксировались трудовые успехи каждой бригады. Здесь же на витринах вывешивались фото-портреты тех заключенных, чьи производственные успехи оказывались наиболее высокими. При репатриации лагерная администрация в торжественной обстановке дарила эти портреты уезжающим, на память [5, л. 32–38].

За повышением производительности труда военнопленных ревностно следили лагерные антифашистские комитеты. С этой целью ими выпускались стенгазеты и специальные бюллетени. В них антифашисты старались придать популярность работе лучших бригад и критиковали отстающих, причем не только индивидуально, но и целыми бригадами. Лучшие бригадиры и рядовые военнопленные за систематическое выполнение и перевыполнение производственных норм премировались администрацией лагеря почтовыми открытками и деньгами за счет хозяйственных органов. Последние с течением времени стали все более заинтересованно относиться к стимулированию труда пленных, выделяя им главным образом дополнительное питание. На предприятиях с особо тяжелыми условиями труда (металлургических и некоторых дру-

гих) администрация была обязана предоставлять трудящимся у них военнопленным дополнительное питание по установленным нормам.

В результате внедрения в производственную деятельность пленных социалистических методов организации и интенсификации труда, органам внутренних дел удавалось добиться от некоторых бригад очень высоких показателей. Так, бригада В. Мерлингера (108-й лагерь) из 13 заключенных, работая на Сталинградском заводе № 264, в мае 1948 г. довела норму своей выработки до 222 %. Некоторые военнопленные выработывали до 800 % нормы. Подобную выработку, в частности, имели в том же мае 1948 г. военнопленные 108-го лагеря А. Кехлингер и В. Шульц. К 1949 г. лагерной администрацией были зафиксированы случаи выполнения норм выработки до 1200 % [4, л. 52].

Об отношении к труду общей массы военнопленных Сталинградских лагерей могут свидетельствовать данные по лагерю № 108. В июле 1948 г. в целом по лагерю производительность труда составила 121 %. В том числе выполняли нормы до 50 % – 112 человек; до 80 % – 96; 100 % – 188; 125 % – 2125; 150 % – 1060; свыше 150 % – 499. Результаты производственной деятельности военнопленных видны в Волгограде и его окрестностях по сей день. Это восстановленные крупнейшие предприятия: заводы Тракторный, Красный Октябрь, Баррикады, Ермана, Куйбышева, № 91 и № 264; десятки километров шоссейных и железных дорог; красивейшие дома и культурные учреждения города, школы и институты; административные здания и городская набережная, городские коммуникации, а также многие другие объекты, которые и поныне представляют лицо города и области. Непосредственное участие принимали военнопленные в выпуске продукции Сталинградскими заводами и фабриками, трудились в сельском хозяйстве. Многие лагеря имели собственные производства предметов быта и первой необходимости – мебели, посуды, одежды и прочего, которыми они снабжали сталинградцев через торговую сеть. За весь период существования 108-го лагеря его заключенными было отработано 8 976 304 человеко-дней, при валовой сумме заработка 133 328 588 рублей [1, л. 91]. Пленными 362-го лагеря на строительно-восстановительных работах было отработано 7 086 941 человеко-дней. С 1945 по 1949 г. за их работу хозяйственными органами лагерю было выплачено 125 141 000 рублей. В том числе в 1945 г. – 8 911 000 рублей, в 1946 – 32 139 000, в 1947 – 35 012 000, в 1948 – 24 377 000 и в 1949 – 24 702 000 [4, л. 33].

Внутренняя организация лагерей военнопленных включала в себя отделения по 12–15 человек, взводы до 40 человек, роты по 3–4 взвода и батальоны по 3–4 роты. Указанные подразделения были созданы согласно приказу НКВД СССР от 16 апреля 1945 г. [7, л. 18]. Формирование подразделений военнопленных производилось по строго национальному признаку. Командные посты в них занимали наиболее лояльные по отношению к лагерной администрации заключенные (офицеры или унтер-офицеры), как правило, из числа антифашистов, способных подчинить себе заключенных, как на производстве, так и в зонах лагерных отделений. Командиры подразделений военнопленных проходили у лагерной администрации специальную подготовку, овладевая необходимыми методами по управлению заключенными. Все пленные командиры на рукавах одежды имели особые нашивки с сокращенным обозначением их должностей. Например: «КО» – командир отделения, «КБ» – командир батальона. Командиры взводов, рот и батальонов от работы на производстве освобождались, но несли ответственность за выполнение производственных планов и дисциплины своими подчиненными. Для стимулирования их добросовестного отношения к своим обязанностям упомянутым приказом от 16 апреля 1945 г. командирам подразделений военнопленных (при условии выполнения последними норм выработки) хлебный паек увеличивался на 100 грамм.

Ни поощрять, ни наказывать заключенных в дисциплинарном порядке они не имели права. Дисциплинарные взыскания на пленных налагались только офицерами органов внутренних дел – либо начальниками лагерных отделений, либо их заместителями. Основаниями для этого служили Дисциплинарный устав РККА, а также приказы НКВД СССР, изданные еще в 1941 г. [7, л. 20]. Применялись следующие «меры воздействия»: арест с содержанием на гауптвахте (в карцере), водворение в штрафное подразделение, выговоры и строгие выговоры в приказе по лагерю.

В каждом лагере военнопленных создавались штрафные взводы и роты с «особым режимом», срок содержания в которых устанавливался до 3 месяцев. В эти подразделения направлялись: симулянты; отказчики от работы; дезорганизаторы производства; пленные, склонные к побегам; воры и нарушители дисциплины. Для заключенных данной категории вводился увеличенный рабочий день с направлением на более трудные производственные участки, а также лишение их добавочных норм питания.

За образцовые показатели в работе и лагерной службе к заключенным применялись следующие меры поощрения: благодарность в приказе; улучшение условий быта; размещение в лучших комнатах; премирование новым обмундированием и выделение в столовой лучшего стола.

Проблема взаимоотношений сотрудников лагерной администрации и заключенных относится к одной из наиболее интересных и противоречивых. История Сталинградских лагерей и спецгоспиталей военнопленных знает немало характерных примеров на этот счет. Казалось бы, чего можно было ожидать бывшим военнослужащим вермахта от вражеских солдат и офицеров, только что вернувшихся с фронтов Великой Отечественной войны, где они не только потеряли своих родных и близких, но зачастую и сами получили ужасные физические раны и душевные травмы. Да и руины самого Сталинграда, разрушенного гитлеровскими захватчиками до основания, лишения его населения от послевоенной разрухи также красноречиво зывали к отмщению.

Без сомнения, среди персонала Сталинградских лагерей военнопленных, особенно на первом этапе их существования были такие люди, которые не упускали случая выместить свою ненависть к нацистам на военнопленных. Ветераны лагерей вспоминают одного из офицеров, еврея по национальности, у которого в немецком концлагере была уничтожена вся семья. Внешне он ничем не выдавал своего отношения к немцам, но однажды был замечен в том, что столкнул с лесов строящегося высотного дома одного из заключенных. Обычным делом стрельба по пленным была для солдат-конвойных. Наиболее распространенным поводом для этого была попытка к бегству. Например, в 1945 г. при рытье котлована в зоне 3-го лагерного отделения 108-го лагеря охранником был ранен в грудь военнопленный Ротт Эрих. Как было установлено расследованием, он хотел лишь выбросить за зону землю, но часовой без предупреждения первым же выстрелом поразил его. За «неправильное применение оружия» красноармейцу было объявлено дисциплинарное взыскание – 20 суток ареста. Нередко к гибели заключенных приводило безразличное или безответственное отношение к ним со стороны персонала лагерей. Так, при конвоировании в результате халатного отношения вахтера, в 1945 г. насмерть замерз военнопленный Верес. На вахтера за это было наложено дисциплинарное взыскание в виде 10 суток строгого ареста. В некоторых случаях заключенные погибали из-за

ненадлежащего или неправильного лечения со стороны советских врачей [5, л. 74–76].

Особую страницу в истории Сталинградских лагерей и спецгоспиталей военнопленных составляют побег их заключенных. Несмотря на всю их очевидную безнадежность, побег не прекращались со дня их организации и практически до самой репатриации. 108-му лагерю в 1943 г. принадлежал рекорд среди всех лагерей и спецгоспиталей военнопленных по количеству побегов заключенных: в апреле 1943 г. там произошло 45 % всех имевшихся побегов. В частности, в марте 1943 г. из 108-го лагеря бежали 14 пленных, из них 2 группой и 12 в одиночку. В апреле бежали 35 человек, в том числе 10 в группе и 25 индивидуально. В мае совершили побег уже 52 заключенных – 25 группой и 26 в одиночку. Из 160 человек, пытавшихся в этот период совершить побег, 99 было задержано, 48 убито и только 13 удалось скрыться.

В первые месяцы существования лагеря № 108 у его заключенных часто обнаруживали оружие, вплоть до огнестрельного. В июне 1943 г. двое пленных немцев оттуда были осуждены военным трибуналом за вооруженное нападение на часового (у них оказался пистолет) при побеге, в ходе которого тот был ранен. Как это уже было указано, не оставались в долгу и конвоиры. В связи с «неправильным применением оружия» при пресечении побегов, НКВД СССР был даже издан специальный приказ. Со временем подобные случаи стали тщательно расследоваться. Так, уже в октябре 1943 г. было произведено следствие по уголовному делу об убийстве при попытке к бегству военнопленного Вальтера Берке. Как крайнюю меру оружие к пленным разрешалось применять часовым, конвоем и розыскным группам. Открывать огонь по пленным (после предупредительного окрика «Стой, буду стрелять!» и выстрела вверх) допускалось при нападении на пост; для отражения нападения на часового или конвой; в случае нападения заключенных на личный состав Управления лагеря, как в зоне, так и за ее пределами; при побеге; открытым злостным сопротивлением военнопленных (при условии, если оно грозило серьезными последствиями для несения нормальной службы и не могло быть ликвидировано иными мерами); по приказу начальника розыскной группы, командира вахтерского под-разделения, начальника Управления лагеря или лагерного подразделения. Стрелять без предупреждения разрешалось при отражении нападения на часового, конвой или охраняемый объект; нападении военнопленных на лиц оперативной службы наряда; их по-

беге с охраняемых объектов (если они проникли за линию охраны); преследовании бежавших.

Органы внутренних дел щедро вознаграждали местных жителей, принимавших активное участие в розыске и поимке бежавших военнопленных. Так, в сентябре 1949 г. начальнику железнодорожной станции Тингута за задержание пленного В. Монс, бежавшего из 1-го лагерного отделения 108-го лагеря, приказом по областному Управлению МВД была объявлена благодарность и выдана премия в 150 рублей.

Для охраны заключенных на производстве из числа наиболее «надежных» военнопленных были созданы специальные вспомогательные команды (в 108-м лагере они насчитывали 620 человек), которые по оценке лагерной администрации хорошо выполняли возложенные на них обязанности. В 1949 г. было разработано положение «О командах самоохраны из военнопленных» [7, л. 150–157]. Самоохранники предназначались для несения службы по охране зон лагерных отделений, конвоирования пленных на работы, а также их охраны на производстве. Отбор в указанные команды производился специальными комиссиями во главе с начальниками Управлений лагерей. Комплектовались они только из числа наиболее проверенных военнопленных-антифашистов, как правило, владеющих русским языком, и только в добровольном порядке. Отличительным знаком самоохранников служил белый прямоугольник на рукаве с буквами «КС». Состав их команд формировался по принципу воинских подразделений и располагался отдельно от прочих военнопленных, обеспечиваясь по нормам лагерных вахтеров. В своей службе пленные данной категории руководствовались Уставом внутренней службы Вооруженных Сил СССР и получали за ее несение денежное вознаграждение. Оружие им, конечно, не выдавали. Для своевременного предупреждения нарушений заключенными установленных правил, они получали свистки и флажки.

Вплоть до первой половины 1949 г. в лагерях военнопленных Сталинграда, как, впрочем, и в других местах, имела место «деградация физического состояния» контингента. Как это было установлено органами внутренних дел, она вызывалась следующими причинами: недостаточным контролем со стороны медицинских работников лагерей за их физическим состоянием; несвоевременным переводом в комнаты отдыха тех военнопленных, которые нуждались в этом по состоянию здоровья; неправильной организацией трудоустройства некоторых категорий заключенных в противоречие с их физическим состоянием и специальностью; недочетами в орга-

низации их питания, как в самих лагерях, так и на объектах работы; неполучением денежного вознаграждения отдельными пленными, не выполняющими нормы выработки, в связи с чем они не имели возможности приобретать дополнительное питание; несвоевременным принятием необходимых мер по оздоровлению контингента со стороны руководителей медицинских учреждений лагерей.

Как только в лагерь военнопленных поступал очередной этап, прибывшие подвергались медицинскому освидетельствованию для определения их состояния здоровья, необходимого лечения и возможности использования на производстве. Пленные, отнесенные к 1-й группе физического труда, использовались на тяжелых работах, ко 2-й и 3-й – трудились укороченный ра-

бочий день, 4-я группа трудоустройства (заключенные с различными хроническими заболеваниями или физическими недостатками) на физической работе не использовались.

Смертность в лагерях и спецгоспиталях военнопленных, особенно на первом этапе их существования была высокой. Судя по переписке органов внутренних дел и кладбищенской документации, которые содержат весьма приблизительные данные, можно предположить, что с июня 1943 г. и до расформирования сталинградских лагерей и спецгоспиталей для военнопленных, в них умерло не менее 11–12 тыс. человек. Чтобы проиллюстрировать масштабы и причины смертности в лагерях военнопленных, приведем соответствующие сведения по 362-му лагерю [4, л. 36]:

Причины смерти	1945	1946	1947	1948	1949	Всего
Дистрофия с сопутствующими болезнями	193	42	10	–	–	245
Воспаление легких	25	25	14	–	–	64
Туберкулез	12	4	2	–	–	18
Хирургические болезни	6	7	–	–	–	13
Малярия	6	–	–	–	–	6
Дифтерия	4	–	–	–	–	4
Гепатит	3	–	–	–	–	3
Паратиф						
Самоубийство	3	–	–	–	3	6
Производственные травмы	4	14	7	5	2	32
Прочие заболевания	39	15	2	1	2	59
Болезни сердечно-сосудистой системы	–	14	8	1	2	25
Брюшной тиф	–	1	–	–	–	1
Убит при побеге	–	–	1	–	–	1
Кровоизлияние в мозг	–	–	4	–	–	4
Утонул на работе	–	–	–	–	1	1
Итого:	298	123	48	7	10	486

Приведенные цифры достаточно наглядно свидетельствуют о том, что в 50 % случаев причиной смерти была дистрофия. Как правило, уровень смертности в лагерях резко повышался с прибытием крупных партий физически слабых и больных военнопленных, как например, это имело место в лагере № 50, куда в октябре 1944 г. поступили 2932 человека из ликвидированной Яско-Кишиневской группировки гитлеровцев. Динамика смертности там (при общей численности контингента на этот момент в 4870 человек) выражалась следующими цифрами: октябрь – 332 человека; ноябрь – 530; декабрь – 218. К сожалению, этому способствовал целый ряд недостатков в организации и деятельности лагеря, который, как это было указано, считался оздоро-

вительным. К их числу руководство лагеря относило: недостаточно строгий карантин, в результате чего вновь прибывшие имели возможность общаться со старожилами и заражать их тифом; запоздавшую и некачественную санобработку прибывшего контингента, из-за чего длительное время сохранялась вшивость; несвоевременную изоляцию заболевших тифом от остальных заключенных, что повлекло за собой распространение эпидемии; отсутствие медикаментов, необходимых для лечения пленных; неполное задействие медицинского состава из числа военнопленных для медобслуживания и оздоровительных мероприятий среди контингента. После того как указанные недочеты были устранены, смертность резко пошла на убыль. В январе

1945 г. умерли всего 99 пленных, в феврале 22 [9, л. 87–88].

Во второй половине 40-х годов с целью раннего выявления и госпитализации больных во всех лагерях военнопленных были созданы и оборудованы стационары. Лечение дистрофиков, которые составляли основную массу больных, производилось путем диетического питания, усиленного приема витаминов и специальных лекарств. Кроме того, широко применялось дробное переливание крови. Для этого из наиболее здоровых военнопленных были образованы группы доноров, до 65 человек каждая. Физически ослабленные концентрировались в специальных оздоровительных командах, которые начали создаваться еще в 1943 году. В 362-м лагере с 1946 по 1949 г. в таких командах побывали 31 869 заключенных. Военнопленные, изнуренные работой, направлялись для восстановления здоровья в комнаты отдыха, созданные в 1947 г. в каждом лагерном отделении. В лагере № 362 с 1947 по 1949 г. туда были направлены 10 023 человек. Под комнаты отдыха в лагерях выделялись, как правило, самые лучшие помещения. Для отдыхающих устанавливался строгий режим дня, за соблюдением которого следили специально выделенные медицинские работники. Отдыхающие пленные обеспечивались литературой на родном языке, газетами и настольными играми.

В мае 1948 г. начальник Управления 108-го лагеря П. С. Федоров с удовлетворением отмечал в своем отчете показатели пребывания своих военнопленных в комнатах отдыха. За май месяц в них побывали 528 человек. Из них прибавили в весе до 0,5 кг – 69 человек; до 1,0 кг – 88; до 1,5 кг – 81; до 2 кг – 18; до 3 кг – 7; до 4 кг – 6 человек. Оставшиеся 259 заключенных, несмотря на пребывание в указанных комнатах отдыха в весе не изменились [5, л. 24].

Оздоровлению военнопленных, которому с течением времени лагерная администрация стала уделять все больше внимания, способствовали установление строгого распорядка дня, проведение утренних физзарядок, предоставление заключенным непрерывных 8 часов для сна в ночное время. Летом в выходные дни до тысячи человек одновременно выводились для купания на Волгу. В районе поселка Светлый Яр на берегу реки 1 и 2 лагерными отделениями 108-го лагеря в 1948 г. были организованы дома отдыха для пленных, в которых они могли заниматься рыбной ловлей, сбором дикорастущей зелени и ягод. В качестве дополнительного питания в июле–августе использовалось мясо речных ракушек, которые собирали специальные бригады заклю-

ченных. В 1948 г., например, 108-м лагерем было заготовлено и пропущено через столовые лагерей 11 621 кг речных ракушек [5, л. 34].

Что касается спецгоспиталей для военнопленных, то их состояние вполне можно рассмотреть на примере крупнейшего из них, функционировавшего самое продолжительное время. Он был образован по указанию УПВИ НКВД СССР 9 августа 1944 г. в городе Урюпинске Сталинградской области, в помещении бывшей школы. Первоначально насчитывал 500 коек, однако уже накануне его открытия из Бобруйска и Яссы поступили 2 эшелона с 668 больными и ранеными пленными [5, л. 157].

Госпиталь начинал свою работу в чрезвычайно сложных условиях. Помещений не хватало, больных приходилось размещать по 2 человека на одну койку, а также частично в коридорах на полу. 85 % пленных были завшивлены. На одного врача приходилось по 100 больных и раненных. За 3 месяца 1944 г. из 864 пациентов умерли 69 (7,1 %). В 1945 г. в госпиталь поступили 1766 военнопленных, из которых умерли 707 (37,5 %) – главным образом от дистрофии и туберкулеза. В 1946 г. спецгоспиталь № 5771 передислоцировался в Сталинград, на Северный поселок Краснооктябрьского района и разместился в бараках 1-го лагерного отделения 362-го лагеря. Только здесь заключенных впервые стали размещать по роду и тяжести заболеваний. Госпиталь приобрел терапевтический профиль. С 1946 по 1949 г. смертность среди военнопленных в нем снизилась с 15,2 % до 1,3 %. Умиряли военнопленные в основном от дистрофии, авитаминоза и туберкулеза. В 1947 г. всех больных, не имевших перспективы для их использования на производстве, стали отправлять на родину. В этом году было репатрировано 704 человека [5, л. 158–160].

Каждое отделение госпиталя обслуживали немецкие врачи. Некоторые из них отличались исключительным мастерством. Особенно часто сотрудники Сталинградских лагерей и спецгоспиталей военнопленных вспоминают хирурга М. Грубера, который также вместе с госпиталем приехал в Сталинград из Урюпинска. У него лечились все офицеры органов внутренних дел и члены их семей. Грубера возили по деревням, где он лечил местных жителей и консультировал в районных больницах. Дело доходило даже до того, что жены и родственницы высоких советских и партийных чинов Сталинграда доверяли лечить свои женские недуги только врачу-военнопленному.

Потребовалось немало времени для того, чтобы в лагерях военнопленных Сталинграда

были созданы необходимые условия для существования, прежде всего жилищные. Первые годы местами обитания пленных были руины города, палатки, землянки и даже старые речные суда. В лучшем случае заключенных размещали в негодных рабочих бараках. Помещения, в которых размещались заключенные, зачастую не отвечали даже самым элементарным бытовым и санитарным требованиям. Впрочем, во время войны и в первые послевоенные годы в аналогичных и даже худших условиях проживало подавляющее большинство жителей Сталинграда.

Вот как, например, по заключению комиссии НКВД выглядело 3-е лагерное отделение 163-го лагеря военнопленных в Камышине (1945 год): помещения для жилья тесные; заправленными матрацами пленные не обеспечены; в действующих бараках вентиляция отсутствует; умывальники отсутствуют; прачечная совершенно не оборудована; помещение для принятия пищи отсутствует; инвентаря, необходимого для работы амбулатории нет [2, л. 32].

Состояние жилых помещений лагерей, а также их бытовых служб длительное время совершенно не отвечали даже минимальным требованиям установленного порядка содержания военнопленных, что в свою очередь существенно снижало способность заключенных эффективно трудиться. К сожалению, решение вопроса о целесообразности организации в том или ином месте лагеря военнопленных, как правило, зависело не от наличия там соответствующих условий для их размещения, а от производственной необходимости. Например, в октябре 1945 г. из лагеря № 163 в поселок Раковка Михайловского района Сталинградской области на лесоразработки были отправлены 100 пленных первой группы трудиспользования. Как оказалось впоследствии, никаких бытовых условий на месте им создано не было. Медицинское обслуживание также отсутствовало совершенно. В результате «из строя вышли» 50 % заключенных. 17 октября из Раковки обратно в лагерь, на товарном поезде, в сопровождении вахтера были отправлены 11 больных, которые находились в пути 6 суток. Трое в дороге умерли [3, л. 1–5].

Лишь в мае 1946 г., в соответствии со специальной директивой, изданной заместителем министра внутренних дел СССР В.В. Чернышевым, был осуществлен отход от этого принципа. Организация новых лагерных отделений с этого времени была разрешена только в тех местах, где имелся полный комплект жилых, коммунальных, бытовых и хозяйственных помещений, обеспечивающий нормальное содержание и размещение пленных, прежде всего в зимних условиях.

Норма жилой площади для каждого заключенного была установлена в размере двух квадратных метров при двухъярусном размещении на нарах вагонного типа [2, л. 50].

Несмотря на скудость обстановки и инвентаря, как вспоминают бывшие сотрудники Сталинградских лагерей военнопленных, в бараках и землянках, а также в зоне царили невероятные порядок и чистота. Территория лагерных отделений всегда была опрятной, аккуратно размеченной, украшенной цветами и насаждениями, также старательно подстриженными. В некоторых зонах имелись даже самодельные скульптуры и небольшие фонтаны. К концу 40-х годов территории лагерных отделений были приведены в образцовое состояние, озеленены, снабжены спортивными площадками. Во многих лагерях были оборудованы душевые установки летнего типа, в которых заключенные принимали душ после работы. Обычным делом стали ларьки, о которых уже упоминалось. В них военнопленные могли приобрести хлеб, кондитерские изделия, молоко, овощи, а также арбузы и дыни. Торговый оборот этих ларьков только в лагере № 362 в июне 1948 г. составил 139 642 руб., а в августе – 160 439 рублей.

Наряду с пропагандистской работой в лагерях и спецгоспиталях широко проводились различные культурно-массовые мероприятия. В лагерных отделениях были организованы кружки самодеятельности: драматические, хоровые, оркестровые. Для них были собраны полные комплекты театральных принадлежностей и музыкальных инструментов, прежде всего из числа трофейных. Пленные исполняли не только свои национальные произведения и произведения мировой классики. За время своей неволи благодаря лагерной самодеятельности они приобщились и к музыкальным и театральным шедеврам русских и советских композиторов и драматургов. В программах музыкальных кружков исполнялись произведения Чайковского, Глинки, Бородина. С удовольствием исполнялись и воспринимались лучшие вещи советских композиторов – Дунаевского, Новикова, Блантера, Соловьева-Седого и многих других. Драматические кружки ставили такие пьесы, как «Русский вопрос», «Медведь», «Станционный смотритель», «Коварство и любовь», а также другие классические русские и советские произведения.

Органы внутренних дел благосклонно относились к художественной самодеятельности военнопленных, поскольку та со всей очевидностью способствовала развитию у них бодрого настроения и, самое главное, повышению трудоспособности. В 1948 г. в художественной само-

деятельности по всем лагерным отделениям только 108-го лагеря приняли участие 1213 человек, которые обслуживали своими концертами по несколько раз за вечер весь контингент каждого лагерного отделения. В каждом из них ежегодно давалось от 80 до 100 концертов [10, л. 107–109].

Серьезное внимание политические отделения и антифашистские комитеты лагерей и спецгоспиталей военнопленных уделяли репертуару кинокартин, которые также систематически демонстрировались для заключенных. По наблюдениям органов внутренних дел, особый интерес у них вызывали такие фильмы, как «Ленин в 1918 году», «Клятва», «Мичурин», «Сказание о земле Сибирской», «Академик Павлов» и другие известные советские кинокартины. Наряду с ними пленным демонстрировали и последние по тому времени немецкие художественные фильмы.

Наконец, настала пора массовой репатриации основной части военнопленных на родину. Их отправка на родину осуществлялась уже с 1945 года. Это были эшелоны больных и калек, бесполезных едоков в лагерях НКВД. Стремясь вырваться из плена любой ценой, заключенные часто не останавливались даже перед членовредительством, либо искусственно вызывали у себя различные болезни, прежде всего дистрофию. Наиболее распространенным приемом для этого было скрытое голодание. Как вспоминают ветераны сталинградских лагерей военнопленных, а также свидетельствуют архивные документы, пленные выбрасывали или обменивали на табак весь хлеб, после еды доводили себя до рвоты, чтобы привести свой организм в состояние истощения. Борясь с такими проявлениями, администрация лагерей проводила настоящие облавы на подобных военнопленных, не останавливаясь перед привлечением пойманных с поличным к уголовной ответственности. Так, немец Г. Керл, унтер-офицер 83 пехотной дивизии вермахта, находясь в лагере № 108/9, с целью уклонения от работы и ускорения своей репатриации, на протяжении февраля и марта 1948 года умышленно употреблял в пищу большое количество поваренной соли, а выдаваемый ему хлеб продавал или менял на табак. В результате он довел себя до состояния дистрофии I степени и не мог выходить на работу на протяжении трех месяцев. В июле 1948 г. Керл за указанные действия был осужден по ст. 193-12/а УК РСФСР («уклонение военнослужащего от несения обязанностей военной службы путем причинения себе какого-либо поврежде-

ния или путем симуляции болезни») к 5 годам лишения свободы [11, л. 6].

С 1948 г. в качестве поощрения наиболее отличившихся передовиков производства (антифашистов) стали первыми отправлять на родину. Так, 14 июня 1948 г. из 108-го лагеря были репатрированы 38 лучших производственников, имевших производительность труда от 150 до 200 %. Однако, по наблюдениям органов внутренних дел, особого впечатления на оставшихся заключенных это не произвело. Тем не менее, в 1949 г. МВД СССР был издан специальный приказ о первоочередной отправке на родину значительной части военнопленных из числа лучших производственников.

В 1948 г. репатриация приняла массовый характер. По состоянию на 1 января 1948 г. в расположенных на территории Сталинградской области лагерях МВД СССР и спецгоспиталях Министерства здравоохранения содержались 18257 военнопленных. С 1 января 1948 по 1 апреля 1949 г. за пределы области убыли 14 043 человек, в том числе репатрированы 12 257. С учетом прибывших к началу второго квартала 1949 г. в Сталинграде и его окрестностях остались 8962 пленных, в том числе 7103 немца, 298 австрийцев, 1068 венгров, 487 румын и 6 человек прочих национальностей [12, л. 129].

В январе 1948 г. было созвано Всесоюзное совещание руководящих работников местных министерств и управлений внутренних дел, а также лагерей военнопленных по вопросу об оперативной работе среди последних. Выступивший на нем министр внутренних дел С. Н. Круглов дал своим подчиненным целый ряд руководящих указаний о ее проведении на завершающем этапе. Основной задачей оперативного состава было названо сосредоточение всех сил, «большевистской воли и настойчивости» на том, чтобы разоблачить всех еще не выявленных сотрудников вражеской разведки и через них агентуру из числа предателей – советских граждан. Суду должны были быть преданы работники разведки и контрразведки, гестапо и СД, полицейских и карательных органов.

К числу важнейших была отнесена задача по выявлению участников зверств и злодеяний на оккупированной территории, с тем, чтобы они «не ускользнули от нас во время репатриации». В то время как основная масса военнопленных будет репатрирована, военных преступников (к которым были причислены лица всех перечисленных выше категорий, проявившие себя на оккупированной территории СССР) надлежало задерживать, не выпуская за пределы Советского государства, и судить [15, л. 6–16].

При составлении списков репатрируемых всех подозрительных в указанном отношении лиц предписывалось исключать. Отправлять на родину разрешалось только тех пленных, в отношении которых у органов внутренних дел сомнений не было. При утверждении списков заключенных, подлежащих репатриации, решающее («последнее») слово было отдано оперативным отделам лагерей, начальники которых несли персональную ответственность за нарушение установленного порядка.

Еще одной важнейшей задачей, решение которой необходимо было обеспечить в ходе репатриации, явилась защита государственных интересов и сохранение государственной тайны. В этой связи оперативному составу при оформлении эшелонов репатрируемых предписывалось проявлять большую активность и энергию и не допустить утечки документов и письменных материалов, содержащих секретные сведения. Всех пленных, используемых на работах, представляющих государственную тайну, надлежало отстранить от них в самый короткий срок. Следовало принять все меры к тому, чтобы какие-либо данные, представляющие интерес для вражеских разведок «не уходили бы с военнопленными даже в их памяти». Кроме того, С. Н. Круглов обратил внимание лагерных чекистов на необходимость выявления среди заключенных специалистов для последующей передачи их в народное хозяйство [13, л. 266–267].

Во исполнение указаний министра и прочих директив на этот счет, оперативники Сталинградских лагерей и спецгоспиталей военнопленных развили бурную деятельность. Перед посадкой в эшелоны оперсостав тщательно обыскивал заключенных. Все лица, у которых обнаруживались какие-либо подозрительные записи, задерживались и подвергались оперативно-следственной разработке. Например, Сталинградскими чекистами был выявлен немец Ольтман Дитер, который, работая прежде врачом в лагере № 299, собирал сведения об умерших военнопленных, а также вел собственную регистрацию пленных, заболевших и потерявших трудоспособность в лагере. Указанные сведения, написанные на тонкой папиросной бумаге («чтобы скрыть от советских властей»), Ольтман хранил в специальной трубке, вставленной в тубик с гигиеническим кремом. На допросе он признался, что эти данные по возвращении на родину в английскую оккупационную зону он намеревался опубликовать в печати, «дав тем самым повод реакционным элементам для клеветнических и провокационных измышлений против СССР». На основании распоряжения МВД СССР

от 4 декабря 1948 г. Ольтман был арестован и привлечен к уголовной ответственности по ст. 58-6 ч. 1 УК РСФСР (шпионаж), получив по приговору Военного трибунала войск МВД Сталинградской области 25 лет исправительно-трудовых лагерей (далее ИТЛ) [12, л. 25].

В целях недопущения отправки на родину лиц, не подлежащих репатриации, все намеченные к освобождению заключенные подвергались дополнительной проверке через лагерных осведомителей и путем их допросов оперативниками на предмет выяснения характера их деятельности до службы в армии, самой службы и участия в военных действиях. Помимо этого все пленные, отобранные для репатриации, под предлогом медицинского освидетельствования подвергались телесному осмотру с целью выявления татуировок, свидетельствующих о принадлежности к СС. В результате этих мероприятий из числа кандидатов, намеченных к отправке на родину, «по оперативным соображениям» было задержано 65 человек. Даже в пути репатрируемых не оставляли без оперативной разработки. С этой целью было использовано 288 осведомителей, а также оперативники и переводчики на каждый эшелон. Благодаря этому некоторые военнопленные (один член НСДАП с 1931 г., другой ранее служивший в войсках СС) были исключены из состава эшелона буквально перед посадкой в вагоны. С 1 января 1948 по 1 апреля 1949 г. в производстве оперативно-чекистского отдела ОПВИ областного УМВД, а также оперативных отделений лагерей было 67 следственных дел на 96 пленных, возбужденных в период их массовой репатриации. В их числе: 35 человек, обвиняемых в зверствах на оккупированной территории СССР; 1 – в шпионаже; 47 – в хищениях государственного имущества; 6 – в призыве к шпионажу; 3 – в членовредительстве; 1 – в измене родине; 2 – в нарушении лагерного режима и 1 – в промотании обмундирования. Военным трибуналом войск МВД Сталинградской области указанные лица были осуждены: к 1 году ИТЛ – 1; к 2 годам – 1; к 3 годам – 1; к 5 годам – 4; к 6 годам 1; к 7 годам – 3; к 10 годам – 22; к 12 годам – 4; к 15 годам – 12; к 20 годам – 5 и к 25 – 39. Один человек к этому времени все еще оставался под следствием, а двоих оправдали.

По мере того, как сроки окончательной репатриации оставшихся пленных советской стороной постоянно переносились, их настроение в лагерях стремительно ухудшалось. В ходе цензурирования переписки заключенных, в декабре 1948 – январе 1949 гг. были зафиксированы соответствующие характерные высказывания на этот счет [14, л. 1–111].

Обер-фельдфебель Ланге Альберт, немец, сообщал из лагеря № 108/1 своей невесте, проживавшей в деревне Дорфиттер, округ Кассель: «Все надежды на возвращение на родину рухнули. Было бы лучше раньше героически умереть на войне».

Некоторые пленные находили в себе силы даже шутить по поводу предполагаемых сроков нахождения в советской стране. Так, лейтенант Эрнст Вассерман, немец, писал в апреле 1949 г. своей жене в город Вай-сенфельс: «Если я не приеду домой дедом, то может быть прадедом. Это вполне возможно, но скорее всего я здесь умру, ибо планы на возвращение домой все уменьшаются».

Другие, напротив, впадали в полный пессимизм. К примеру, унтер-офицер Штельцер Пауль, немец, с отчаянием писал из лагеря № 108/1 своей жене в город Цвайбрюкен Саарской области: «На освобождение из плена у меня перспектив мало. Я не смогу тебя заставить меня ждать. Разрешаю тебе устроить свою жизнь по своему усмотрению».

Имеются все основания утверждать, что очень многие пленные вполне искренне, со слезами на глазах выражали сердечную благодарность советским людям за свои спасенные жизни, сохраненное здоровье и предоставленную возможность вернуться домой.

Путь из Сталинграда до Франкфурта-на-Одере, где военнопленные, теперь уже бывшие,

передавались немецким властям, был неблизким. Случалось, что в пути следования некоторые умирали. Инструкция запрещала сопровождающим эшелоны сотрудникам МВД привозить в Германию трупы. Поэтому их старались похоронить где-нибудь в Польше.

Библиографический список

1. РГВА. Ф. 1/п. Оп. 15. Д. 116. Л. 91.
2. РГВА. Ф. 47/п. Оп. 24. Д. 16. Л. 31.
3. Архив ИЦ ГУВД Волгоградской обл. Ф. 6. Оп. 1. Д. 286. Л. 129 – 132.
4. РГВА. Ф. 1/п. Оп. 15. Д. 280. Л. 33.
5. РГВА. Ф. 47/п. Оп. 14. Д. 76. Л. 32 – 38.
6. РГВА. Ф. 1/п. Оп. 15. Д. 116. Л. 91.
7. РГВА. Ф. 1/п. Оп. 37а. Д. 3. Л. 18.
8. РГВА. Ф. 47/п. Оп. 14. Д. 64. Л. 74–76.
9. Архив ИЦ ГУВД Волгоградской обл. Ф. 6. Оп. 1. Д. 273. Л. 87–88.
10. РГВА. Ф. 47/п. Оп. 14. Д. 105. Л. 157.
11. Архив ИЦ ГУВД Волгоградской обл. Ф. 6. Оп. 1. Д. 361. Л. 6.
12. Архив ИЦ ГУВД Волгоградской обл. Ф. 6. Оп. 1. Д. 369. Л. 129.
13. Архив ИЦ ГУВД Волгоградской обл. Ф. 6. Оп. 1. Д. 262. Л. 266–267.
14. Архив ИЦ ГУВД Волгоградской обл. Ф. 6. Оп. 1. Д. 370. Л. 1–111.
15. Епифанов, А. Е. Преследование военных преступников среди военнопленных вермахта в СССР (историко-правовой аспект) / А. Е. Епифанов // Право и практика. 2017. № 4.

ПРАВО И ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ

LAW AND ECONOMIC DEVELOPMENT

УДК 347.193.4
ББК 67.404

К ВОПРОСУ ОБ УЧАСТИИ ГОСУДАРСТВА В ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЯХ

П. П. Згонников

Аннотация. В настоящей статье предпринята попытка рассмотреть вопросы, связанные с определением правоспособности государства как участника гражданско-правовых отношений – это тот круг отношений, который нуждается в совершенствовании правового регулирования. При этом приводятся высказывания известных цивилистов. Рассматривается современный подход ученых к основным направлениям экономической деятельности государства в данный период. Формулируется вывод: в тех государствах, где успешно функционирует рыночная экономика, роль публично-правовых средств незначительна; где рынок на пути становления, где велика доля государственного сектора (куда можно отнести и Россию), требуется активное вмешательство самого государства. Анализируется также, какими задачами обусловлена необходимость государственного регулирования и контроля в сфере предпринимательской деятельности.

Ключевые слова: экономическая деятельность государства, участие государства в гражданско-правовых отношениях, гражданско-правовая правоспособность государства, публично-правовые средства.

ON THE ISSUE OF STATE PARTICIPATION IN CIVIL LAW RELATIONS

P. P. Zgonnikov

Abstract. To the question of the participation of the state in civil law relations. This article attempts to examine the issues related to determination of legal capacity of the state as a participant of civil relations is the circle of relationship, needs legal regulation. Here are the statements of well-known jurists. Discusses the current approach of scientists to the main directions of economic activities of the state in this period. The authors came to the conclusion that in those States where a successfully functioning market economy, the role of public legal means insignificant; where the market is on the path to becoming a high share of the public sector (which includes Russia), require active intervention of the state. Also discusses relevant challenges due to the need for state regulation and control in the sphere of entrepreneurial activity.

Key words: economic activity of the state, the state involvement in civil relations, the civil legal capacity of the state, public-law funds.

Российская Федерация переживает в настоящее время важнейший этап развития своей государственности, правовые основы которого изложены в принятой путем референдума 12 декабря 1993 г. Конституции. Он начался переходным периодом осуществления коренных социально-экономических преобразований, формирования основанного на рыночной экономике гражданского общества. Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечиваю-

щих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7 п. 1), где гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (ст. 8 п. 1).

Рыночная реформа создала условия для развития частной собственности и свободного предпринимательства, привела к разгосударствлению экономики. Как следует из ст. 8 Конституции, в Российской Федерации признаются и

защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

По обоснованному мнению Г. Шварца «сегодня в мире, пожалуй, не встретишь абсолютно нерегулируемой, бесконтрольной рыночной экономики [18, с. 305].

Действительно, в тех государствах (США, Германия, Япония и др.), где успешно функционирует рыночная экономика, роль публично-правовых средств незначительна, а там, где рынок на пути становления, где велика доля государственного сектора (куда можно отнести и Россию), требуется активное вмешательство самого государства.

Одной из проблем Российского государства является зависимость экономики от топливно-сырьевого оборота. Опыт развития некоторых государств показывает, что даже при наличии единственной отрасли экономики можно обеспечивать достаточно высокий уровень жизни. Однако отечественная экономика находится в несколько иных геополитических и демографических условиях. Это и другие обстоятельства обуславливают необходимость оптимизации (прежде всего, экологизации) топливно-энергетического комплекса при одновременном повышении уровня технологичности и наукоемкости иных отраслей хозяйства. Решение данной задачи во многом предопределяет содержание экономической политики России на современном этапе [17, с. 98].

Основные направления экономической деятельности государства в данный период должны сводиться к следующему: выработке общей в масштабе всей страны внутренней и внешней экономической политики; правовому обеспечению возникающих рыночных отношений; определению круга и правового статуса субъектов экономических отношений; выработке социальной политики и действенных средств защиты экономических и иных интересов населения; запрещению и пресечению нарушающих закон средств ведения хозяйства и коммерции; созданию наиболее благоприятных условий для развития отечественного производства, защиты его от недобросовестной конкуренции и протекции его от вытеснения более развитым зарубежным капиталом; регламентация порядка разрешения возникающих в сфере экономики споров и установление юридической ответственности за нарушение законодательства [12, с. 220].

Совершенствуются взаимоотношения государства и экономики, существующие в пределах перехода от нерыночных к рыночным социальным системам:

а) постепенное изменение характера взаимоотношений государственных органов и экономических структур в сторону партнерских;

б) утрата монополии государства и государственной собственности над экономикой и иными формами собственности;

в) изменение методов государственного воздействия на экономические отношения;

г) постепенное вытеснение административных методов руководства и рычагов воздействия на экономику финансовыми и им подобными средствами;

д) резкий отход правительственных структур от плановости в развитии экономики и неизбежное возникновение при этом неупорядоченности и даже хаотичности;

е) последовательная переориентация экономических и государственных структур с общенациональных приоритетов на свои собственные финансовые и иные интересы, на прибыль как основной движущий фактор в их становящихся партнерских отношениях;

ж) усиление роли налогов и налоговой полиции как государственного средства финансового воздействия государственных структур на общество и на экономические структуры;

з) быстрое возрастание финансовой, гражданской, коммерческой, налоговой, банковской и иных, непосредственно связанных с развитием экономики отраслей права в общей системе права [13, с. 219–220].

Необходимость государственного регулирования и контроля, например, в сфере предпринимательской деятельности обусловлена следующими задачами: 1) обеспечение государственных и общественных нужд, приоритетов в экономическом и социальном развитии; 2) укрепление обороноспособности страны и безопасности государства; 3) формирование государственного бюджета; 4) обеспечение занятости населения; 5) реализация свободы предпринимательства и конкуренции, защита от монополистической деятельности.

Исходя из способов воздействия на субъекты предпринимательской деятельности, государственное регулирование в данной сфере может быть разделено на прямое (директивное) и косвенное (экономическое).

Прямое государственное регулирование осуществляется по следующим направлениям: установление требований, предъявляемых к предпринимательской деятельности (например, требование лицензирования отдельных видов деятельности, обязательной сертификации объектов технического регулирования); введение запретов на те или иные проявления при ее осу-

ществлении (например, запрет на осуществление монополистической деятельности, недобросовестной конкуренции); применение государством санкции и мер ответственности; создания государственных или муниципальных унитарных предприятий, либо их реорганизации или ликвидации; заключение договоров для обеспечения целевых программ, удовлетворения иных государственных нужд [6, с. 52].

Косвенное (экономическое) регулирование предпринимательской деятельности осуществляется опосредованно, путем воздействия экономических стимулов (различных форм поддержки, стимулирования отдельных видов деятельности, предоставления льгот по налогообложению и т.п.).

Государственное правовое регулирование предпринимательства осуществляется с использованием различных правовых средств воздействия. К ним, в частности, относятся: квоты, лимиты, размеры ставок налогов, пошлин, иных обязательных платежей, резервы, размеры капиталов и фондов, коэффициенты и др. Перечень их разнообразен. Они применяются исходя из экономической ситуации, сложившейся в экономике страны [15, с. 61–62].

В экономической функции наиболее полно проявляется современная роль государства в области хозяйствования. В основе этой функции лежит жизненно необходимая реальная рыночная реформа, призванная коренным образом трансформировать экономический механизм России.

За прошедшие годы уже обозначились некоторые важные элементы рыночных отношений: экономическая свобода, право собственности, работающие рынки товаров и услуг. Вместе с тем возникла необходимость поиска оптимальных способов участия государства в экономических процессах (гражданско-правовых), налаживания эффективного государственного регулирования, совместимого с рыночными механизмами. В этом главная особенность экономической функции современного Российского государства по сравнению с хозяйственно-организаторской функцией Советского государства по всеобъемлющему руководству экономикой [13, с. 201].

Конституция РФ, признав человека, его права и свободы высшей ценностью, впервые установила защиту прав и свобод человека и гражданина в качестве обязанности государства (ст. 2).

При осуществлении публичных, то есть властно-нормативных функций государство, естественно, не находится в отношениях равенства с объектами властного (императивного)

правового регулирования: как государственные органы так и юридические лица, граждане должны соблюдать возложенные на них обязанности и добросовестно исполнять нормы права, принятые органами государственной власти. С другой стороны, государственные органы обязаны реализовывать правовые предписания государства в соответствии с требованиями действующего законодательства. В данном случае следует говорить об отношениях субординации (субподчинения) поведения субъектов исполнения властных предписаний государства, о торжестве норм публичного права (конституционного, административного, финансового, бюджетного, таможенного, процессуального, земельного и т.д.), в отличие от специфики реализации норм частного права (гражданского), пользующегося частноправовыми методами воздействия на общественные отношения (по горизонтали), нуждающиеся в правовом регулировании и правовой защите [8, с. 205–219].

Какова же степень воздействия государства в разные периоды развития человечества, в том числе и в современных государствах, на экономические (гражданско-правовые) отношения? Эта степень воздействия различна ввиду многих причин политического, экономического и правового характера.

На первых этапах становления и развития буржуазных государств превалировали точки зрения о невмешательстве государства в экономическую жизнь общества. Роль государства сводилась, по сути дела, к полицейским функциям. Например, В. Гумбольдт считал, что задача государства состоит лишь в устранении зла и государство не обязано содействовать благосостоянию своих граждан [8, с. 58]. Вместе с тем, история сохранила примеры эффективной роли государства – например, США в сфере экономики и социальных отношений в период 1929–1933 гг., когда мировой экономический кризис заставил Конгресс США по инициативе президента Ф. Рузвельта принять и реализовать программу антикризисных мер («новый курс»), включающихся, в частности, в разработке Закона о восстановлении промышленности, Чрезвычайного банковского закона, законов об обращении ценных бумаг, о регулировании сельского хозяйства, о рефинансировании фермерских долгов, о трудовых отношениях, о социальном страховании [8, с. 205–219]

Анализ ст. 124, п. 1 ст. 2 Гражданского кодекса РФ говорит о том, что законодатель представил государство в качестве субъекта гражданского права не как единое публично-правовое образование, а в виде Российской Федерации, ее

субъектов (государственных образований) и муниципальных образований, выступающих в отношениях, регулируемых гражданским законодательством на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами.

В юридической литературе не сложилось единого мнения по вопросу о характере правоспособности Российской Федерации. По мнению М. И. Брагинского, В. В. Витрянского, правоспособность государства является общей (универсальной), и обосновывают они это тем, что государство, являясь носителем публичной власти и осуществляя законодательные функции, в принципе может осуществлять любые права и обязанности [2, с. 288]. Г. А. Гаджиев, С. Г. Пепеляев обоснованно утверждают, что правоспособность государства носит специальный характер, т.е. объем возможных прав и обязанностей Российской Федерации изначально ограничен, в частности, целями деятельности и публичными интересами. Конституционный Суд РФ также придерживается этой же позиции, считая, что Российская Федерация участвует в гражданских правоотношениях как субъект со специальной правоспособностью, которая в силу их особой природы не совпадает с правоспособностью других субъектов гражданского права – граждан и юридических лиц, преследующих частные интересы [4, с. 49].

Кроме того, А. А. Иванов высказал мнение, что правоспособность государства следует назвать целевой – она вытекает из той функции носителя публичной власти, которую в интересах всего общества выполняет государство. Таким образом, государство, вступая в гражданский оборот, должно следовать своему предназначению, установленному Конституцией и другими законами [5, с. 221–222].

Гражданский кодекс РФ (п. 2 ст. 124) вполне обоснованно не признает публично-правовые образования юридическими лицами, а только разрешает применять относительно них нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей субъектов публичного права. А. В. Венедиктов писал: «Когда буржуазные кодексы устанавливают те или иные положения о юридических лицах публичного права, они подходят к ним как к участникам гражданского оборота, т. е. как к носителям гражданской правоспособности, иными словами, – как к юридическим лицам именно гражданского права» [3, с. 646].

Вступая в гражданско-правовые отношения, Российская Федерация, ее субъекты (республики, края, области, автономные округа), муниципальные образования, с одной стороны, не перестают быть носителями публичной власти со всеми вытекающими отсюда правовыми последствиями конституционного (административного) характера, с другой стороны, наделяются некоторыми свойствами (признаками) юридического лица, предусмотренными нормами гражданского права, необходимыми для участия субъектов публичного права в имущественном обороте. В. П. Звекон вполне обоснованно отмечает, что «особые качества правосубъектности государства, проистекающие от объединения в одной структуре и политической организации, облеченной властными прерогативами, и субъекта хозяйствования, не должны изменять природу регулируемых гражданским правом отношений, в которых участвует государство, превращать их в “смешанные” отношения, с элементами власти и подчинения, – в противном случае “исчезает” рынок и разрушается его гражданско-правовая основа» [9, с. 183].

Точки зрения ученых до Октябрьской революции, в советское и постсоветское время по вопросу об участии государства как субъекта публичного права в гражданско-правовых (имущественных) отношениях менялось вместе с законодательством.

В советский период особое внимание привлекала позиция М. И. Брагинского, основанная на достижениях науки того времени и положениях Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик 1961 г., Гражданского кодекса РСФСР 1964 г., которая, как нам представляется, предопределила в последующем положения Основ гражданского законодательства Союза ССР и республик 1991 г. и современного Гражданского кодекса России. Так вот, еще в 1981 г. М. И. Брагинский писал о советском социалистическом государстве как о системе субъектов гражданского права, полагая, что субъектами гражданского права могут быть не только субъекты гражданского права, но и его суверенные союзные республики, а также государственные образования: автономные республики, автономные области, автономные округа и административно-территориальные единицы (области, города, районы, села и рабочие поселки) [1, с. 19].

Г. Ф. Шершеневич обращал внимание на то, что видное место среди публичных юридических лиц занимает казна, представляющая государство с хозяйственной стороны и являющаяся единым субъектом, несмотря на то, что хозяй-

ственную деятельность государства осуществляют разные органы [19, с. 37].

Д. И. Мейер указывал, что, нуждаясь в удовлетворении многих потребностей, государство наделяется имущественными правами, становится, таким образом, субъектом гражданского права, и в этом качестве называется казной. Казна действует через представителей (присутственных мест и должностных лиц). Ближайшим и верховным представителем казны является государь [10, с. 20].

В Великобритании формально ответственность за принятое решение в области денежно-кредитной политики возложена на главу Казначейства, подотчетного парламенту. Банк Англии (Bank of England, BoE) консультирует правительство по вопросам денежно-кредитной политики, координирует эти вопросы с Казначейством. Таким образом, законодательно закреплены очень широкие права Казначейства по отношению к Центробанку Великобритании – главному финансовому учреждению страны. Среди центральных банков промышленно развитых стран Банк Англии является одним из наиболее зависимых по закону от правительства. На практике Банк Англии работает в тесном контакте с Казначейством, и трудно переоценить его роль в регулировании денежно-кредитной и валютной сферы, в управлении государственным долгом [7, с. 38].

Анализ законодательства новейшей России показывает, что в ст. 214 Гражданского кодекса РФ формулируется следующее понятие казны – «средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями...». В п. 2 ст. 97 Бюджетного кодекса РФ речь идет также о казне: «Государственный долг Российской Федерации полностью и без условий обеспечивается всем находящимся в федеральной собственности имуществом, составляющим государственную казну». В данном случае государство выступает субъектом частноправовых отношений. Оно становится должником или кредитором, приобретает недвижимое и движимое имущество.

В связи с этим рассмотрим некоторые положения Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации» (86-ФЗ), в ст. 1 которого указывается, что Банк России является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба РФ и со своим наименованием. В. П. Мозолин по этому поводу [11, с. 66–67] указывает, что, пользуясь правами юридического лица, Банк России не является коммерческой или неком-

мерческой организацией, следовательно, к нему не применяются те организационно-правовые формы, в которых функционируют названные организации. В качестве основного аргумента подобного подхода приводится то, что Банк России – орган государственной власти, выступающий в гражданском обороте от своего собственного имени, а в случаях, указанных в Законе, – от имени Российской Федерации.

Как следует из ст. 2 данного закона Банк России является государственным органом Российской Федерации, из чего напрямую следует, что имущество, находящееся в ведении Банка России, не может принадлежать ему на праве собственности, а входит составной частью в федеральную собственность Российской Федерации. В то же время, как отмечает В. П. Мозолин, данная организация должна быть самодостаточной в финансовом и имущественном отношениях и не должна нуждаться в финансово-материальной поддержке государства. Смягчая противоречие двух вышеприведенных положений, В. П. Мозолин указывает на уникальность Банка России как участника гражданских отношений. Поэтому автор предлагает создать индивидуально для Центрального Банка специальное вещное право с довольно таки широкими правомочиями по владению, пользованию и распоряжению принадлежащим ему имуществом, приближенными к правомочиям собственника имущества [11, с. 66–67].

Вопрос о формах участия государства в гражданских правоотношениях в юридической литературе решается неоднозначно. Высказано мнение о том, что в гражданском обороте участвуют не государство как самостоятельный субъект, а хозяйственные государственные организации, т. е. одноименные лица, обладающие гражданской правосубъектностью [16, с. 78–80]. Публичные образования наделены возможностью участвовать в гражданском обороте в двух формах: во-первых, в форме непосредственного участия – самостоятельно с помощью соответствующих органов (п. 1, 2 ст. 125 Гражданского кодекса РФ), т.е. в порядке, аналогичном установленному в ст. 53 Гражданского кодекса РФ для юридических лиц; во-вторых, в форме опосредованного участия – через представителей (п. 3 ст. 125 ГК), т.е. посредством установления отношений представительства (гл. 10 ГК).

Как правило, Российская Федерация участвует в гражданском обороте посредством органов исполнительной власти к которым относятся: Правительство РФ, федеральные министерства, агентства, службы.

Касаясь выступления Российской Федерации в гражданском обороте посредством представителей, следует учитывать следующее. С одной стороны, органы государственной и муниципальной власти, юридические лица и граждане могут представлять интересы России лишь в случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениям Правительства РФ, нормативными актами субъектов РФ и муниципальных образований (ст. 6, 38, 39 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ; постановление Правительства РФ «Об управлении находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении открытыми акционерными обществами ("золотой акции")» от 3 декабря 2004 г. № 738. С другой стороны, необходимо специальное поручение, исходящее от государства. Короче говоря, речь идет о надлежащем оформлении отношений представительства, которое может основываться на акте уполномоченного органа или на договоре. Таким образом, особенности приобретения Российской Федерацией прав и обязанностей посредством представителей исключают наличие у последних полномочий, следующих из обстановки, в которой действует представитель (абз. 2 п. 1 ст. 182 Гражданского кодекса РФ).

В юридической литературе не выработано единого подхода по вопросу о представительстве интересов государства (казны) в судебных органах при рассмотрении исков к государству (казне) о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов. Думается, что обоснованное решение поставленного вопроса базируется на общих требованиях ст. 125 Гражданского кодекса РФ о порядке участия Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством. В любом случае ответчиком по имущественному спору, вытекающему из обязательства по возмещению вреда, причиненного в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, является соответственно Российская Федерация,

субъект Российской Федерации, муниципальное образование, а не их органы либо должностные лица этих органов (ст. 16 Гражданского кодекса РФ).

Библиографический список

1. Брагинский, М. И. Участие советского государства в гражданских правоотношениях / М. И. Брагинский. М., 1981.
2. Брагинский, М. И. Договорное право. Общие положения / М. И. Брагинский, В. В. Витрянский. М., 1998.
3. Венедиктов, А. В. Государственная социалистическая собственность / А. В. Венедиктов. М.; Л., 1948.
4. Гаджиев, Г. А. Предприниматель-налогоплательщик – государственно-правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации / Г. А. Гаджиев, С. Г. Пепеляев. М., 1998.
5. Гражданское право: учебник / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. Т. 1., М., 1997.
6. Ершова, И. В. Предпринимательское право: учебник / И. В. Ершова. Изд. 5-е, перераб. и доп. М., 2009.
7. Зиминая, Л. Б. Королевская казна / Л. Б. Зиминая // Бюджет. 2011. № 4.
8. История государства и права зарубежных стран: учебник. Ч. 2 / Под ред. Н. А. Крашенинниковой, О. А. Жидкова. М., 1998.
9. Комментарий части первой Гражданского кодекса Российской Федерации. М., 1995.
10. Мейер, Д. И. Русское гражданское право: В 2 ч. Ч. 1: Классика российской цивилистики / Д. И. Мейер. М., 1997.
11. Мозолин, В. П. Современная доктрина и гражданское законодательство / В. П. Мозолин. М., 2008.
12. Общая теория государства и права. Академический курс: В 2 т. / Отв. ред. М. Н. Марченко. Т. 1. М., 2000.
13. Общая теория государства и права. Академический курс: В 2-х т. / Отв. ред. М. Н. Марченко. Т. 1. М., 1998.
14. Общая теория прав человека / Руковод. авт. коллек. и отв. ред. Е. А. Лукашева. М., 1996.
15. Передерин, С. В. Российское предпринимательское право: учебное пособие / С. В. Передерин, Л. А. Григорашенко, Е. В. Щепилов; отв. ред. С. В. Передерин. Воронеж. 2010.
16. Пятков, Д. В. О гражданской правосубъектности Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований / Д. В. Пятков // Журнал российского права. 1999. № 10.
17. Радько, Т. Н. Проблемы теории государства и права: учебник / Т. Н. Радько. М., 2017.
18. Чиркин, В. Е. Современное государство / В. Е. Чиркин. М., 2001.
19. Шершеневич, Г. Ф. Учебник русского гражданского права (по изданию 1907 г.) / Г. Ф. Шершеневич. М., 1995.

УДК 346.6
ББК 67.402

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ СУБСИДИЙ СУБЪЕКТАМ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА (НА ПРИМЕРЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ)

А. В. Дулесина, С. М. Миронова

Аннотация. В статье представлены особенности предоставления субсидий субъектам предпринимательства, выявлены проблемы в данной области. Конкретизирован вывод, что только проведение мер по реформированию транспортных организаций (преимущественно в части финансирования) позволит улучшить эту важную для большей части российских населенных пунктов хозяйственную отрасль.

Ключевые слова: взыскание, предпринимательство, субсидии, система финансирования, транспортные организации, финансовая помощь.

LEGAL REGULATION OF GRANTING SUBSIDIES TO THE SUBJECTS OF ENTREPRENEURSHIP (ON THE EXAMPLE OF TRANSPORT ORGANIZATIONS)

A. V. Dulsina, S. M. Mironova

Abstract. The article presents the features of providing subsidies to business entities, identified problems in this area. The conclusion is concretized that only the implementation of measures to reform transport organizations (mainly in terms of financing) will improve this important for most of the Russian settlements economic industry.

Key words: collection, entrepreneurship, regulation, subsidies, financing system, transport organizations.

В реалиях современности, когда страна пребывает в ситуации экономического кризиса, одна из актуальных государственных задач – содействовать и развивать предпринимательство, так как именно увеличение числа разных предприятий может выровнять макроэкономическую ситуацию, увеличить ВВП, повысить уровень жизни населения и снизить социальную напряженность в стране.

В настоящий момент государственная поддержка субъектам предпринимательства регламентирована федеральным законом «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» [1]. Однако, невзирая на заметно оживленный интерес к проблемам формирования рыночных условий в отраслях с высокой социальной составляющей, значительная доля здесь по-прежнему принадлежит публичному сектору. Существенным препятствием на пути вовлечения предпринимательского сообщества в данные отрасли считается субсидирование предприятий с участием государства и муниципальных образований. В первую очередь это затрагивает рынки, бюджетное финансирование которых имеет направленность на то, чтобы возмещать недополученные доходы, оказывая социально значимые услуги (например, перевозку пассажиров).

Вопросы предоставления субсидий из бюджета являются предметом многочисленных научных дискуссий [4, 6, 8, 9]. В то же время

предоставление субсидий транспортным организациям остается мало исследованной темой, требующей своей пристального внимания. Особенно это актуально ввиду проведения Чемпионата Мира по футболу 2018 года.

Следует отметить, что на рынке транспортного обслуживания населения, на котором борьба за конкуренцию ведется давно, складывается достаточно сложная ситуация. Сегодня транспортные организации играют существенную роль в социальной и экономической жизни населения, обеспечивая функционирование около 1 300 населенных пунктов. За год ими перевозится свыше 12189 млн. пассажиров. В целом по России 89 % перевозок выполняется автобусами, 9 % – поездами, 0,9 % – самолетами и 0,2 % – водным транспортом.

Контроль за выдачей субсидий из бюджета, а также за тем, как вырабатываются методики их определения для деятельности транспортных организаций, возлагается на местные органы власти. Более того, именно местные органы власти должны осуществлять организацию работы транспортных предприятий, разрабатывать стратегии по его развитию в соответствии с российским законодательством [2]. Данный факт определяет многообразие форм и методов регулирования транспортных организаций.

Как показывает изучение материалов судебной практики, немаловажной проблемой в области перевозок пассажирским транспортом,

не имеющей однозначного решения в правоприменительной практике, являются споры частных перевозчиков с государством и органами власти субъектов РФ о возмещении затрат, связанных с предоставлением льготного проезда для отдельной категории граждан. Множество дел, связанных с требованиями перевозчиков о возмещении недополученных доходов, а также расхождения в позиции судов разного уровня при рассмотрении и разрешении дел этой категории, свидетельствуют о необходимости усовершенствования существующих в настоящее время методик расчета возмещения затрат (убытков) перевозчикам с учетом доли каждого отдельного маршрута в общем объеме перевозок. В связи с этим целесообразна разработка на федеральном уровне соответствующих методических рекомендаций, единых для всех перевозчиков независимо от формы собственности [10]. В своей статье А. Р. Пурге выделяет такую общую проблему правового регулирования пассажирских перевозок как разрозненность транспортного законодательства в РФ.

Превалирование социального сектора транспортных организаций, не подкрепленного реальной возможностью его финансирования, не могло не обусловить тенденцию к сокращению социального сектора в сфере транспортных организаций. Такое сокращение – это следствие выживания парка транспортных организаций (в различных российских городах уровень обновления подвижных составов составляет 15–20 %), так и следствие перевода части парка из социального сектора в коммерческий. Доля коммерческих перевозок в 10 % городов составляет 30–40 % от общего объема [4]. Однако в транспортных организациях преобладающим продолжает оставаться социальный сектор.

Невзирая на то, что субсидирование в сфере пассажирского транспорта растет (так, например, субсидия по горэлектротранспорту (МЭТ) в 2015 г. составила 206 428,2 тыс. руб., в 2016 г. она равнялась 286 799,8 тыс. руб. и в 2017 г. эта сумма возросла до 441 704,6 тыс. руб., а субсидия на возмещение недополученных доходов транспортных предприятий в связи с установлением мер социальной поддержки (льготная стоимость проездных для школьников) в 2015 г. равнялась 11 968,1 тыс. руб., в 2016 г. – 15 983,2 тыс. руб. и 21 627,5 тыс. руб. в 2017 г.), это все еще слабо отражается на результатах работы транспортных организаций. Комфортабельность перевозок продолжает оставаться низкой.

Добиться реальной отдачи от инвестирования и тем самым повысить качество обслуживания сложно: государство, давая субсидии, желает

получать реальные результаты своих вложений, однако объем выдаваемых субсидий не в силах покрывать все издержки предприятий. Сегодня МУП «Волгоградское Пассажирское Автотранспортное Предприятие № 7», ООО «Волгоградский автобусный парк» и МУП «Метроэлектротранс» г. Волгограда включены в реестр получателей субсидий на возмещение недополученных доходов, которые могут возникнуть при предоставлении права на бесплатный проезд зрителям спортивных соревнований, волонтерам, лицам, включенным в списки FIFA, в тот период, пока будут проводиться матчи чемпионата мира по футболу FIFA 2018 г. в городском округе г. Волгоград [3].

Недостаточное покрытие убытков зачастую приводит к возрастанию дебиторской задолженности и к тому, что амортизационные отчисления используются нецелевым образом, что приводит к старению парка транспортных организаций. К примеру, сегодня на территории предприятия ВПАТП-7 простаивает 40 автобусов, которые, несмотря на то, что хоть и подлежат восстановлению, являются списанными и должны быть утилизированы. В 2017 г. около 10 машин были отбуксированы на базу «Вторчермета». 50 машин было отправлено на утилизацию [11].

Следует заметить, что данная проблема имеет место во всех российских регионах.

В настоящее время субсидии транспортным организациям могут быть предоставлены в том случае, если перевозчиком соблюден ряд условий:

- проходит определенный отбор;
- осуществляет перевозки по установленным регулируемым тарифам, предоставляя льготы по оплате проезда отдельным категориям граждан;
- на день рассмотрения заявления перевозчик не должен находиться в процессе реорганизации, ликвидации, банкротства;
- не должен быть иностранным юридическим лицом;
- у перевозчика нет задолженностей по налогам, сборам и иным обязательным платежам в бюджеты любого уровня;
- перевозчиком строго соблюдаются правила организации пассажирских перевозок и правил перевозки пассажиров и требования по безопасности дорожного движения;
- тип транспортного средства соответствует виду;
- сбор выручки и оплаты проезда пассажирами строго контролируется;

- сотрудники транспортной организации имеют уровень зарплаты не ниже уровня, который установлен законом.

В том случае, если органы, которые осуществляют госконтроль за тем, как применяются регулируемые цены (тарифы) установят, что величина тарифов превышена, предоставляется недостоверный отчет, нарушаются другие условия, транспортная организация в течение 30 дней должна вернуть полученные субсидии в бюджет. Дни исчисляются с того момента, как транспортная организация получит уведомление о необходимости возратить субсидии. Указанные ситуации касаются всех без исключения транспортных организаций, в числе которых «ВПАТП-7», МУП «Метроэлектротранс» и «ВАП».

Если организация отказывается возвращать субсидии добровольно, то в такой ситуации взыскание должно производиться в порядке судебного разбирательства. Например, было подано исковое заявление о необходимости взыскать с МУПа ВПАТП №7 задолженность по платежам из прибыли предприятия в размере более 9 млн. руб., а также пени в сумме 13,9 млн. рублей. Истцом было указано, что, исходя от заявленной прибыли, в спорный период МУП было не доплачено в бюджет значительной суммы. Ответчиком данный факт отрицался. Исходя из документов представленных суду ВПАТП № 7 в первом полугодии 2015 г. получило чистую прибыль в размере более 26,5 млн. руб. (плановая сумма отчислений составила 257 211,60 руб.). По итогам 9 месяцев 2015 г. предприятие получило прибыль в размере 33,5 млн. руб. (плановая сумма отчислений – 398 668,40 руб.). По итогам первого квартала 2016 прибыль не получена. По итогам первого полугодия 2016 г. МУП получило чистую прибыль в размере 54,6 млн. руб. (плановая сумма отчислений из прибыли – 5 467 043 руб.). По итогам 9 месяцев 2016 года чистая прибыль уже была в размере 56,7 млн. руб. (плановая сумма отчислений составляет 208 669 руб.). Суд установил что прибыль МУП ВПАТП №7 за спорный период была образована по причине поступлений из городского бюджета субсидий с целью возместить затраты предприятия на транспортное обслуживание населения на субсидируемых автобусных маршрутах [7].

Сегодня транспортные организации играют существенную роль в функционировании большей части городов. В то же время действующая система финансирования транспортных организаций, которые осуществляют перевозки пассажиров, далека от совершенства, что не может не требовать системного реформирования,

имеющего направленность на то, чтобы повысить ее эффективность.

Нужно выработать стратегию развития финансирования транспортных организаций. Субсидии, которые выделяются из бюджета, должны быть направлены исключительно на их развитие, а не на покрытие фактических расходов организации, т.к. это приводит к отсутствию стимула к снижению расходов и повышению эффективности деятельности перевозчика. Также это может привести к искусственному завышению расходов для увеличения величины субсидии. Кроме контроля за тем, как распределяются бюджетные средства, нужно конкретизировать оптимальный размер субсидий и в дальнейшем снижать объем бюджетного финансирования. Для снижения объемов финансирования есть несколько методов. Одним из них является заключение долгосрочного контракта с перевозчиком, использующим программу снижения расходов, возмещаемых за счет субсидии. Вторым методом считается перекрестное субсидирование, где доходы с прибыльных маршрутов идут на покрытие убытков на социально-значимых маршрутах.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (с изм. и доп.) // Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
2. Постановление Правительства РФ от 18.05.2017 № 592 «О внесении изменений в общие требования к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг» // Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
3. Постановление администрации Волгограда от 22.05.2017 № 772 «Об утверждении Порядка предоставления субсидий перевозчикам на возмещение недополученных доходов, связанных с предоставлением бесплатного проезда зрителям спортивных соревнований, волонтерам, лицам, включенным в списки FIFA, в дни проведения матчей чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года автомобильным (кроме легкового такси) и городским наземным электрическим транспортом общего пользования по маршрутам спортивных соревнований в период предоставления права на бесплатный проезд» // Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
4. Андреева, Е. Субсидии и субвенции: сравнительный анализ понятийного аппарата / Е. Андреева // Хозяйство и право. 2010. № 12. С. 80–83.
5. Баженова, О. И. К проблеме субсидирования муниципальных предприятий / О. И. Баженова // Бюджет. 2014. № 10. С. 54–55.

6. Братко, Т. Д. Пределы взаимозаменяемости налоговых льгот и субсидий в соотношении с принципом самостоятельности бюджетов / Т. Д. Братко // Налоговед. 2016. № 3. С. 44–59.

7. Волгоградское ПАТП №7 показало «чистую» прибыль суду [Электронный ресурс] Адрес доступа: <http://v102.ru/econom/64278.html> (дата обращения 02.06.2018).

8. Курбатова, С. С. Субсидии как форма расходов бюджета / С. С. Курбатова // Российское правосудие. 2015. № 9 (113). С. 101–112.

9. Пауль, А. Г. Правовые проблемы предоставления и использования бюджетных субсидий // В сборнике: Административное и финансовое право в

условиях новой экономической реальности: опыт и перспективы Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Сборник статей. Ответственный редактор Е. А. Бочкарева. 2017. С. 184–187.

10. Пурге, А. Р. Перевозка пассажиров автомобильным транспортом: проблемы правового регулирования и пути их преодоления / А. Р. Пурге // Транспортное право. 2016. № 3. С. 7–10.

11. Сотрудники волгоградского автотранспортного предприятия не могут достучаться до начальства // [Электронный ресурс] Адрес доступа: <https://volgakaspiy.ru/conflict/sotrudniki-volgogradskogo-avtotransportnogo-predpriyatiya-ne-mogut-dostuchatsya-do-nachalstva.html> (дата обращения 02.06.2018).

УДК 341.2
ББК 67.91

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СПОРТИВНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (НА ПРИМЕРЕ FIFA)

И. Б. Иловайский, В. В. Сарбаев

Аннотация. Спортивное сообщество Российской Федерации на протяжении последних месяцев пережило достаточно сложный период. С одной стороны, шла интенсивная подготовка к проведению на территории нашего отечества чемпионата мира по футболу, а с другой – прошедшие Зимние Олимпийские игры в Южной Корее выявили явные правовые проблемы в защите российских спортсменов от злоупотреблений международных организаций, которые осуществляют руководство мировым спортивным движением. Перечисленные факты сделали актуальными вопросы правового статуса такого рода объединений, порядка их организации и функционирования, а также возможности влиять на их деятельность со стороны национальных спортивных сообществ. Как раз правовому анализу такого рода проблематики посвящена настоящая статья.

Ключевые слова: международные спортивные организации, общественные объединения, спортивные федерации, лиги, клубы, правоспособность и дееспособность спортивных организаций.

INTERNATIONAL SPORTS ORGANIZATIONS: LEGAL ASPECTS OF THE ORIGIN AND IMPLEMENTATION OF ACTIVITIES

I. B. Ilovayskiy, V. V. Sarbaev

Abstract. The sports community of the Russian Federation has been going through a rather difficult period in recent months. On the one hand, there was an intensive preparation for the holding on the territory of our country of the football world Cup and the last Olympic Winter games in South Korea have identified a clear legal problems of protection of Russian athletes from abuses of international organizations that carry out the leadership of the world sports movement. These facts have made relevant the legal status of such associations, the order of their organization and functioning, as well as the ability to influence their activities on the part of national sports communities. This article is devoted to the legal analysis of such problems.

Key words: international sports organizations, public associations, sports federations, leagues, clubs, legal capacity of sports organizations.

Мировое спортивное движение невозможно представить без международных спортивных организаций, именно они занимаются его управлением, регулированием и развитием. Основой их возникновения является закрепленное в п. 1 ст. 22 «Международного пакта о гражданских и политических правах» правомочие, что «каждый

человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов» [1]. Такое право ретранслируется в национальных конституционных актах (см., например, ст. 30 Конституции РФ [2] или ст. 12 Конституции Японии [3, с. 153]), что позволяет гаранти-

ровать существование спортивных организаций и на международном и на внутригосударственном уровне.

В п. 1 подп. 2 Олимпийской хартии установлено, что элементами мирового спортивного движения являются международный олимпийский комитет, международные спортивные федерации, международные спортивные организации, которые занимаются руководством определенными видами спорта на международном уровне [4]. Такие объединения являются самостоятельными, независимыми субъектами международного спортивного движения. Они занимаются развитием олимпийского движения, подготовкой спортсменов к олимпийским играм и соревнованиям, защитой их прав и интересов, выполняют функции третейского суда в случае возникающих споров в этой области.

Однако, для того чтобы стать субъектом международного спортивного движения, подобным организациям нужно обладать определенным правовым статусом, что выражается, на наш взгляд, в трех аспектах. Во-первых, в необходимости государственной регистрации в качестве юридического лица в конкретной организационно-правовой форме. Тем самым происходит признание правосубъектности спортивного объединения со стороны государства и у него появляются признаки, свойственные всем субъектам права, как то: правоспособность и дееспособность, имущественная самостоятельность, наличие целей и задач, наличие органов управления и т.д. Во-вторых, указание в его уставных документах (уставе или в положении) на международно-правовой характер деятельности такой организации. И, в-третьих, наличие среди ее учредителей уполномоченных представителей спортивных организаций разных стран мира. Именно два последних аспекта, дают право подобным объединениям вести международную деятельность, т.е. осуществлять руководство и регулирование международного спортивного движения и т.д.

Например, «...главной футбольной организацией в мире, осуществляющей управление международным футболом, является Международная федерация футбольных ассоциаций или сокращенно FIFA» [5, с. 184]. Она создана 21 мая 1904 г. в Париже во Франции, но зарегистрирована и внесена в государственный реестр юридических лиц в городе Цюрих в Швейцарии согласно ст. 60–79 Швейцарского гражданского кодекса [6, с. 255–259]. Юридический адрес: Швейцария, Hitzigweg 11, 8030 Zurich. Организационно-правовой формой FIFA – некоммерческая организация. Таким образом, несмотря на

международно-правовой характер своей деятельности, это юридическое лицо имеет свою явную национальность, а именно является субъектом государства Швейцария.

Изначально в разработке Устава FIFA сотрудничало восемь ассоциаций (Англии, Голландии, Швейцарии, Дании, Бельгии, Франции, Швеции и Испании). Однако делегация Англии отказалась от дальнейшего участия в этом процессе. В итоге учредителями FIFA стали семь национальных футбольных ассоциаций: Голландии, Швейцарии, Дании, Бельгии, Франции, Швеции и Испании. Они и утвердили Устав Международной федерации футбольных ассоциаций [7]. Этот документ является локальным или корпоративным актом. Однако в научной литературе вопрос о правовой природе устава является дискуссионным. Его можно рассматривать и как некий вид международного договора, т.к. создан он на основе согласования воли представителей футбольных ассоциаций отдельных государств [8, с. 42–43]. Чтобы стать членами FIFA, к ее Уставу присоединяются ассоциации, которые занимаются управлением футбола в своей стране. В итоге такой акт становится обязательным источником футбольного движения в конкретном государстве, равно как и международный договор становится частью его правовой системы, если государство присоединилась к нему (см. п. 1 ст. 5 Федерального закона от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» [9]). Положения международного договора обязательны для всех лиц государства, так же как и Устав FIFA распространяет свое действие на всех субъектов футбольного движения.

Согласно другой точке зрения, устав любого юридического лица имеет корпоративную природу [10, с. 65], поскольку, во-первых, этот документ порождает корпоративные, а не обязательственные отношения между учредителями и самим юридическим лицом. Во-вторых, порядок утверждения устава отличен от заключения договора, для заключения которого требуется единогласное согласование условий. Устав же может приниматься большинством голосов, в том числе в части порядка внесения изменений в него. В-третьих, договор утрачивает силу в случае расторжения его сторонами. Устав сохраняет свое действие даже при наличии единственного учредителя [11, с. 53]. В связи с этим, по нашему мнению, Устав FIFA является все же локальным актом, основанным на договоре.

Тем не менее не вызывает сомнения то, что такого рода документы имеют гражданско-правовую природу, определяют структуру объ-

единения, его цели и задачи, устанавливают определенный международный механизм взаимодействия членов объединения между собой, а также с иными субъектами международного спортивного движения [12, с. 7].

Рассматриваемые объединения имеют традиционное, т.е. известное со времен Древнего Рима внутреннее строение органов, которые реализуют их правосубъектность. А именно в их состав входят: собрание членов (*populous collegii*), более узкий совет (*ordo decurionum*), особые или специализированные органы (*magistri, curators, quinquennali, oeconomus*) [13, с. 121]. Так, в структуру управления рассматриваемых международных организаций включено общее собрание, которое занимается решением наиболее важных вопросов и является представительным органом. Согласно подразделу А разделу V Устава FIFA таким органом в этом объединении является Конгресс. Роль узкого совета выполняют сразу три органа: Исполнительный комитет, Независимые комитеты и Генеральный секретариат. В состав Исполнительного комитета входят постоянные комитеты (Комитет по управлению, Комитеты по организации соревнований, Финансовый комитет, Комитет арбитров, Комитет футбола, Медицинский комитет, Комитет по вопросам развития, Комитет по статусу игроков, Комитет ассоциаций) и целевые комитеты. Единственным исполнительным органом FIFA является его Президент.

Членами (участниками) FIFA, исходя из п. 1 ст. 11 Устава FIFA, могут быть только национальные футбольные ассоциации. Для того чтобы стать участником Международной федерации футбольных ассоциаций, необходимо пройти определенную процедуру и удовлетворять определенным критериям, которые закреплены в Уставе. Если национальная ассоциация желает стать членом федерации, то она должна быть признана Международной федерацией футбольных ассоциаций, а также состоять в конфедерации футбола. Под национальной ассоциацией в FIFA понимается любое объединение, которое ответственно за организацию и контроль футбола во всех его проявлениях в соответствующей стране. При этом в конкретной стране может быть только одна ассоциация. Что касается конфедераций, то под ними, согласно п. 1 ст. 22 Устава FIFA, понимается группа ассоциаций, имеющих свое местоположение на одном континенте. «В настоящее время ФИФА разделена на шесть региональных конфедераций, занимающихся управлением футбольными соревнованиями и другими вопросами футбольного хозяй-

ства на уровне континентов и регионов всего мира» [14, с. 6–7]. К таковым, согласно Уставу FIFA, относятся:

1. Конфедерация Южноамериканского футбола – КОНМЕБОЛ (*Confederaciyn Sudamericana de Fútbol – CONMEBOL*);
2. Конфедерация футбола Азии – АФК – AFC (*Asian Football Confederation*);
3. Союз Европейских ассоциаций футбола – УЕФА (*Union des associations européennes de football – UEFA*);
4. Конфедерация Африканского футбола – КАФ (*Confédération Africaine de Football – CAF*);
5. Конфедерация футбола Северной, Центральной Америки и Карибского бассейна – КОНКАКАФ (*Confederation of North, Central American and Caribbean Association Football – CONCACAF*);
6. Конфедерация футбола Океании – ОФК (*Oceania Football Confederation – OFC*).

Если ассоциация удовлетворяет указанным выше требованиям, то она вправе подать заявление на предоставление членства в FIFA. Оно, согласно разделу II Устава FIFA, подается в исполнительный комитет с обязательным приложением устава ассоциации, в котором помимо цели, задач, структуры управления, должны содержаться положения о том, что, во-первых, ассоциация гарантирует соблюдение устава FIFA, издаваемых ею официальных актов и принимаемых решений, а также норм соответствующей конфедерации. Во-вторых, претендент на членство в FIFA обязуется соблюдать правила игры в футбол, установленные Международным советом футбольных ассоциаций. В-третьих, он признает юрисдикцию Спортивного арбитражного суда, который располагается в Лозанне.

Если заявление после проверки признается соответствующим предъявленным требованиям, то Конгресс FIFA рассматривает вопрос о принятии нового участника в состав этой организации. В случае положительного решения соответствующая ассоциация приобретает членские права и обязанности, которые по своей правовой природе являются и корпоративными, и международными [15, с. 84–85].

В ст. 13 Устава предусмотрены права участников, которые условно можно разделить на права участия и производные от них. К первой группе правомочий, относятся права участия: в заседаниях Конгресса (1), в соревнованиях, которые организывает FIFA (2), в программах FIFA по вопросам помощи и развития (3). К производным от вышеперечисленных правомочий причисляют право на подготовку предложений для

включения их в повестку дня Конгресса; право выдвигать кандидатов на должность президента FIFA и др.

В ст. 14 Устава FIFA предусмотрены обязанности членов федерации. К основным из них можно отнести такие: обязанность соблюдать требования, установленные в корпоративных документах FIFA и решениях Спортивного арбитражного суда; участвовать в соревнованиях организуемых FIFA; уплачивать членские взносы; создать на территории подконтрольной ассоциации комитет арбитров; соблюдать правила игры в футбол; управлять своими делами независимо от политики страны (стран), где они находятся, и обеспечивать, чтобы на дела участника FIFA не оказывали влияния третьи и иные лица.

В ст. 16, 17, 18 Устава FIFA предусмотрены основания приостановки и исключения члена из состава федерации. Причиной приостановки членства может быть серьезное нарушение обязанностей, предусмотренных официальными документами и Уставом FIFA. Если нарушения выявлены, то Исполнительный комитет FIFA незамедлительно решает это вопрос. Решение вступает в силу с момента вынесения соответствующего вердикта и влечет запрет поддерживать спортивные контакты с таким участником. При этом в случае устранения нарушения Исполнительный комитет уполномочен его отменить. Любые решения о приостановке членства должны утверждаться Конгрессом путем голосования квалифицированным (три четвертых) числом голосов от общего числа состава участников FIFA, правомочных голосовать. В случае ее не подтверждения приостановка членства снимается автоматически.

Решение об исключении принимается также квалифицированным (три четвертых) числом голосов, но только Конгрессом FIFA, при наличии на заседании более пятидесяти членов. В ст. 17 Уставом FIFA предусмотрены три основания, когда участник может потерять свое право членства. Во-первых, невыполнение финансовых обязательств перед FIFA. Во-вторых, серьезное нарушение Устава или иных регламентирующих документов. В-третьих, утрата статуса ассоциации, представляющий футбол в своей стране.

Выход из состава FIFA может быть осуществлен в добровольном порядке. В этом случае необходимо направить заказным письмом не позднее, чем за шесть месяцев до окончания календарного года, уведомление в Генеральный секретариат. С конца календарного года такой выход считается вступившим в силу. Однако невыполнение финансовых обязательств перед

членами FIFA и самой Международной федерации футбола влечет недействительность такого выхода.

Схожую с вышеприведенной структуру управления и организации корпоративной деятельности имеет и Международный олимпийский комитет (МОК), и Всемирное антидопинговое агентство (ВАДА), и иные международные спортивные (или обеспечивающие их функционирование) организации. Большинство авторов, которые исследовали деятельность таких объединений, подчеркивает, что они являются общественными, самостоятельными, неподотчетными и независимыми от государства субъектами, т.е. налицо их «...неправительственная структура, представляющая собой добровольный союз лиц...» [16, с. 24]. Такой фактор якобы гарантирует отсутствие политических интересов и непредвзятость деятельности со стороны подобных участников спортивного движения.

Так ли это на самом деле? Поскольку еще профессор А. М. Ладыженский указывал, что «...правосубъектность и физического и юридического лица зависит от государства, ее предоставившего. Юридическое лицо становится субъектом права в силу признания его таковым государством, где утверждён или зарегистрирован его устав...» [17, с. 272]. Выше мы выяснили, что FIFA, по сути, является некоммерческой организацией государства Швейцария, но она имеет международный характер своего функционирования! То есть распространяет свою деятельность и действие своих корпоративных актов на территорию большинства государств международного сообщества.

Схожие замечания касаются такого международного объединения, как ВАДА, которое было учреждено 10 ноября 1999 года в швейцарской Лозанне и также имеет организационно-правовую форму в виде некоммерческой организации, а ее штаб-квартира с 2001 г. находится в канадском Монреале. Однако ни общественный характер деятельности Всемирного антидопингового агентства, ни его самостоятельность и независимость от государства, не помешали ему и злоупотреблять своими полномочиями, и быть явно ангажированным с политическими интересами определенных стран. Так, в сентябре 2016 г. группа хакеров «Fancy Bear» произвела взлом антидопинговой базы ВАДА. Из опубликованной информации стало известно, что десятки спортсменов США имели разрешение употреблять запрещенные препараты на основе терапевтических исключений [18], в 2015 г. более 200 американских спортсменов имели разрешения USADA (подразделение ВАДА в США) и других органи-

заций на прием запрещенных препаратов, включая нескольких медалистов Паралимпийских игр [19]. Такая практика подвергалась критике, в частности, из-за приема препаратов от астмы многократной олимпийской чемпионкой норвежкой Марит Бьерген [19]. Оценивая все вышеизложенное, мы полагаем, что и международному сообществу, и Российской Федерации в отдельности, необходимо продумать систему мер, которая позволит обеспечить должные меры противодействия и контроль не только над Всемирным антидопинговым агентством, но и всеми подобными организациями, включая и FIFA.

Библиографический список

1. Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
3. Письменов, В. Н. Правовой статус общественных объединений и управленческая культура Японии / В. Н. Письменов, А. А. Асеева // Актуальные проблемы правового регулирования деятельности общественных объединений: российский и зарубежный опыт: Сборник научных статей / Отв. ред. В. В. Коровин. Курск: Издательство КГУ, 2016.
4. Олимпийская хартия: принята Международным олимпийским комитетом в действие с 15.09.2017 // Режим доступа: <http://olympic.ru/upload/documents/team/charter/olimpiyskaia-hartiia-15-sentiabria-2017.pdf>.
5. Алексеев, С. В. Футбольное право: учебник для студентов вузов / С. В. Алексеев. М.: Юнити-Дана, 2015.
6. Цвайгерт, К. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права: В 2-х томах. Т. 1. Пер. с нем. Ю. М. Юмашева / К. Цвайгерт, Х. Кетц. М.: Международные отношения, 2000.
7. FIFA Statutes: Standing Orders of the Congress were adopted by the Extraordinary Congress in Zurich on 26 February 2016. Режим доступа: http://resources.fifa.com/mm/document/affederation/generic/02/78/29/07/fifastatutsweben_neutral.pdf.
8. Степанов, Д. И. Правовая природа устава юридического лица / Д. И. Степанов // Хозяйство и право. 2000. № 6.
9. Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федера-

- ции» // Собрание законодательства РФ. 17.07.1995. № 29. Ст. 2757.
10. Козлова, Н. В. К вопросу о правовой природе устава юридического лица / Н. В. Козлова С. Ю. Филиппова // Вестник Московского университета: Серия 11, Право. 2017. № 1.
11. Алексеев, С. С. Гражданское право: учебник / С. С. Алексеев, Б. М. Гонгалов, Д. В. Степанова. М., 2015.
12. Ищенко, С. А. О законодательной регламентации деятельности спортивных объединений в российском и международном спортивном движении / С. А. Ищенко // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия: право. 2009. № 2.
13. Барон, Ю. Система римского гражданского права: В 6 кн. / Предисловие к.ю.н. В. В. Байбака / Ю. Барон. – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. С. 121; Бортенев А. И., Сергачева О. А. Римское право: учебное пособие / Бортенев А. И., Сергачева О. А.; Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы». – Волгоград: Изд-во Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО РАНХиГС, 2013.
14. Алексеев, С. В. Управление международным спортивным движением / С. В. Алексеев, Р. Г. Гостев // Культура физическая и здоровье. 2016. № 2.
15. Меркулова, Т. Н. Корпоративные отношения: определение места в системе гражданско-правового регулирования современных общественных отношений / Т. Н. Меркулова // Защита прав: проблемы теории и практика реализации: сб. науч. ст. по материалам Всероссийской научно-практической конференции 11 апреля 2014 г. СПб., 2014. С. 84–85.
16. Ищенко, С. А. Организационно-правовые проблемы управления общественными объединениями в российском и международном спортивном движении: автореферат дис. ... доктора юридических наук: (12.00.14) Ищенко С. А. М.: Московская государственная юридическая академия, 2001.
17. Ладыженский, А. М. Теория национальности юридических лиц в международном частном праве / А. М. Ладыженский // Советский ежегодник международного права. 1964–1965. – М.: Юридическая литература, 1966.
18. Сестер Уильямс уличили в применении запрещенных препаратов. – Российская газета. <https://rg.ru/2016/09/13/sester-uiliams-ulichili-v-primenenii-zapreshchennyh-preparatov.html>
19. РУСАДА позволило 25 спортсменам принимать запрещенные препараты в качестве исключения // <https://sportfakt.ru/others/95512/>
20. <https://theforeigner.no/pages/sports/vancouver-2010-news-bjrgen-weather-doping-allegations/>

УДК 347.6
ББК 67.404.4

РОЛЬ БРАЧНОГО ДОГОВОРА В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ СЕМЕЙНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Е. В. Смиренская, Ю. О. Нерсисян

Аннотация. В настоящей статье авторами исследуются вопросы правового регулирования семейных отношений посредством заключения сторонами брачного договора. Характеризуются его цель и задачи, определяются проблемы, возникающие как при заключении указанного договора, так и при его изменении и расторжении, предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: брачный договор, брак, интересы супругов, имущественные права супругов.

THE ROLE OF THE MARRIAGE CONTRACT IN THE LEGAL REGULATION OF FAMILY RELATIONS

E. V. Smirenskaya, Yu. O. Nersesyan

Abstract. In this article, the author investigates the issues of legal regulation of family relations through the conclusion of the marriage contract by the parties. Its purpose and tasks are characterized, the problems arising both at the conclusion of the specified contract, and at its change and termination are defined, ways of their solution are offered.

Key words: marriage contract, marriage, interests of spouses, property rights of spouses.

В современной России институт брачного договора получил достаточно большое распространение. Существенно расширился круг объектов права собственности граждан: в него теперь могут входить земельные участки, квартиры, жилые дома, нежилые помещения, ценные бумаги, паенакопления в производственном кооперативе, транспортные средства и т.д.

Как и в большинстве зарубежных государств, брачный договор заключается в основном в состоятельных семьях. Вместе с тем, опыт зарубежных стран показывает, что все большее число людей даже среднего достатка, вступая в брак, заключает брачный договор. Это объясняется увеличением количества разводов и вытекающим из этого естественным желанием супругов защитить себя от имущественных потерь в случае развода [5, с. 174].

В процессе супружеской жизни могут возникнуть семейные проблемы, которые не всегда регулируются мирным путем, поэтому можно считать, что проблема имущественных отношений между супругами всегда остается актуальной и злободневной, а имущественные споры зачастую становятся главной причиной распада семьи. Это подтверждается и судебной практикой, анализ которой показывает, что из года в год возрастает число споров, связанных с разделом супругами имущества, нажитого в период брака.

Введение такого института, как брачный договор, отражает задачи семейного законода-

тельства в современных экономических и социальных условиях, которые требуют повышения самостоятельности супругов при определении их имущественных взаимоотношений. Все вышеизложенное, а также постепенное введение брачных договоров в российскую правоприменительную практику, указывают на актуальность избранной темы исследования.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в связи с реализацией института брачного договора как правового явления в Российской Федерации.

Предметом исследования являются вопросы функционирования и нормативно-правового регулирования института брачного договора, проблемы совершенствования действующего законодательства в отношении вопросов, связанных с его применением в Российской Федерации.

В разных странах этот институт имеет свои особенности, но основная цель брачного договора – предоставить супругам достаточно широкие возможности для определения в браке своих имущественных отношений. Это дает им возможность отступить от режима имущества, который начинает действовать сразу же с момента заключения брака.

Закон допускает заключение брачного договора как до регистрации заключения брака, так и в любое время в период брака. Брачный договор в обязательном порядке должен быть нотариально удостоверен. Может быть установлен

режим совместной, долевой или раздельной собственности на все имущество супругов, на его отдельные виды или на имущество каждого из супругов.

Итак, брачным договором признается соглашение двух лиц, вступающих в брак, или соглашение супругов, определяющее имущественные права и обязанности супругов в браке и / или в случае его расторжения. Суть рассматриваемого договора состоит в том, что он позволяет будущим супругам и супругам, уже состоящим в браке, самостоятельно определять свои имущественные отношения как в браке, так и при его расторжении.

М. Г. Масевич справедливо указывает, что «гражданско-правовая конструкция договора в пользу третьего лица (ст. 430 ГК РФ) к брачному договору неприменима» [3]. В той части, в которой брачный договор устанавливает семейные правоотношения – алиментные, обязательственные, личные – он не может считаться гражданско-правовой сделкой, его в таком контексте надлежит понимать как об особое «семейно-правовое соглашение» [6, с. 24–25].

Любой брачный договор должен содержать определенный ряд важных, но при этом вспомогательных условий: в частности, это способы определения состава имущества – такого, которое можно отнести к начальному (имеющемуся на момент вступления договора в юридическую силу) и итогового (того, которое будет у сторон на момент прекращения действия договора), порядок производства описи этого имущества, условия ведения супругами учета своего имущества (доходов, расходов, обязательств имущественного характера, а также движимых вещей, не подлежащих государственной регистрации).

Важным является обязательное закрепление в брачном договоре норм о дальнейшей «судьбе» имущества, в отношении которого невозможно будет однозначно определить, кому именно из супругов оно принадлежит. Отметим, что незакрепление и неурегулирование в тексте договора таких спорных моментов может привести к тому, что в процессе его исполнения возникнет длительное и сложное во всех смыслах (от материального до психологического) судебное разбирательство, хотя по сути сама цель института брачного договора изначально и состоит в предупреждении таких ситуаций.

Брачный договор в соответствии с нормами действующего российского законодательства не может регулировать личные неимущественные отношения между супругами в отличие, в частности, от норм закона Канады, США и цело-

го ряда других стран, в которых предметом брачного договора могут выступать и иные (помимо имущественных) отношения, возникающие между супругами [2, с. 38–39].

Кроме того, в брачном договоре не могут содержаться положения, ограничивающие право нетрудоспособного нуждающегося супруга на получение положенного законом содержания, в силу чего сумма алиментов, установленных брачным договором на содержание такого супруга, должна быть не ниже того, что этот супруг мог бы впоследствии получить при взыскании алиментов в судебном порядке. Брачный договор также не может содержать и иные условия, которые злоупотребляют интересами одного из супругов, ставят его в неблагоприятное и / или невыгодное положение и тому подобных.

Супруги или лица, вступающие в брак, вправе урегулировать в брачном договоре жилищные права и обязанности друг друга на случай расторжения брака. Иными словами, супруги вправе:

- изменить установленный законом режим собственности – вместо законного установить договорной режим имущества;
- установить режим совместной, долевой или же раздельной собственности на все имущество супругов;
- определить режим совместной, долевой, а также раздельной собственности на отдельные виды имущества, перечень которого не ограничен. Кроме того, брачный договор может быть заключен как в отношении имеющегося, так и в отношении будущего имущества супругов;
- урегулировать вопросы режима совместной, долевой и раздельной собственности на имущество каждого из супругов, в чем бы оно ни заключалось. Здесь также нет установленных законом ограничений.

Брачный договор должен быть заключен в письменной форме и нотариально удостоверен (п. 2 ст. 41 СК РФ), несоблюдение указанных требований автоматически влечет недействительность брачного договора.

Субъектами брачного договора могут быть граждане либо вступающие в брак, либо состоящие в зарегистрированном браке. Факт состояния в зарегистрированном браке должен подтверждаться свидетельством о заключении брака. Что касается лиц, вступающих в брак, то закон четко не устанавливает, с какого момента гражданин может быть отнесен к этой категории. Некоторые нотариусы требуют справку из органов ЗАГС о том, что данными лицами было подано заявление о вступлении в брак. Однако, на наш взгляд, подобная практика является пороч-

ной. Поскольку законодатель не установил четких критериев и документов, которые можно проверить, мы предлагаем ориентироваться на заявление самих обратившихся лиц о том, что они являются лицами, вступающими в брак.

Также особые требования к субъектному составу договора делают невозможным его заключение между фактическими супругами (сожителями). Мы разделяем позицию В. В. Ралько о том, что, «следуя принципу свободы гражданско-правового договора, супруги, находящиеся в браке, могут заключить соглашение об установлении режима раздельной или же долевой собственности на приобретаемое имущество, а также об урегулировании обязательственных отношений» [4, с. 40]. Однако это не будет брачным договором в точном значении слова. Такой договор должен подчиняться общим положениям гражданского права.

Необходимо отметить, что если в брачном договоре содержится условие об общности доходов одного из супругов, то недопустимо устанавливать на эти доходы условия о содержании второго супруга, так как передать в собственность то, что уже является собственностью, невозможно.

В брачном договоре супруги могут предусмотреть и положение о порядке определения бремени семейных расходов пропорционально каждым из супругов. Это особенно важно при установлении режима раздельной собственности. Безусловно, при закреплении общности доходов, это условие должно быть исключено.

Одним из важных условий рассматриваемого нами договора является момент определения собственности на все виды имущества (движимого и недвижимого) после расторжения брака, в том числе и по договорам долевого строительства или ипотеки.

Существование брачного договора автоматически прекращается с момента прекращения брака. Исключением являются те обстоятельства, которые супруги сами определили в брачном договоре на случай расторжения брака.

В ситуации, когда супруги не имеют существенных активов на момент заключения брачного договора, такое условие о распределении имущества представляется весьма справедливым. Однако нередко происходит так, что один из супругов начинает заниматься бизнесом, в то время как второй посвящает все время семье и воспитанию детей.

Спустя какое-то время первый становится владельцем миллиардного бизнеса, а его жена (реже муж) формально владеет только домом, в котором живет семья. Впоследствии муж встре-

чает другую женщину и планирует расторгнуть брак, поделив имущество с супругой в соответствии с условиями брачного договора (имущество является собственностью того супруга, на имя которого оно оформлено или зарегистрировано). Супруга, безусловно, такие условия раздела имущества посчитает несправедливыми и попытается оспорить брачный договор.

Для соблюдения баланса интересов сторон законодатель предусмотрел запрет на включение в брачный договор условий, которые ставят одного из супругов в крайне неблагоприятное положение (п. 3 ст. 42 СК РФ), а договор, содержащий такие условия, может быть признан недействительным согласно п. 2 ст. 44 СК РФ. В случае признания брачного договора недействительным нажитое в браке имущество будет разделено поровну.

Однако СК РФ не раскрывает понятия «крайне неблагоприятное положение» и не приводит примерный перечень условий/характеристик, которые могли бы свидетельствовать о подобном положении супруга. Безусловно, такая описательно-оценочная формулировка не могла не вызывать вопросы среди правоприменителей и даже послужила основанием для обращения в КС РФ. Однако, по мнению КС РФ, данная формулировка «не свидетельствует о неопределенности содержания данной нормы: разнообразие обстоятельств, оказывающих влияние на имущественное положение супругов, делает невозможным установление их исчерпывающего перечня в законе... Вопрос же о том, ставят ли условия конкретного брачного договора одну из сторон в крайне неблагоприятное положение, разрешается в каждом случае судом с учетом конкретных обстоятельств. При этом... судья принимает решение в пределах предоставленной ему законом свободы усмотрения...» (Определение КС РФ от 21.06.2011 № 779-О-О).

В случае если супруге не досталось бы никакого имущества, такой брачный договор можно было бы признать недействительным. Очевидно, что лишение одного из супругов всего имущества ставит в крайне неблагоприятное положение другого супруга. Этот пример крайне неблагоприятного положения приводил Пленум ВС РФ еще в 1998 году (Постановление Пленума ВС РФ от 05.11.1998 № 15).

В описываемой ситуации [1, с. 10] супруга является собственником дома и не лишена всего имущества. Вместе с тем, в собственности ее супруга миллиардный бизнес и стоимость дома явно несоразмерна стоимости этого бизнеса. Однако ставит ли такое несоразмерное распределение имущества супругу в крайне неблагоприят-

ное положение? Если посмотреть на вопрос на обыденном уровне, то ответ скорее положительный, чем отрицательный. Ведь большая часть имущества досталась одному из супругов. Но с юридической точки зрения дело обстоит несколько иначе.

Российский правовой порядок базируется на поддержании стабильности и предсказуемости гражданского оборота, что среди прочего подразумевает направленность правового регулирования и правоприменительной практики на сохранение юридической силы заключенных сделок. Кроме того, заключая брачный договор, стороны должны осознавать последствия его заключения, ведь нотариус разъясняет права и обязанности сторон и правовые последствия заключения брачного договора, в частности, отступления от равенства долей супругов на имущество, приобретенное в браке. Поэтому представляется вполне обоснованным и справедливым признание действительным брачного договора между супругами, несмотря на несообразность распределенного каждому из супругов имущества. В связи с этим в указанном примере, если жена попытается оспорить брачный договор, суд, как мы полагаем, должен встать на сторону супруга.

Данный подход находит отражение и в судебной практике. По мнению судов (Определение Московского городского суда от 20.01.2014 № 4г/7-13/14, от 24.06.2015 № 4г/8-6449; Апелляционное определение Московского городского суда от 30.09.2013 по делу № 11-28971/13), несообразность распределенного каждому из супругов имущества сама по себе не является основанием для признания договора недействительным. Так, в одном случае согласно брачному договору раздел имущества (как заявляет супруга) был произведен в соотношении 90 % в собственность ответчика и 10 % в собственность истца. Требования супруги о признании брачного договора недействительным не были удовлетворены (Апелляционное определение Московского городского суда от 24.12.2015 по делу № 33-48650/2015).

Вместе с тем Верховный Суд РФ не пояснил, что следует понимать под «существенной диспропорцией», которая ставит одного из супругов в крайне неблагоприятное положение. В целях обеспечения стабильности и правовой определенности гражданского оборота данный термин требует дополнительных разъяснений ВС РФ. В противном случае такая неопределенность может легко использоваться адвокатами «недовольных» супругов, в том числе в ситуациях, когда эти супруги фактически являются весьма

обеспеченными людьми и не находятся в трудном финансовом положении. Каким порогом существенности будут руководствоваться суды – этот вопрос пока остается открытым.

Мы считаем, что очевидна необходимость уточнения позиции законодателя, можно предложить изменить редакцию п. 2 ст. 46 СК РФ, считая, что речь в нем должна идти о праве кредитора требовать изменения условий или расторжения брачного договора. Именно этот вариант обеспечивает ему большую защиту нарушенного права, поскольку при изменении условий или признании недействительности брачного договора у кредитора появляется реальная возможность на удовлетворение своих требований за счет доли имущества супруга должника, определяемой в соответствии с законодательством (п. 1 ст. 39 СК РФ).

В течение срока, который стороны сами определяют в брачном договоре, договор меняется или расторгается. В соглашении о расторжении или изменении подробно перечисляется имущество и определяется его собственник в строгом соответствии с условиями брачного договора. Невозможно заранее предусмотреть исчерпывающий перечень ситуаций, которые будут неблагоприятными (потеря работы, инвалидность, лишение свободы), поэтому достаточно того, что один из супругов считает, что он попал в такое жизненное положение, второй может перейти на законный режим имущества супругов или развестись. Если нет такого положения в брачном договоре, то супругам приходится полагаться на судебное усмотрение трактовки ситуации в семье относительно п. 2 ст. 44 СК РФ и теряется, на наш взгляд, смысл составления брачного договора. Семейная жизнь – это длящиеся отношения, но брак был заключен при оговоренном имущественном режиме и при другом режиме скорее всего не был бы заключен.

Мы также считаем, что отнесение дел о признании недействительным брачного договора к исключительной подсудности районных судов будет логичным, поскольку мировые судьи рассматривают раздел имущества между супругами при цене иска, не превышающей пятидесяти тысяч рублей, а имущество, которое выступает объектом брачного договора, разумеется, будет несопоставимо дороже.

Л. А. Смолина справедливо утверждает, что «разгрузить судей и улучшить гражданский оборот можно, простимулировав супругов одновременно с расторжением брака делить совместно нажитое имущество» [7, с. 79]. Поскольку срок, указанный в п. 7 ст. 38 СК РФ, не является пресекательным, то бывшие супруги подают ис-

ки о разделе имущества и спустя более 20 лет после расторжения брака, а это затрагивает публичные интересы и интересы третьих лиц, которые были добросовестными участниками гражданского оборота, например, вступая в сделку с бывшим супругом и т.п.

Таким образом, мы вправе утверждать, что брачный договор может быть заключен как до государственной регистрации брака, так и в любое время в период брака. В зависимости от момента заключения определяется момент вступления этого договора в законную силу: если брачный договор заключен до регистрации брака, то он вступает в силу только с момента регистрации брака, если же он заключен в период брака, он вступает в силу с момента его нотариального удостоверения. Форма брачного договора – нотариальная, что сделано законодателем в целях придания брачным отношениям сторон необходимой определенности, снятия основания для споров в будущем относительно факта заключения договора и его содержания, а также обеспечения соответствия содержания брачного договора требованиям закона.

Благодаря заключению брачного договора супругам (или будущим супругам) удастся заранее прояснить «правила игры», согласовать основные моменты имущественных отношений в браке, что делает семейный союз более осознанным и стабильным. Также именно брачный договор позволяет предотвратить или сгладить потенциальные конфликты в будущем, ведь супру-

ги могут предварительно обсудить все спорные пункты в присутствии нотариуса, который является профессионалом в сфере предотвращения споров и конфликтов, и прийти к консенсусу по каждому из них.

Библиографический список

1. Дякиев, А. Неблагоприятные положения брачного договора / А. Дякиев // ЭЖ-Юрист. 2016. № 42. С. 10.
2. Игнатенко, А. А. Брачный договор. Законный режим имущества супругов / А. А. Игнатенко, Н. Н. Скрытников. М., 2016. С. 38–39.
3. Масевич М. Г. Семейный кодекс Российской Федерации (с кратким комментарием) / М. Г. Масевич. М.: Юрид. лит., 2015. 120 с.
4. Ралько, В. В., Нотариальное удостоверение семейных соглашений на примере брачного договора / В. В. Ралько // Судья. 2017. № 6. С. 38–42.
5. Ралько, В. В. Нотариат: учебник / В. В. Ралько, Н. В. Репин, А. В. Дударев и др. М., 2016. С. 172–176.
6. Слепакова, А. В. Правоотношения собственности супругов / А. В. Слепакова. М., 2014. С. 24–25.
7. Смолина, Л. А. Признание недействительным брачного договора: проблемы подсудности / Л. А. Смолина // Семейное и жилищное право. 2018. № 1. С. 78–79.

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

LEGAL SUPPORT FOR NATURE USE AND ENVIRONMENTAL PROTECTION

УДК 349.6
ББК 67.407

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕЖИМА РЕКРЕАЦИИ НА ДАЛЬНЕМ ВОСТОКЕ – ОСНОВА МУЛЬТИПЛИКАТИВНОГО ЭФФЕКТА

Г. З. Омаров, Б. А. Невзоров, М. В. Дудиков

Аннотация. Необходимость развития Дальневосточного региона констатируется в нормативных правовых актах Президента РФ и Правительства РФ. При этом одним из направлений такого развития предполагается использование потенциала рекреации расположенных в регионе территорий с суровыми природно-климатическими условиями. Однако для реализации этого направления в целях повышения уровня безопасности для туристов необходимо возведение капитальных сооружений, что запрещено Лесным кодексом РФ. Обосновывается необходимость внесения изменений в законодательство Российской Федерации, согласно которым строительство таких сооружений должно допускаться на участках, прежде всего, нелесных земель, занятых невозобновившимися вырубками, гарями, пустырями, прогалинами, а при их отсутствии – на участках, занятых наименее ценными лесными насаждениями, в местах, определенных в проекте освоения лесов.

Ключевые слова: закон, Дальний Восток, Лесной кодекс Российской Федерации, рекреация, инвестиции, природно-климатические условия, туристическая индустрия, временные постройки, капитальные сооружения, безопасность, особый правовой режим.

IMPROVING THE LEGAL REGIME OF RECREATION IN THE FAR EAST-THE BASIS OF THE MULTIPLIER EFFECT

G. Z. Omarov, B. A. Nevzorov, M. V. Dudikov

Abstract. The need for the development of the far Eastern region is stated in the normative legal acts of the President of the Russian Federation and the Government of the Russian Federation. At the same time, one of the directions of such development is supposed to use the potential of recreation of the territories located in the region with severe natural and climatic conditions. However, for the implementation of this direction, in order to increase the level of safety for tourists, it is necessary to build capital structures, which is prohibited by the Forest code of the Russian Federation. The necessity of making changes to the legislation of the Russian Federation, according to which the construction of such facilities should be allowed, in areas, primarily non - forest land, occupied by non-renewable logging, burning, wasteland, glades, and in their absence-in areas occupied by the least valuable forest plantations, in places defined in the project of forest development.

Key words: law, far East, Forest code of the Russian Federation, recreation, investment, natural and climatic conditions, tourism industry, temporary buildings, capital structures, safety, special legal regime.

Необходимость учета важной роли Дальнего Востока в возрождении России, рационального использования его ресурсного потенциала,

геополитического положения в динамично развивающемся Азиатско-Тихоокеанском регионе, а также необходимость улучшения условий жиз-

недеятельности населения установлены в Указе Президента Российской Федерации от 22 сентября 1992 г. № 1118 «О мерах по развитию и государственной поддержке экономики Дальнего Востока и Забайкалья». При этом одним из направлений разработки соответствующих программных проектов, указанных в пункте 1, является привлечение отечественного и иностранного капитала.

Пунктом 4 определено, что в целях закрепления и эффективного использования квалифицированных кадров необходимо материальное стимулирование и создание соответствующих социально-бытовых условий для высококвалифицированных кадров для работы в регионе.

В пункте 1 Постановления Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1996 г. № 480 «Об утверждении федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года» также подчеркивается, что регион занимают выгодное экономико-географическое положение в России и Азиатско-Тихоокеанском регионе, соседствуя с такими странами, как Китай, Япония и США. К портам Дальнего Востока имеют выходы широтные транспортные системы Транссибирской и Байкало-Амурской железнодорожных магистралей, пересекающих Евразию. Вдоль дальневосточных берегов проходит Северный морской путь.

В том же пункте отмечена необходимость немедленного стимулирования экономического и демографического развития, а также кардинального улучшения инвестиционного климата.

Пунктом 3 указано, что в регионе сосредоточен существенный потенциал использования сырьевых ресурсов. Однако факторами, затрудняющими освоение природно-ресурсного потенциала региона, являются наличие инфраструктурных ограничений освоения природно-ресурсной базы. В том же пункте дополнительно подчеркнута, что такие ограничения являются наиболее критичным фактором, сдерживающим развитие региона.

Разделом 1 Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2009 г. № 2094-р, констатируется, что природно-климатические условия на большей части территории региона характеризуются как весьма суровые и даже экстремальные.

Кроме этого, конкурентные преимущества региона – это, прежде всего, экономико-географическое расположение в Азиатско-

Тихоокеанском регионе, огромные запасы природных рекреационных ресурсов, наличие протяженного морского побережья и внешней границы как возможности для социально-экономического сотрудничества, развитой «базовой» портовой инфраструктуры, привлекательных туристических активов, а также близость к крупнейшим мировым туристическим рынкам.

Стратегической целью развития региона является реализация геополитической задачи закрепления населения в регионе за счет формирования развитой экономики и комфортной среды обитания человека.

Сценарий развития предусматривает ускоренное развитие экономических институтов, определяющих защиту прав собственности, усиление конкурентности рынков, снижение инвестиционных и предпринимательских рисков.

В Стратегии также обращено внимание на такие природно-климатические особенности, как низкие зимние температуры, продолжительная зима, обилие снега в южных и восточных частях региона, вечная мерзлота в северных и западных частях Дальнего Востока, которые определяют повышенные издержки коммунального хозяйства, что сказывается на экономике всех отраслей сферы услуг.

Тем не менее констатируется, что туристско-рекреационный комплекс региона характеризуется значительным потенциалом и невысоким уровнем его реализации. Основными видами специализации туристско-рекреационного комплекса региона являются культурно-познавательный, лечебно-оздоровительный, экологический туризм и морская рекреация. В перспективе на этой территории будут развиваться экстремальный, спортивный, приключенческий, экспедиционный, рыболовный и другие виды активного отдыха. Однако развитие туризма в регионе осложняется суровыми природно-климатическими условиями.

Тем не менее инвесторы готовы вкладывать свои средства в развитие туристической отрасли. Поэтому туристический рынок региона станет важнейшей и неотъемлемой частью национального рынка. Основными задачами развития туристической отрасли региона являются создание на этой территории конкурентоспособной диверсифицированной туристической индустрии. Особое значение приобретет развитие сферы активного отдыха, в частности горнолыжный туризм, экстремальный, экспедиционный туризм, посещение таких уникальных природных объектов, как ландшафтные комплексы южной части тихоокеанского побережья России, баль-

неологических комплексов, историко-культурных объектов и др.

Стратегией предполагается, что привлечение туристов будет достигаться за счет повышения качества туристического продукта в регионе и пропаганды преимуществ внутреннего туризма за счет его ценовой привлекательности перед зарубежными туристическими поездками.

При этом снижение издержек на развитие туристической инфраструктуры будет достигнуто за счет комплексного подхода и строительства инфраструктуры межотраслевого характера (например, для обеспечения потребностей населения, сельского, лесного хозяйства, туризма, горнодобывающей промышленности и др.).

В связи с тем, что уникальные природные ландшафты региона являются основой для развития туризма, туристический рынок станет важнейшей и неотъемлемой частью национального рынка и важной составляющей рынка стран Северо-Восточной Азии. Поэтому основными задачами в сфере туризма на территории региона являются развитие въездного туризма, совершенствование туристической инфраструктуры, обеспечение безопасности туристов, которая обусловлена суровыми и экстремальными природно-климатическими условиями.

Разделом 1 Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2014 г. № 941-р, констатируется, что туризм рассматривается как источник финансовых доходов бюджетной системы Российской Федерации, средство повышения занятости и качества жизни населения, способ поддержания здоровья граждан, основа для развития социокультурной среды и воспитания патриотизма, а также мощный инструмент просвещения и формирования нравственной платформы развития гражданского общества.

Федеральная целевая программа «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)», утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 02.08.2011 № 644, предусматривает создание точек роста в регионах Российской Федерации на основе кластерного подхода. В указанной программе предусмотрены мероприятия по формированию туристско-рекреационных кластеров вблизи исторических и культурных центров, заповедников и других ориентированных на туриста мест и объектов показа, а также создание сети автотуристских кластеров.

Итак, правовые предпосылки для развития рекреации на территории на Дальнем Востоке на уровне подзаконных актов имеются. В приве-

денных выше положениях таких актов подчеркивается необходимость развития Дальнего Востока посредством стимулирования экономического и демографического роста, а также кардинально-го улучшения инвестиционного климата.

При этом обращено внимание на наличие развитой «базовой» портовой инфраструктуры, привлекательных туристических активов, а также близость к крупнейшим мировым туристическим рынкам. Констатируется, что туристско-рекреационный комплекс региона характеризуется значительным потенциалом и невысоким уровнем его реализации. Поэтому основными задачами развития туристической отрасли региона являются создание на этой территории конкурентоспособной диверсифицированной туристической индустрии.

Однако при положительных предпосылках развития Дальнего Востока, указывается на инфраструктурные ограничения, являющиеся наиболее критичным фактором, сдерживающим развитие региона.

В одной из публикаций отмечено: «сегодня во главе угла стоят вопросы развития туристской инфраструктуры на Дальнем Востоке, создание и продвижение своего, качественного дальневосточного туристического продукта...» [2, с. 8–10]. Но при этом действующая правовая база на уровне федерального законодательства исключает возможность развития такой инфраструктуры.

Действительно, на основании ст. 41 Лесного кодекса Российской Федерации леса могут использоваться для осуществления рекреационной деятельности в целях организации отдыха, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности. Однако при осуществлении рекреационной деятельности в лесах допускается возведение временных построек на лесных участках и осуществление их благоустройства.

В развитие приведенных норм приказом Рослесхоза от 21.02.2012 № 62 были утверждены Правила использования лесов для осуществления рекреационной деятельности (зарегистрирован в Минюсте России 28.03.2012 № 23634). Нормам этого приказа частично, в более краткой форме корреспондирует Приказ МПР России от 24 апреля 2007 г. № 108 «Об утверждении Правил использования лесов для осуществления рекреационной деятельности» (зарегистрирован в Минюсте России 14 сентября 2005 г., регистрационный № 7007).

То есть конструкция нормы ст. 41 Лесного кодекса Российской Федерации, детализированной подзаконными актами фактически запрещает возведение капитальных сооружений, в том чис-

ле на территориях, где без капитальных сооружений невозможно реализовать необходимую степень безопасности для прибывающих на эти территории туристов.

Капитальные сооружения должны обеспечивать такую безопасность в связи с упомянутыми выше положениями актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, которые констатируют экстремальность природно-климатических условий на большей части территории Дальнего Востока.

Например, высота снежного покрова на Камчатке в Паратунском районе в зимней период составляет 3–6 метров, а в районе Мутновской ГЭС снежный покров достигает 16–20 метров, что приводит к разрушению временных построек. С учетом особенностей природно-климатических условий временные хлипкие строения не смогут создать комфортных условий для развития туризма, а также необходимой степени безопасности, что может привести к человеческим жертвам.

Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ в ст. 1 одним из основных принципов определяет устойчивое управление лесами. При этом в научной литературе отмечено, что «не разъясняется, что понимается под этим, и в тексте ЛК РФ 2006 г. этот термин более и не упоминается» [1, с. 25].

Тем не менее, в п. 1.1 «Критериев и индикаторов устойчивого управления лесами Российской Федерации», утвержденных приказом Рослесхоза от 05.02.1998 № 21, указано, что «устойчивое управление лесами России – это целенаправленное, долговременное, экономически выгодное взаимоотношение человека и лесных экосистем. Эти взаимоотношения могут сопровождаться периодическим изъятием лесной продукции с помощью различных технологий, с применением машин и механизмов. Использование рыночных и нерыночных полезностей леса не должно вести к деградации или исчезновению не только лесов, но и отдельных видов». То есть семантика установленного статьей 1 Лесного кодекса Российской Федерации этого принципа предполагает гармоничное взаимодействие социально-экономических и экологических интересов общества.

В одной из публикаций отмечено, что туризм уже существует и в довольно больших и все возрастающих масштабах, но носит неорганизованный, нередко с негативным влиянием на окружающую среду, характер. С этим связано «вытаптывание» естественных экосистем, размещение бытовых отходов [3, с. 157–169]. Такое обстоятельство следует рассматривать как по-

вышенную, неконтролируемую нагрузку на регион.

Следовательно, необходим особый правовой режим использования природных комплексов, который бы одновременно учитывал экстремальные природно-климатические условия и обеспечивал развитие туристической инфраструктуры.

Такой режим должен учитывать особенности использования лесов для осуществления рекреационной деятельности на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав в Дальневосточного федерального округа.

При этом такая деятельность должна являться видом использования лесов, при котором сохраняется существующая природная среда и не производится изъятие природных ресурсов. Обеспечение такой рекреации возможно только в случае сохранения природных ландшафтов, объектов животного мира, растительного мира, водных объектов.

При определении размеров лесных участков, выделяемых для осуществления рекреационной деятельности, необходимо руководствоваться оптимальной рекреационной нагрузкой на лесные экосистемы при соблюдении условий минимизации ущерба лесным насаждениям и окружающей среде.

Размещение объектов капитального строительства должно допускаться в зонах планируемого освоения лесов, в границах которых предусматриваются строительство, реконструкция и эксплуатация объектов капитального строительства, определенных в лесных планах субъектов Российской Федерации, входящих в состав в Дальневосточного федерального округа.

Размещение капитальных сооружений должно допускаться на участках, прежде всего, нелесных земель, занятых невозобновившимися вырубками, гарями, пустолями, прогалинами, а при их отсутствии – на участках, занятых наименее ценными лесными насаждениями, в местах, определенных в проекте освоения лесов.

Строительство, реконструкция, эксплуатация, ремонт капитальных объектов на территории Дальневосточного федерального округа должны осуществляться в порядке, установленном Градостроительным кодексом Российской Федерации.

Инвесторы будут заинтересованы в проведении мероприятий, направленных на сохранение лесных насаждений на арендованных участках и улучшение их состояния, поскольку для подобного формата рекреации именно наличие чистого и здорового леса является важнейшим фактором привлечения посетителей в места от-

дыха. На лесных участках, переданных для этих целей, должно обеспечиваться своевременное проведение санитарно-оздоровительных и противопожарных мероприятий, предотвращение захламленности и уборка мусора.

В связи с этим необходимо установить нормы, согласно которым лица, использующие леса для осуществления рекреационной деятельности, будут обязаны:

- составлять проект освоения лесов в соответствии с ч. 1 ст. 88 Лесного кодекса Российской Федерации;

- осуществлять использование лесов по соответствующим проектам;

- соблюдать условия договора аренды лесного участка;

- осуществлять использование лесов способами и технологиями, предотвращающими возникновение эрозии почв, исключая или ограничивающими негативное воздействие на последующее воспроизводство лесов, а также на состояние водных и других природных объектов;

- в соответствии с ч. 6 ст. 21 Лесного кодекса Российской Федерации рекультивировать земли, которые использовались для строительства, реконструкции и (или) эксплуатации объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры;

- соблюдать правила пожарной и санитарной безопасности в лесах;

- на основании ч. 2 ст. 26 этого Кодекса подавать ежегодно лесную декларацию;

- согласно ч. 1 ст. 49 Кодекса представлять отчет об использовании лесов;

- в соответствии с ч. 1 ст. 60 представлять отчет об охране и защите лесов;

- предоставлять в государственный лесной реестр в установленном порядке документированную информацию, предусмотренную ч. 2 ст. 91 указанного Кодекса;

- выполнять другие обязанности, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Кроме этого, в случае установления зон планируемого освоения лесов для осуществления рекреационной деятельности на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав в Дальневосточного федерального округа, в границах которых предусматривается строительство или реконструкция объектов капитального строительства, в лесохозяйственном регламенте лесничества, лесопарка дополнительно устанавливаются:

- предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры лесных участков, в том числе их площадь;

- минимальные отступы от границ лесных участков в целях определения мест допустимого размещения зданий, строений, сооружений, за пределами которых запрещено строительство зданий, строений, сооружений;

- предельное количество этажей или предельную высоту зданий, строений, сооружений;

- максимальный процент застройки в границах лесного участка, определяемый как отношение суммарной площади лесного участка, которая может быть застроена, ко всей площади лесного участка;

- иные показатели, связанные со строительством, реконструкцией и эксплуатацией объектов капитального строительства.

При этом рекреационная деятельность в лесах, расположенных на особо охраняемых природных территориях, должна осуществляться в соответствии с законодательством Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях.

Развитие соответствующей инфраструктуры на территории Дальневосточного федерального округа позволит в полной мере реализовать контрольно-надзорные функции органов государственной власти по соблюдению природоохранных и лесозащитных требований.

Реализация предлагаемых решений позволит обеспечить учет следующих интересов государства:

- создание рабочих мест;

- расширение налогооблагаемой базы;

- возможность реализации продукции местного производства или личных подсобных хозяйств;

- развитие транспортной, социально-производственной инфраструктуры региона, культурных и досуговых учреждений с достижением мультипликативного эффекта;

- уважение к национальным и культурным традициям местного населения;

- сохранение и восстановление традиционных ремесел и промыслов;

- участие местных жителей в принятии решений по вопросам строительства туристской инфраструктуры в регионе;

- повышение квалификации специалистов в области природоохранной и туристической деятельности;

- возможность реализации предпринимательской инициативы;

- прекращение оттока населения в центральные регионы;

- повышение культурного и экономического значения региона в масштабах страны и мира.

Библиографический список

1. Оленина, Т. Ю. Правовые аспекты устойчивого управления лесами / Т. Ю. Оленина // Российская юстиция. М.: Юрист. 2016. № 1.
 2. Осауленко, А. П. Туризм – динамично развивающаяся отрасль экономики Дальневосточного ре-

гиона А. П. Осауленко // Туризм: право и экономика. М.: Юрист. 2006. № 1.

3. Игнатъева, И. А. Актуальные правовые проблемы охраны озера Байкал / И. А. Игнатъева // Российский юридический журнал. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2015. № 1 (100). С. 157–169.

УДК 349.412
 ББК 67.407

**К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ ЗЕМЕЛЬНОЙ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ
 ЮРИДИЧЕСКОГО ЛИЦА**

А. В. Жуков, А. Ю. Чикильдина

Аннотация. Авторами проводится анализ понятия «правосубъектность», рассматриваются его составные части. Осуществляется сравнение и сопоставление правосубъектности физического и юридического лица. Анализируются варианты классификации земельной правосубъектности юридических лиц. Приводится авторское определение земельной правосубъектности юридического лица.

Ключевые слова: юридическое лицо, правосубъектность, правоспособность, дееспособность, земельная правосубъектность.

**ON THE ISSUE OF THE CONCEPT OF THE LEGAL PERSONALITY
 OF A LEGAL ENTITY**

A. V. Zhukov, A. Y. Chikildina

Abstract. The authors analyze the concept of "legal personality", its components are considered. Comparison and comparison of the legal personality of a physical and legal person is carried out. The variants of classification of the legal personality of legal entities are analyzed. The author's definition of the legal personality of a legal entity is given.

Key words: legal person, legal personality, legal capacity, legal capacity, land legal personality.

В науке теории государства и права, а также гражданского права вопрос о субъектах правовых отношений занимает центральное место, причем основное внимание обращается на то, что в современной юридической науке понятие «субъект права» употребляется как синоним терминов «субъект», «участник правоотношений» [20, с. 591].

На законодательном уровне круг субъектов земельного права закреплен в ст. 5 ЗК РФ: физические лица, юридические лица и публично-правовые образования. В юридической литературе указывается на две группы субъектов земельных правоотношений: первая – потенциальные носители прав и обязанностей, вторая – реальные участники земельных правоотношений. Так, в своих работах И. О. Краснова [18, с. 198] и Н. Г. Жаворонкова [13, с. 48] отмечают, что субъекты права имеют двойственное отношение к земельным правоотношениям. С одной стороны, субъект выступает потенциальным участником земельных правоотношений, а с другой – является реальным носителем субъективных

прав и обязанностей. Аналогичной позиции о потенциальности участия юридических лиц в земельных правоотношениях придерживается и О. А. Романова [12, с. 23]. Е. А. Галиновская также отмечает, что «только субъект права (т.е. субъект, признанный правом носителем объективных прав и обязанностей) может стать и субъектом правовых отношений. Специфика, сложность и противоречия участия лиц в земельных правоотношениях связаны во многих случаях именно с тем, какие субъекты и каким образом закреплены земельным правом» [6, с. 12].

Субъект права для вступления в конкретное правоотношение должен обладать объективной возможностью такого вступления (то есть законодательно должна быть закреплена возможность участия субъекта в правоотношении), а кроме того, осуществлять непосредственные действия, необходимые для установления конкретных прав и обязанностей.

Для вступления юридического лица в правоотношение определенного рода субъект должен обладать набором качеств, составляющих

основу его правосубъектности. Вступление юридических лиц в земельные правоотношения предполагает наличие у них земельной правосубъектности. О. А. Самончик определяет земельную правосубъектность юридических лиц как их способность иметь права, соответствующие целям деятельности, предусмотренным в их учредительных документах, и нести обязанности в области использования и охраны земель, а также способность своими действиями приобретать права и создавать для себя обязанности и исполнять их [30, с. 34].

Для решения задач настоящего диссертационного исследования необходимо рассмотреть содержание понятия «правосубъектность», а также его соотношение с категориями «правоспособность» и «дееспособность».

Понятие «правосубъектность» впервые было использовано в ст. 6 Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., и на протяжении всех последующих лет являлось предметом научных дискуссий [1, 11, 28].

Анализируя категорию «правосубъектность», ученые-юристы ставят вопрос о ее соотношении с категорией «правовой статус», при этом выделяется несколько подходов. Представители первого подхода считают, что правосубъектность является составной частью, элементом правового статуса [2, 3, 15, 21, 22, 24, 27, 40]. Другие ученые отождествляют правосубъектность и правовой статус [23, 35, 36, 39]. Есть ученые, которые высказывают мысль о том, что правовой статус является элементом, определяющим содержание правосубъектности [19, с. 87].

Существуют и иные точки зрения. Так, Б. Д. Дамдинов, к мнению которого мы присоединяемся, считает, что правосубъектность является основанием правового статуса субъекта права. Общая правосубъектность порождает общий правовой статус, то есть способность лица быть субъектом права вообще, а отраслевая правосубъектность порождает специальный правовой статус, то есть способность лица быть субъектом правоотношений в той или иной отрасли права, включая земельное право [10, с. 13].

Присоединяясь к утверждению о том, что правовой статус необходимо рассматривать в качестве совокупности прав и обязанностей, считаем необходимым добавить, что в правовой статус включаются также гарантии защиты прав и ответственность за неисполнение обязанностей.

Термин «правосубъектность» имеет общетеоретическую правовую природу, однако наиболее подробно он исследован в трудах цивилистов, которые, как правило, связывают пра-

восубъектность лиц с наличием правоспособности и дееспособности [31, с. 97; 27, с. 24; 38, с. 147]. Иногда в составе правосубъектности, кроме правоспособности и дееспособности, выделяют еще деликтоспособность. Применительно же к юридическим лицам гражданское законодательство раскрывает содержание правосубъектности, используя термины «правоспособность» и «правосубъектность» как синонимы.

В отечественной правовой системе правоспособность физического лица обозначает способность иметь гражданские права и нести юридические обязанности (гражданская правоспособность) (ст. 17 Гражданского кодекса Российской Федерации – далее ГК РФ [8]). Гражданская правоспособность признается в равной мере за всеми гражданами, возникает в момент их рождения и прекращается смертью. Содержание гражданской правоспособности раскрывается в ст. 18 ГК РФ как право граждан иметь имущество на праве собственности; наследовать и завещать имущество; заниматься предпринимательской и любой иной, не запрещенной законом деятельностью; создавать юридические лица самостоятельно или совместно с другими гражданами и юридическими лицами; совершать любые не противоречащие закону сделки и участвовать в обязательствах; иметь различные имущественные и личные неимущественные права.

По аналогии с гражданской правоспособностью земельная правоспособность означает для субъекта права способность иметь права и нести обязанности в рамках земельных правоотношений.

Основные черты гражданской правоспособности определялись с конца XIX в. следующим образом: а) она неотделима от субъекта права, то есть нельзя физическое или юридическое лицо лишить правоспособности; б) она непередаваема, ее нельзя делегировать другим; в) по отношению к субъективному праву первична, исходна, играет роль предпосылки, без правоспособности не может возникнуть субъективное право; г) она абстрактна [17, с. 99]. Аналогичным образом, по нашему мнению, можно охарактеризовать и земельную правоспособность.

Исходя из вышесказанного, правоспособность является постоянной характеристикой субъекта права, так как обозначает его объективную способность иметь права и нести обязанности. В случае, если субъект является неспособным, он не сможет ни осуществлять права, ни исполнять обязанности.

Второй составляющей гражданской правосубъектности физического лица является его дееспособность. Наличие у гражданина дееспособ-

ности означает, что он своими собственными действиями может приобретать, создавать, осуществлять и исполнять гражданские права и обязанности.

Необходимо отметить, что дееспособность физических лиц в особых случаях по решению суда может быть ограничена в соответствии со ст. 30 ГК РФ. Кроме того, в соответствии со ст. 29 ГК РФ гражданин может быть признан недееспособным. При этом реализация субъектом своих прав осуществляется через его представителей.

Правоспособность юридического лица заключается в том, что оно может иметь гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренным в его учредительном документе, и нести связанные с этой деятельностью обязанности.

Дееспособность юридических лиц совпадает с дееспособностью физических лиц.

Гражданское законодательство не содержит каких-либо разъяснений о том, может ли юридическое лицо быть лишено дееспособности и может ли при этом юридическое лицо оставаться правоспособным. На наш взгляд, можно говорить об ограниченной дееспособности юридического лица в случае реализации процедур банкротства в соответствии с нормами Федерального закона № 127-ФЗ от 26.10.2002 «О несостоятельности (банкротстве)». Ограничение дееспособности может быть осуществлено, по нашему мнению, также в результате применения к юридическому лицу наказания за нарушения в области использования и охраны земель (выражающиеся, в частности, в нарушении правил обращения с пестицидами и гербицидами, порче земель) в виде административного приостановления деятельности на срок до девяноста суток (ст. 8.3, 8.6, 8.12 КоАП РФ). Административное приостановление деятельности предполагает временное прекращение: деятельности субъекта, в том числе юридического лица; эксплуатации им агрегатов, объектов, зданий или сооружений; осуществления отдельных видов деятельности [16]. Запрет на использование сельскохозяйственной техники, например, означает невозможность обработки земельного участка, невозможность проводить оросительные или осушительные работы.

Полагаем, что нельзя считать ограничением дееспособности лишение юридического лица лицензии на осуществление отдельных видов деятельности. В данном случае имеет место ограничение правоспособности юридического лица. Лицензия, согласно абз. 2 п.3 ст. 49 ГК РФ, дает право юридическому лицу осуществлять

определенный вид деятельности. Мнение о том, что необходимость получения лицензии, а также другой аналогичной разрешительной документации, влияет на объем правосубъектности юридического лица, высказывает Б. М. Гонгало [7, с. 70]. Лицензирование, как нам видится, в большей степени влияет на гражданскую правоспособность юридического лица.

Таким образом, в случае нарушения законодательства у юридического лица может быть ограничена дееспособность (административное приостановление деятельности), а в некоторых случаях и правоспособность (например, в случае прекращения действия лицензии).

Правоспособность юридического лица возникает одновременно с дееспособностью с момента внесения в единый государственный реестр юридических лиц сведений о его создании и прекращается в момент внесения в указанный реестр сведений о его прекращении.

Гражданское законодательство наделяет юридических лиц правами, соответствующими целям деятельности, предусмотренными в их учредительных документах. При этом за коммерческими организациями закрепляется возможность иметь гражданские права и нести гражданские обязанности, необходимые для осуществления видов деятельности, не запрещенных законом (общая правоспособность). Государственные и муниципальные унитарные организации, а также юридические лица, учреждаемые на основании специальных законов, имеют специальную правоспособность.

Общая правоспособность юридического лица соответствует общей правоспособности граждан. В то же время в правоспособность юридических лиц не могут быть включены права, которые присущи только физическим лицам (избирательное право, право вступать в брак). Специальная правоспособность предполагает наличие у юридического лица лишь таких прав и обязанностей, которые соответствуют целям его деятельности и прямо зафиксированы в его учредительных документах.

Как отмечают ученые-цивилисты, универсальной правоспособностью юридические лица были наделены только в связи с принятием Гражданского кодекса РФ 1994 года. При этом, по мнению некоторых цивилистов, установление «специальной правоспособности является общим принципом наделения юридического лица правами и обязанностями. Наличие общей правоспособности является лишь исключением из общего правила, поскольку действует только в отношении коммерческих негосударственных организаций» [32, с. 168]. Специальной же право-

способностью, как следует из данного утверждения, наделяются все остальные юридические лица (в том числе некоммерческие организации, государственные, муниципальные организации). Между тем, на 1 января 2016 г. в Российской Федерации зарегистрировано 90 тысяч некоммерческих организаций и около 4,3 миллионов коммерческих негосударственных организаций [29, с. 201]. Из этого следует, что на сегодняшний день утверждение, что общая правоспособность является исключением из общего правила, будет неверным.

Более точно, как нам представляется, осуществляет разграничение правоспособности на общую и специальную В. В. Пиляева, которая отмечает, что общая правоспособность характерна для коммерческих организаций, за некоторым исключением, например, страховых и банковских организаций. Специальная же правоспособность принадлежит только некоммерческим организациям и означает, что они имеют только те права и обязанности, которые соответствуют целям деятельности и закреплены в их уставе или другом учредительном документе. В рамках специальной правоспособности деятельность может осуществляться на основании лицензии. В содержание правоспособности входят как свободно осуществляемые виды деятельности, так и лицензируемые виды деятельности [26, с. 24].

По нашему мнению, разделение гражданской правоспособности юридических лиц на общую и специальную является справедливым, так как позволяет выделить в общей массе юридических лиц те, которые занимаются специфической деятельностью.

Схожую позицию высказывает Е. А. Суханов, выделяя универсальную (общую) правоспособность, предоставляющую юридическим лицам возможность участвовать в любых гражданских правоотношениях, и специальную (ограниченную), предполагающую их участие лишь в определенном, ограниченном круге таких правоотношений [9, с. 143]. На основе этого подхода получается, что юридическое лицо, вступающее в правоотношения по поводу приобретения, реализации, ограничения или прекращения права собственности и других прав в отношении земельного участка, обладает общей гражданской правоспособностью, но эта правоспособность не ограничивается только лишь гражданско-правовой составляющей. Правоотношения по использованию и охране земельного участка являются земельными правоотношениями и требуют наличия земельной правосубъектности. Но как при этом можно охарактеризовать земельную правосубъектность?

Н. А. Волкова утверждает, что земельная правосубъектность юридических лиц уже сама по себе является специальной и определяется в своем объеме и содержании целями (задачами) деятельности конкретного юридического лица [14, с. 22].

Н. Н. Школина высказывает мнение, что «земельная правосубъектность является разновидностью общей правосубъектности юридического лица, обладание которой позволяет данному лицу выступать участником конкретных земельных правоотношений» [42, с. 15]. С мнением Н. Н. Школиной мы хотели бы согласиться на том основании, что земельные правоотношения выступают в качестве разновидности общественных отношений (урегулированных нормой права общественных отношений по поводу использования и охраны земли [6, с. 12]).

Земельная правосубъектность юридических лиц весьма активно исследовалась еще в дореформенный период в середине и во второй половине XX века. Ученые-юристы того времени исходили из того, что «субъектом права собственности на землю является Советское государство, все земли, находящиеся в пределах государственных границ СССР, составляют единый государственный земельный фонд» [4, с. 36]. В связи с этим, юридические лица могут выступать лишь в качестве землепользователей, но не могут свободно распоряжаться земельными участками.

Так, Г. А. Аксененок указывал, что для реализации целей и задач, поставленных перед той или иной организацией, государством устанавливается специальная земельная правосубъектность, в соответствии с которой организация наделяется землей и формируются именно те права и обязанности, которые необходимы для достижения этих целей. Далее он приходит к выводу, что «все виды и формы общественных землепользований <...> носят строго целевой характер, а земли, которые находятся в пользовании отдельных предприятий, учреждений и организаций, имеют определенное хозяйственное назначение и используются ими в тех целях, для которых они были им предоставлены» [4, с. 127]. В целом в юридической литературе 50-х гг. прошлого века четко указывается на целевое назначение предоставляемого земельного участка, а также на специальный характер правосубъектности юридических лиц [43, 44, 45].

В современной теории земельного права земельная правосубъектность может быть классифицирована по нескольким критериям.

Например, С. А. Чаркин предлагает строить теорию земельной правосубъектности юридических лиц с позиции их классификации на

частные, публичные и частно-публичные. В обоснование своей позиции автор приводит довод о том, что объем прав публичных юридических лиц может отличаться от объема прав обычных юридических лиц, выступающих в качестве участников земельных правоотношений [41 с. 89]. Публичные юридические лица подразделяются на две группы:

- государственные и муниципальные учреждения, казенные предприятия и центры исторического наследия президентов Российской Федерации – земельные участки предоставляются таким юридическим лицам на праве постоянного (бессрочного) пользования, указанные юридические лица не могут быть собственниками переданных им участков.

- государственные (муниципальные) унитарные предприятия – земельные участки передаются им на праве аренды.

К частно-публичным юридическим лицам можно отнести:

- государственные корпорации – являются частными собственниками переданных им земельных участков, но могут использовать их только для достижения целей, ради которых они были созданы;

- государственные компании (ГК «Российские автомобильные дороги») – могут приобретать земельные участки на праве аренды;

- фонд «Сколково» – является собственником предоставленного ему земельного участка, однако на управляющую компанию возложен ряд публично-правовых функций, обусловленных необходимостью создания условий для нормальной научной работы российских и зарубежных ученых, в том числе функций в области передачи в аренду земельных участков, разработки градостроительной документации, передачи жилых помещений участникам проекта.

К юридическим лицам частного права относятся все остальные виды коммерческих и некоммерческих организаций. С. А. Чаркин при этом указывает, что для юридических лиц частного права, с одной стороны, нормативно закрепляются дополнительные обязанности, обусловленные ценностью используемого ими земельного ресурса (например, по обеспечению плодородия используемых юридическими лицами сельскохозяйственных угодий), а с другой стороны, законодатель предоставляет ряд существенных льгот при предоставлении земельных участков отдельным разновидностям юридических лиц частного права [41, с. 91].

Часто в юридической литературе высказывается мысль о делении земельной правосубъектности на общую и специальную. Общей зе-

мельной правосубъектностью обладают коммерческие организации (она включает в себя возможность иметь гражданские и земельные права (вещные и обязательственные права на земельные участки, соответствующие целям деятельности, предусмотренной в учредительных документах организации), а специальной земельной правосубъектностью обладают некоммерческие организации и государственные и муниципальные унитарные предприятия [3, с. 39]. Мы разделяем данное мнение о делении земельной правосубъектности на общую и специальную в силу того, что общая земельная правосубъектность предполагает некое общее правило, которое распространяется на подавляющее число юридических лиц. Если в качестве основания деления земельной правосубъектности на общую и специальную использовать способность приобретения земельного участка на том или ином праве, то мы получим следующее.

Общей земельной правосубъектностью обладают коммерческие организации на том основании, что они приобретают земельные участки на праве собственности и в аренду на торгах за плату.

Все остальные способы приобретения земельного участка относятся к специальным способам. То есть специальная земельная правосубъектность предполагает наличие исключения из общего правила. Например, государственные и муниципальные унитарные предприятия могут быть только арендаторами земельных участков. А юридические лица, указанные в пп. 2–4 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ, являются субъектами права постоянного (бессрочного) пользования (и только они). Специальная земельная правосубъектность может проявляться в возможности применения льгот при предоставлении юридическому лицу земельного участка в собственность. В частности, бесплатно в собственность предоставляются земельные участки общественным организациям инвалидов и религиозным организациям (п. 2 ст. 3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»).

Земельная правосубъектность связана с правовым режимом земель, и в некоторых случаях законом предъявляются специальные требования к организационно-правовой форме юридического лица (казенные предприятия могут приобретать земельные участки на праве постоянного (бессрочного) пользования, а также в безвозмездное пользование на срок до 1 года), или устанавливаются ограничения по критерию происхождения юридического лица (отечественные или иностранные юридические лица). В качестве

примера приведем требования Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее Закон № 101-ФЗ) [33], закрепляющего запрет для иностранных юридических лиц быть правообладателями земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения на каких-либо правах, за исключением права аренды (ст. 3 Закона № 101-ФЗ).

И гражданская, и земельная правосубъектность предполагают возможность приобретения ряда совпадающих прав в части обладания земельным участком как имуществом, в частности: право совершать сделки с земельными участками, пользоваться земельными участками, наследовать земельные участки, защищать имущественные права на земельные участки. Одновременно с этим, определенный объем гражданских прав имеет косвенное отношение к земельным правоотношениям, например: право заниматься предпринимательской деятельностью в сельском хозяйстве, что предполагает участие в земельных правоотношениях по использованию земель сельскохозяйственного назначения; право землепользователей объединяться для защиты своих интересов (формирование ассоциаций землепользователей).

В то же время юридические лица при вступлении в земельные правоотношения приобретают такие права, как право использовать в установленном порядке для собственных нужд имеющиеся на земельном участке общераспространенные полезные ископаемые, пресные подземные воды, а также пруды, обводненные карьеры (пп. 1 п. 1 ст. 40 ЗК РФ); право проводить в соответствии с разрешенным использованием оросительные, осушительные, культуртехнические и другие мелиоративные работы, строить пруды и иные водные объекты в соответствии с установленными законодательством экологическими, строительными, санитарно-гигиеническими и иными специальными требованиями (пп. 3 п. 1 ст. 40 ЗК РФ); право субъектов земельных правоотношений участвовать в решении публичных вопросов, касающихся их прав на землю (пп. 4 п. 1 ст. 1 ЗК РФ); право участников земельных правоотношений на реализацию земельных прав (однако оно не должно противоречить интересам третьих лиц) (ст. 41, 43 ЗК РФ); право осуществлять кадастровый учет земельных участков (ст. 15 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»)[34].

Осуществление кадастрового учета земельного участка можно отнести к правам правообладателей участков на том основании, что на

сегодняшний день законодатель не определяет данное действие в качестве обязанности. В Департаменте недвижимости Министерства экономического развития РФ отмечали, что поскольку кадастровый учет и государственная регистрация прав на земельные участки носят заявительный характер, и действующими нормативными правовыми актами для правообладателей объектов недвижимого имущества не установлены не только сроки, но и обязанности по осуществлению государственного кадастрового учета, то к ним не могут быть применены санкции за несвоевременную постановку на кадастровый учет (то есть меры принудительного воздействия по отношению к нарушителям установленных правил) [25].

Кроме того, земельная правосубъектность позволяет собственнику земельного участка инициировать процедуру перевода земельного участка из одной категории в другую и изменения вида разрешенного использования.

Содержание земельной правосубъектности юридических лиц включает также способность нести ряд правовых обязанностей. Так, в соответствии со ст. 42 ЗК РФ, на юридические лица возлагаются следующие обязанности: «использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту; сохранять межевые, геодезические и другие специальные знаки, установленные на земельных участках в соответствии с законодательством; осуществлять мероприятия по охране земель, лесов, водных объектов и других природных ресурсов, в том числе меры пожарной безопасности; своевременно приступать к использованию земельных участков в случаях, если сроки освоения земельных участков предусмотрены договорами; своевременно производить платежи за землю; соблюдать при использовании земельных участков требования градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов; не допускать загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения земель и почв и иное негативное воздействие на землю и почвы».

Согласно ст. 130 ГК РФ земельный участок относится к видам имущества, включенного в состав объектов гражданских правоотношений. При этом п. 3 ст. 3 ЗК РФ указывает, что нормы гражданского законодательства регламентируют отношения, связанные с владением, пользованием и распоряжением земельными участками, за исключением случаев, прямо предусмотренных

земельным законодательством. Отношения в области использования и охраны земель, регулируются земельным законодательством (п. 1 ст. 3 ЗК РФ). Значительное влияние на земельные правоотношения оказывает градостроительное законодательство, устанавливая, например, виды разрешенного использования земельных участков, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства в пределах земель населенных пунктов.

Внесенные в 2014 г. изменения в земельное законодательство упорядочили процедуру предоставления земельных участков субъектам, в том числе и юридическим лицам. Отдельно выделены случаи продажи земельных участков в собственность, предоставления их в аренду, а также предоставление земельных участков в собственность без проведения торгов. Выделены случаи предоставления земельных участков на праве постоянного (бессрочного) пользования и безвозмездного пользования.

В связи с этим, по нашему мнению, классификация юридических лиц, вступающих в отношения по использованию земельных участков, может быть осуществлена по такому признаку, как «наличие льгот при приобретении прав на земельный участок». То есть юридические лица как субъекты земельных правоотношений могут быть разделены на две категории:

- приобретающие земельные участки на общих основаниях: все юридические лица, которым земельные участки предоставляются в собственность или в аренду на торгах;

- имеющие право на предоставление земельных участков на льготных условиях в случаях, установленных главой V.1 ЗК РФ. Например, без торгов осуществляется: предоставление в аренду земельного участка в случае осуществления его комплексного освоения; продажа земельных участков, на которых расположены здания, сооружения, собственникам таких зданий; продажа в собственность земельных участков, находящихся в постоянном (бессрочном) пользовании юридических лиц, указанным юридическим лицам. На основании решения уполномоченного органа земельные участки могут предоставляться на праве постоянного (бессрочного) пользования юридическим лицам, указанным в ст.39.9 ЗК РФ. Без торгов осуществляется предоставление земельных участков юридическим ли-

цам на праве безвозмездного пользования в соответствии со ст. 39.10 ЗК РФ.

Таким образом, отношения по использованию и охране земель в той или иной степени попадают в сферу действия земельного, гражданского, экологического и градостроительного законодательства. В связи с этим мы полагаем, что земельная правосубъектность имеет комплексную правовую природу. Момент возникновения земельной правосубъектности юридического лица совпадает с моментом возникновения гражданской правосубъектности. Это означает, что земельная правосубъектность (как и гражданская) возникает в момент государственной регистрации юридического лица. Таким образом, способностью приобретать земельный участок на том или ином праве юридическое лицо обладает уже с момента государственной регистрации. А реализация прав, закрепленных в ст. 40, 41 ЗК РФ, становится возможной только после приобретения права на земельный участок.

Следует отметить, что сторонами земельного правоотношения могут выступать юридические лица, осуществляющие кадастровый учет, страхование земельных участков, при этом они не приобретают прав на земельные участки. Организации, выступающие в качестве строительных подрядчиков, также не приобретая прав на земельный участок, осуществляют снятие плодородного слоя почвы. Земельная правосубъектность указанных юридических лиц представляется ограниченной в связи с тем, что в рамках таких правоотношений они могут приобрести лишь право доступа на земельный участок с целью осуществления определенного набора операций (обмер, осмотр, осуществление строительных работ, снятие плодородного слоя почвы). Осуществление строительных работ при этом может быть осуществлено только при наличии разрешения на проведение строительных работ и снятие плодородного слоя почвы.

В свете вышеизложенного представляется, что под земельной правосубъектностью необходимо понимать комплексную теоретическую категорию, характеризующую способность юридического лица своими действиями приобретать права, а также исполнять обязанности в области использования и охраны земель. Земельная правосубъектность юридического лица предопределяется страной его происхождения, долей иностранного участия, а также видами осуществляемой им деятельности. На современном этапе развития земельно-правовой науки земельная правосубъектность юридического лица зависит от страны происхождения юридического лица, доли иностранного капитала, а также от того является

ли оно коммерческой или некоммерческой организацией, а также от организационно-правовой формы юридического лица.

Библиографический список

1. Авилина, И. В. Гражданская правосубъектность организаций, финансируемых в сметном порядке по государственному бюджету: дис. ... к.ю.н. / Авилина И. В. М., 1982.
2. Алексеев, С. С. Общая теория права: В 2 т. Т. 1. / С. С. Алексеев. М., 1984.
3. Анисимов, А. П. Земельное право России: учебник / А. П. Анисимов. М.: Высшее образование, Юрайт, 2014.
4. Аксененок, Г. А. Земельные правоотношения в СССР / Г. А. Аксененок. М.: Гсюриздат, 1958.
5. Галиновская, Е. А. Земельное правоотношение как социально-правовое явление: монография / Е. А. Галиновская. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2015.
6. Галиновская, Е. А. Теоретические и методологические проблемы земельных правоотношений. Монография / Е. А. Галиновская. М., 2000.
7. Гражданский кодекс Российской Федерации. Юридические лица: постатейный комментарий к главе 4 / Автор к комментарию ст. 49 Б. М. Гонгало / Е. В. Бадулина, К. П. Беляев, А. С. Васильев и др.; под ред. П. В. Крашенинникова. М.: Статут, 2014.
8. Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая: принят Государственной Думой 23 апреля 1994 года // Собрание законодательства РФ. 1994. № 22. Ст. 2457.
9. Гражданское право. В 4 т. Т. 1: Общая часть (отв. ред. – Е. А. Суханов). М.: «Волтерс Клувер», 2008.
10. Дамдинов, Б. Д. Теоретические проблемы правового статуса субъекта Российской Федерации / Б. Д. Дамдинов // Сибирский юридический вестник. 2002. № 3.
11. Добрынина, Л. Ю. Правосубъектность юридических лиц и ее ограничения по выпуску ценных бумаг / Л. Ю. Добрынина // Известия вузов: Правоведение. 2001. № 1.
12. Земельное право: учебник для бакалавров / отв. ред. Н. Г. Жаворонкова, О. А. Романова. М.: Проспект. 2013.
13. Земельное право: учебник для бакалавров / под ред. Н. Г. Жаворонковой, И. О. Красновой. – М.: Издательство Юрайт, 2013.
14. Земельное право: учебник для самостоятельной работы студентов юридических вузов, обучающихся по дистанционной форме образования / Н. А. Волкова и др. / под ред. И. А. Соболя, Н. А. Волковой. 7-е изд., перераб. и доп. 2013.
15. Инжиева, Б. Б. Участие государства в современном гражданском обороте: монография / под ред. А. Я. Рыженкова / Б. Б. Инжиева. М.: Юстицинформ. 2014.
16. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (постатейный) / Амелин Р. В.,

- Бевзюк Е. А., Волков Ю. В., Воробьев Н. И., Вахрушева Ю. Н., Жеребцов А. Н., Корнеева О. В., Марченко Ю. А., Степаненко О. В., Томтосов А. А. // СПС КонсультантПлюс. 2014.
17. Коркунов, Н. М. Лекции по общей теории права / Н. М. Коркунов. СПб., 1909.
18. Краснова, И. О. Земельное право: элементарный курс. Изд. 2-е, перераб. и доп. / И. О. Краснова. М.: Юристь, 2003.
19. Мальцев, Г. В. Социалистическое право и свобода личности / Г. В. Мальцев. М., 1969.
20. Марченко, М. Н. Теория государства и права / М. Н. Марченко. М., 2001.
21. Медведев, Д. А. Проблемы реализации гражданской правосубъектности государственного предприятия: автореф. дис. ... к.ю.н. / Медведев Д. А. СПб., 1990.
22. Меркулов, В. В. Гражданско-правовой договор в механизме регулирования товарно-денежных отношений В. В. Меркулов. Рязань, 1994.
23. Мицкевич, А. В. Субъекты советского социалистического права: дис. ... к.ю.н. / Мицкевич А. В. Л., 1954.
24. Нерсисянц, В. С. Общая теория права и государства. Учебник для юридических вузов и факультетов / В. С. Нерсисянц. М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА М). 2000.
25. О внесении изменений в земельное законодательство РФ. Письмо Минэкономразвития РФ от 21.10.2011 № Д23-4423. [Электронный ресурс]: Консультант Плюс, 2016.
26. Пиляева, В. В. Гражданское право. Части общая и особенная: учебник. 5-е изд., перераб. / В. В. Пиляева. М.: Кнорус., 2011.
27. Пономарева, Т. Н. Правовой статус коммерческой организации. автореф. дис. ...к.ю.н. / Пономарева Т. Н. СПб., 2013.
28. Пятков, Д. В. Гражданская правосубъектность хозяйственных публичных организаций и ее реализация при разграничении собственности: дис. ... к.ю.н. / Пятков Д. В. Екатеринбург. 1999.
29. Россия в цифрах. 2016: Крат.стат.об./ Росстат. М., 2016.
30. Самончик, О. А. Земельная правосубъектность сельскохозяйственных коммерческих организаций / О. А. Самончик // Право собственности на землю в сельском хозяйстве Российской Федерации. М., 1996.
31. Сергеев, А. П. Гражданское право: учебник. Издание 4-ое, переработанное, и дополненное. Т. 2. Проспект / А. П. Сергеев, Ю. К. Толстой. М., 2003.
32. Сергеев А. П. Гражданское право: учебник. Т. 1 / А. П. Сергеев, Ю. К. Толстой. М.: Проспект, 2002.
33. Собрание законодательства Российской Федерации. 29 июля 2002 г. № 30. Ст. 3018.
34. Собрание законодательства РФ. 20.07.2015. № 29 (часть I). Ст. 4344.
35. Тархов, В. А. Гражданское право. Общ. часть. Курс лекций / В. А. Тархов. Чебоксары: Чув. кн. изд-во. 1997.

36. Тархов, В. А. Гражданское правоотношение / В. А. Тархов. Уфа, 1993.

37. Теория государства и права: учебник / Под ред. к.ю.н., доцента П. В. Анисимова. М.: ЦОКР МВД России. 2005.

38. Теория государства и права: учебник для бакалавров / под ред. В. К. Бабаева. – 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2013.

39. Толстой, Ю. К. К теории правоотношения / Ю. К. Толстой. Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1959.

40. Халфина, Р. О. Общее учение о правоотношении / Р. О. Халфина. М.: Юрид. лит., 1974.

41. Чаркин, С. А. Земельные правоотношения как межотраслевая правовая категория: монография / С. А. Чаркин. М.: Издательство Юрайт, 2012.

42. Школина, Н. Н. Земельная правосубъектность сельскохозяйственных коммерческих организаций. автореф. дисс. ...к.ю.н. М., 2009.

43. Александров, Н. Г. Юридическая норма и правоотношение. М.: Юриздат, 1947.

44. Рускол, А. А. Земельное право / А. А. Рускол. Госюриздат, 1949.

45. Павлов, И. В. О научных основах кодификации земельного законодательства в СССР / И. В. Павлов. М., 1955.

УДК 342.9
ББК 67.407

ПРАВО БЕЗВОЗМЕЗДНОГО ПОЛЬЗОВАНИЯ ЛЕСНЫМ УЧАСТКОМ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Т. Ю. Оленина

Аннотация. Статья посвящена анализу действующего законодательства России, в частности, праву безвозмездного пользования лесным участком. Написание статьи обусловлено необходимостью актуализации совершенствования лесного законодательства России, и представляется, что данное исследование поможет уяснить имеющиеся проблемы, связанные с реализацией права безвозмездного пользования лесным участком.

Ключевые слова: лесной участок, право безвозмездного пользования, лесное законодательство, правообладатель.

THE RIGHT OF GRATUITOUS USE OF THE FOREST AREA: PROBLEMS OF LEGAL REGULATION

T. Yu. Olenina

Abstract. The article is devoted to the analysis of the current legislation of Russia, devoted to the right of gratuitous use of forest land. Writing the article is due to the need to update the improvement of the forest legislation of Russia and it seems that this study will help to understand the existing problems associated with the implementation of the right to gratuitous use of the forest area.

Key words: forest area, right of free use, forest legislation, right holder.

В действующем Лесном кодексе Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 01.07.2017) (далее ЛК РФ 2006 г.) закреплены правила заключения договора безвозмездного пользования лесным участком. Ранее в законодательстве приобретаемое на основании аналогичного договора право называлось право безвозмездного срочного пользования лесными участками. Федеральным законом от 23.06.2014 № 171-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» слово «срочное» было исключено из ЛК РФ 2006 года. Данное право распространяется на граждан и юридических лиц. По тексту ЛК РФ 2006 г. сделана оговорка о том, что по рассматриваемому праву передаются

только лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности. В настоящее время нет лесных участков, находящихся в иных формах собственности и в ближайшие десятилетия не предвидятся, поэтому такая оговорка не целесообразна.

Право безвозмездного пользования лесными участками возникает и прекращается по основаниям и в порядке, которые предусмотрены гражданским законодательством, законодательством Российской Федерации о концессионных соглашениях, законодательством Российской Федерации о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве и земельным законодательством, Федеральным законом «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в госу-

дарственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», если иное не предусмотрено ЛК РФ 2006 г. (статья 9 ЛК РФ 2006 г.).

ЛК РФ 2006 г. определяет цели предоставления лесных участков в безвозмездное пользование:

- для использования лесов гражданами в целях осуществления сельскохозяйственной деятельности (в том числе пчеловодства) для собственных нужд в случаях, определенных Земельным кодексом Российской Федерации (далее ЗК РФ) и Гражданским кодексом Российской Федерации (далее ГК РФ) (ч. 3.1 ст. 38 ЛК РФ 2006 г.);

- для осуществления религиозной деятельности только религиозным организациям (ч. 3 ст. 47 ЛК РФ 2006 г.).

Кроме того, без цели предоставляются лесные участки, на которых расположены линейные объекты, гражданам, юридическим лицам, имеющим в собственности, безвозмездном пользовании, аренде, хозяйственном ведении или оперативном управлении такие линейные объекты (ч. 3 ст. 45 ЛК РФ 2006 г.).

Тем самым ЛК РФ 2006 г. жестко ограничил круг правообладателей. Граждане могут только заниматься сельскохозяйственной деятельностью для собственных нужд, только один вид юридических лиц – религиозная организация, и то исключительно для осуществления религиозной деятельности, а также это правообладатели линейных объектов, расположенных на интересующем лесном участке.

Из анализа приведенных норм не очень понятно, какие конкретно действия вправе совершать соответствующие пользователи права безвозмездного пользования лесных участков.

В законодательстве отсутствует понятие сельскохозяйственной деятельности. В современной науке аграрного права в России под сельским хозяйством традиционно понимается деятельность по производству продукции растениеводства и животноводства [1, с. 8]. В ч. 1 ст. 38 ЛК РФ 2006 г. определяются виды возможной сельскохозяйственной деятельности в лесах: сенокошение, выпас сельскохозяйственных животных, пчеловодство, северное оленеводство, товарная аквакультура (товарное рыбководство), выращивание сельскохозяйственных культур и иная сельскохозяйственная деятель-

ность). Причем этот перечень является исчерпывающим.

Отдельные особенности разъясняет Приказ Минприроды России от 21.06.2017 № 314 «Об утверждении правил использования лесов для ведения сельского хозяйства», которым предусматриваются права пользователей:

1) осуществлять использование лесов в соответствии с условиями договора безвозмездного срочного пользования;

2) создавать согласно ч. 1 ст. 13 ЛК РФ 2006 г. лесную инфраструктуру, в том числе лесные дороги;

3) размещать согласно ч. 2 ст. 38 ЛК РФ 2006 г. на предоставленных лесных участках ульи и пасеки, возводить изгороди, навесы и другие временные постройки (п. 10 Приказа Минприроды России от 21.06.2017 № 314).

Среди обязанностей пользователей Приказом Минприроды России от 21.06.2017 № 314 отмечаются:

1) составлять проект освоения лесов в соответствии с ч. 1 ст. 88 ЛК РФ 2006 г.;

2) осуществлять меры санитарной безопасности в лесах, в том числе санитарно-оздоровительные и профилактические мероприятия по защите лесов в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 60.3 ЛК РФ 2006 г.);

3) соблюдать условия договора безвозмездного пользования;

4) соблюдать требования п. 13 Правил пожарной безопасности в лесах;

5) в соответствии с ч. 2 ст. 26 ЛК РФ 2006 г. подавать ежегодно лесную декларацию;

6) в соответствии с ч. 1 статьи 49 ЛК РФ 2006 г. представлять отчет об использовании лесов;

7) в соответствии с ч. 1 статьи 60 ЛК РФ 2006 г. представлять отчет об охране лесов от пожаров;

8) в соответствии с ч. 4 ст. 91 ЛК РФ 2006 г. представлять в государственный лесной реестр в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, документированную информацию, предусмотренную ч. 2 ст. 91 ЛК РФ 2006 г. (пункт 11 Приказа Минприроды России от 21.06.2017 № 314).

Религиозную деятельность можно понимать из определения религиозной организации (ст. 8 Федерального закона от 26.09.1997 № 125-ФЗ (ред. от 06.07.2016) «О свободе совести и о религиозных объединениях») как исповедание и распространение веры. Согласно ч. 2 ст. 47 ЛК РФ 2006 г. на лесных участках, предоставленных для осуществления религиозной деятельности,

допускается возведение зданий, строений, сооружений религиозного и благотворительного назначения. Отсутствуют правила по осуществлению религиозной деятельности в лесах.

Существует точка зрения о том, что использование лесов для религиозной деятельности не имеет отношения к ведению лесного хозяйства [2], тем не менее, ЛК РФ 2006 г. в статье 25 прямо выделяет это направление как один из видов использования лесов.

Линейные объекты – линии электропередачи, линии связи (в том числе линейно-кабельные сооружения), трубопроводы, автомобильные дороги, железнодорожные линии и другие подобные сооружения (п. 10.1 ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2018)).

Использованию лесов для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов посвящена ст. 45 ЛК РФ 2006 г. Согласно ч. 4 рассматриваемой статьи в целях обеспечения безопасности граждан и создания необходимых условий для эксплуатации линейных объектов, в том числе в охранных зонах линейных объектов, осуществляется использование лесов для проведения выборочных рубок и сплошных рубок деревьев, кустарников, лиан без предоставления лесных участков.

В целях использования линейных объектов согласно ч. 5 статьи 21 ЛК РФ 2006 г. также допускаются выборочные рубки и сплошные рубки деревьев, кустарников, лиан, в том числе в охранных зонах и санитарно-защитных зонах, предназначенных для обеспечения безопасности граждан и создания необходимых условий для эксплуатации соответствующих объектов.

Приказом Рослесхоза от 10.06.2011 № 223 «Об утверждении правил использования лесов для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов» уточняются возможные работы:

а) прокладка и содержание в безлесном состоянии просек вдоль и по периметру линейных объектов.

б) обрезка крон, вырубка и опиловка деревьев, высота которых превышает расстояние по прямой от дерева до крайней точки линейного объекта, сооружения, являющегося его неотъемлемой технологической частью, или крайней точки его вертикальной проекции, увеличенное на 2 метра;

в) вырубка сильноослабленных, усыхающих, сухостойных, ветровальных и буреломных деревьев, угрожающих падением на линейные объекты.

Тем самым из отдельных приведенных выше норм складывается содержание права безвозмездного пользования лесным участком.

Для приобретения права безвозмездного пользования лесным участком необходимо заключить договор безвозмездного пользования с уполномоченным собственником органом государственной власти или органом местного самоуправления (ч. 1 ст. 71 ЛК РФ 2006 г.).

Предоставление лесных участков, осуществляется в порядке, установленном Земельным кодексом Российской Федерации, если иное не предусмотрено ЛК РФ 2006 г. (ч. 5 ст. 71 ЛК РФ 2006 г.), от имени Российской Федерации это полномочие осуществляют органы государственной власти субъектов Российской Федерации (ч. 1 ст. 83 ЛК РФ 2006 г.).

Согласно ч. 1 ст. 24 ЗК РФ в безвозмездное пользование могут предоставляться земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, на условиях и в порядке, которые установлены статьей 39.10 настоящего Кодекса, в том числе в виде служебного надела.

В ч. 1.1 ст. 24 ЗК РФ предусматривается, что договор безвозмездного пользования земельным участком заключается в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации (в частности, гл. 36 посвящена безвозмездному пользованию) и настоящим Кодексом.

Административным регламентом определяется процедура предоставления права безвозмездного пользования лесным участком. Заинтересованное лицо подает заявление, в котором в том числе указывается и срок пользования (п. 2.6), в уполномоченный орган, который рассматривает его в течение 30 дней и направляет договор безвозмездного пользования и акт приема-передачи этому лицу.

Основанием принудительного прекращения права безвозмездного пользования лесными участками выступает невыполнение гражданами, юридическими лицами лесохозяйственного регламента и проекта освоения лесов (ч. 2 ст. 24 ЛК РФ 2006 г.), в том числе:

- в части охраны лесов от пожаров (ч. 8 ст. 51 ЛК РФ 2006 г.),
- в части защиты лесов (ч. 5 ст. 60.1 ЛК РФ 2006 г.),
- в части охраны лесов от загрязнения и иного негативного воздействия (ч. 5 ст. 60.12 ЛК РФ 2006 г.),
- в части воспроизводства лесов (ч. 4 ст. 61 ЛК РФ 2006 г.).

Однако данные нормы не соответствуют ст. 88 ЛК РФ 2006 г., которой для права безвозмезд-

ного пользования лесным участком не предусматривается составление проекта освоения лесов. Раз эти пользователи данный документ не составляют, они не могут проект и исполнять, и тем более абсурдно их лишать данного права за неисполнение проекта освоения лесов.

Таким образом, на основании проведенного анализа, можно прийти к следующим выводам. Во-первых, необходимо нормы о праве безвозмездного пользования лесным участком систематизировать, выделив в отдельную главу в действующем ЛК РФ 2006 года. В частности, четко определить правообладателей, их права и обязанности, максимальный срок заключения договора безвозмездного пользования лесным участком. Во-вторых, расширить круг субъектов-возможных правообладателей и помимо граждан

включить садоводческие или огороднические некоммерческие товарищества для ведения сельскохозяйственной деятельности. В третьих, четко определить документацию, которую оформляют правообладатели в связи с безвозмездным использованием лесными участками.

Библиографический список

1. Аграрное законодательство зарубежных стран и России / отв. ред. канд. юрид. наук Е. Л. Минина. М.: Юстицинформ, 2011.
2. Добровольский, А. А. Особенности разработки проектов освоения лесов для некоторых видов пользования на лесных землях в Российской Федерации / А. А. Добровинский // Известия Санкт-Петербургской лесотехнической академии. 2016. № 215.

УДК 340:349.41
ББК 67.4

ПРОБЛЕМА ВЫБОРА ПРИМЕНИМОГО ИСТОЧНИКА ПРАВА К ЗЕМЕЛЬНЫМ ОТНОШЕНИЯМ

А. П. Анисимов, А. А. Фенев

Аннотация. В статье рассматривается проблема выбора применимого источника права при регулировании земельных отношений с участием иностранных граждан. Анализ судебной практики позволяет авторам сделать вывод о фактическом ущемлении права иностранных граждан и юридических лиц, основанном на неверном толковании правовых норм.

Ключевые слова: источник права, земельные отношения, иностранный гражданин, иностранное юридическое лицо, международный договор.

THE PROBLEM OF THE OF LAW SOURCES APPLICABLE TO LAND RELATIONS

A. P. Anisimov, A. A. Fenev

Abstract. The article presents the problem of the choice of law sources applicable to land relations involving a foreign person or organization. The analysis carried out in relation to the court practice lets the author to conclude that the rights of foreign nationals and organizations are in fact violated because of misinterpretation of law.

Key words: source of law, land relations, foreign national, foreign organization, international agreement.

Исследование земельных отношений постоянно требует поиска соотношения между частноправовыми и публично-правовыми основами их законодательного регулирования [10, с. 91]. Но когда указанные отношения осложняются иностранным элементом, также возникает проблема выбора применимого источника права – международного или национального – в контексте установленного Конституцией РФ национального режима.

В соответствии с ч. 3 ст. 62 Конституции РФ [1], международным договором или федеральным законом могут быть предусмотрены изъятия из национального режима, т. е. ограни-

чение правового положения иностранных граждан и юридических лиц. В сфере земельных правоотношений одно из таких ограничений устанавливает ст. 3 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», согласно которой иностранные граждане, иностранные юридические лица могут обладать земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения только на праве аренды [6].

Возникает вопрос, распространяются ли подобные изъятия (ограничения) на иностранных граждан и юридических лиц, в отношении которых принцип национального режима установлен

в международном договоре (соглашении). И ответ на указанный вопрос, казалось бы, очевиден в силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, устанавливающей приоритет общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ перед национальным законодательством. Тем не менее судебная практика идет по совершенно иному пути.

Так, Департамент имущественных отношений Краснодарского края обратился в суд с иском о понуждении иностранного гражданина к продаже доли в праве общей долевой собственности на земельный участок сельскохозяйственного назначения на основании ст. 3 и 5 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Ответчик на указанное исковое требование возразил, указав, что в силу ч. 1 ст. 2 Гражданского кодекса РФ правила, установленные гражданским законодательством, применяются к отношениям с участием иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, если иное не предусмотрено федеральным законом [4]. Согласно ст. 7 Гражданского кодекса РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются в соответствии с Конституцией Российской Федерации составной частью правовой системы Российской Федерации. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены гражданским законодательством, применяются правила международного договора.

Кроме того, в соответствии со ст. 3 и 6 договора от 25.12.1998 между Российской Федерацией и Республикой Беларусь «О равных правах граждан» (ратифицирован Федеральным законом РФ 01.05.1999 № 89-ФЗ) граждане России и Беларуси пользуются равными гражданскими правами и свободами, как это предусмотрено законодательствами Договаривающихся Сторон. Договаривающиеся Стороны обеспечивают равное право их граждан на приобретение, владение, пользование и распоряжение имуществом на своих территориях. Договаривающиеся Стороны обеспечивают гарантированную защиту, права собственности их граждан [2].

На основании ч. 1 ст. 8 договора от 08.12.1999 между Российской Федерацией и Республикой Беларусь «О создании союзного государства» (ратифицирован Федеральным законом от 02.01.2000 № 25-ФЗ) в Союзном государстве

признаются и защищаются равным образом все формы собственности, признаваемые на территориях государств-участников, обеспечиваются равные права граждан на приобретение, владение, пользование и распоряжение имуществом [3].

Тем самым запрет на наличие в собственности у иностранного гражданина земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, предусмотренный ст. 3 Федерального закона РФ от 24.07.2002 №101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», а также земельного участка на приграничных территориях, установленный ч. 3 ст. 15 Земельного кодекса РФ, на ответчика как гражданина Беларуси не распространяется.

Суд искивые требования Департамента удовлетворил, указав в своем решении следующее [8]:

1) Согласно п. 3 ст. 3 Земельного кодекса Российской Федерации имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами. Видимо, суд таким образом намеревался обосновать неприменимость положений ст. 7 Гражданского кодекса РФ о приоритете международно-правовых норм перед национальными в рассматриваемом споре.

2) Доводы истца, что запрет на наличие в собственности у иностранного гражданина земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения в силу международного договора между Российской Федерацией и Республикой Беларусь «О равных правах граждан» на него как гражданина Беларуси не распространяются, суд считает несостоятельными, так как в данном случае применимы специальные нормы, регулирующие земельные правоотношения на территории Российской Федерации.

3) Согласно ст. 12 и 14 Кодекса Республики Беларусь «О земле» участки иностранные граждане вправе получать только в аренду и не могут приобретать их в собственность по договорам купли-продажи, дарения. Таким образом, в Республике Беларусь также существует запрет на передачу в собственность земельных участков иностранцам.

На наш взгляд, судом допущены грубейшие ошибки в толковании положений нормативно правовых актов, которые выражены, во-первых, в том, что им проигнорированы положения Конституции РФ о безусловном приоритете норм международных договоров РФ перед национальным законодательством, а также аналогичные положения ст. 4 ЗК РФ, в которой говорится: «Если международным договором Российской Федерации, ратифицированным в установленном порядке, установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Кодексом, применяются правила международного договора» [5].

Во-вторых, нормы международных договоров не могут соотноситься с нормами российского земельного законодательства как общие и специальные, поскольку здесь существует коллизия совершенно иного рода – коллизия между правовыми нормами разной юридической силы. Так, согласно п. 8 Постановления Пленума ВС РФ от 10.10.2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации», правила действующего международного договора Российской Федерации, согласие на обязательность которого было принято в форме федерального закона, имеют приоритет в применении в отношении законов Российской Федерации [7].

В-третьих, несостоятельна ссылка суда на нормы Кодекса Республики Беларусь «О земле», поскольку обязательность соблюдения норм ратифицированных Российской Федерацией международных договоров не ставится в зависимость от содержания законодательства иностранного государства ни Конституцией РФ, ни международным договором. Также здесь не идет речи о применении Правительством РФ в отношении граждан Республики Беларусь реторсий, затрагивающих их имущественные права на земельные участки.

Другой суд по аналогичному делу никак не прокомментировал доводы ответчика о неприменимости к нему как гражданину Республики Беларусь положений, предусмотренных п. 3 ст. 15 ЗК РФ, в соответствии с которыми иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях, поскольку договор от 25.12.1998 между Российской Федерацией и Республикой Беларусь «О равных

правах граждан», а также договор от 08.12.1999 между Российской Федерацией и Республикой Беларусь «О создании союзного государства» предусматривают равные права граждан договаривающихся государств на приобретение, владение, пользование и распоряжение имуществом на своих территориях. В решении об обязанности произвести отчуждение земельного участка суд лишь указал, что «действующим законодательством предусмотрена определенная процедура принудительного прекращения права собственности на имущество, которое не может находиться в собственности граждан» [9].

С учетом всего вышеизложенного можно сделать вывод о том, что судебная практика основывается на чрезвычайно спорном толковании правовых норм, что приводит к фактическому ущемлению прав иностранных граждан и юридических лиц в сравнении с гражданами и юридическими лицами Российской Федерации при отсутствии на то правовых оснований.

Библиографический список

1. Российская Федерация. Конституция (1993). Конституция Российской Федерации [Текст] : принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. // Собрание законодательства РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
2. Договор между РФ и Республикой Беларусь от 25.12.1998 «О равных правах граждан» [Текст] : ратифицирован Федеральным законом РФ 01.05.1999 № 89-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 47. Ст. 2625.
3. Договор от 08.12.1999 между Российской Федерацией и Республикой Беларусь «О создании союзного государства» [Текст] : ратифицирован Федеральным законом от 02.01.2000 № 25-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2000. № 7. Ст. 786.
4. Российская Федерация. Законы. Гражданский кодекс РФ [Текст] : часть 1 : от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
5. Российская Федерация. Законы. Земельный кодекс РФ [Текст] : от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
6. Российская Федерация. Законы. Об обороте земель сельскохозяйственного назначения [Текст] : федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.
7. Постановление Пленума ВС РФ от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.09.2017).

8. Решение Ейского районного суда от 02.02.2017г. по делу № 2-10/2017 [Электронный ресурс] // Судакт: сайт. – Режим доступа: <https://goo.gl/V8D7OK> (дата обращения: 30.09.2017).

9. Решение Таганрогского городского суда от 18.05.2017 г. по делу № Дело № 2-2542/17 [Элек-

тронный ресурс] // Судакт: сайт. Режим доступа: <https://goo.gl/0yKdva> (дата обращения: 30.09.2017).

10. Белякова, Е. В. Специфика гражданско-правового оборота земельных участков в Российской Федерации / Е. В. Белякова // Научный Вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. 2016. № 2. С. 90–92. – Серия «Юриспруденция».

УДК 342.9
ББК 67.401

ИСТОРИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ РЫБОЛОВСТВА И ОХРАНЫ ВОДНЫХ БИОЛОГИЧЕСКИХ РЕСУРСОВ

А. Н. Харитонова

Аннотация. Статья посвящена историческим особенностям развития административного законодательства в сфере охраны водных биоресурсов. Проведен ретроспективный анализ и дана оценка состояния правового регулирования рыболовства и охраны рыбных запасов. Отмечается, что регулирование и правовая охрана природных объектов Российским государством осуществлялись с давних времен и находили свое отражение в исторических памятниках российского права.

Ключевые слова: административное право, охрана водных биологических ресурсов, охрана рыболовства, нормативные акты.

HISTORICAL PECULIARITIES OF THE DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE LEGISLATION IN THE FIELD OF REGULATION OF FISHERY AND WATER BIOLOGICAL RESOURCES PROTECTION

A. N. Haritonova

Abstract. The article is devoted to historical features of the development of administrative legislation in the sphere of protection of aquatic biological resources. A retrospective analysis was conducted and an assessment of the state of the legal regulation of fisheries and the protection of fish stocks was made. It is noted that the regulation and legal protection of natural objects by the Russian state were carried out from ancient times and found its reflection in historical monuments of Russian law.

Key words: administrative law, protection of aquatic biological resources, protection of fisheries, normative acts.

Основы охраны и регулирования природных ресурсов изначально содержались в исторических исследованиях ранних памятников российского права – Русской правде [1, с. 256].

Земледелие являлось основным занятием, которое сочеталось с охотой и рыбной ловлей. В связи с чем защищались только права владельцев природных объектов от частных посягательств. То есть объекты природного мира становились объектом правовой, государственной охраны только в случае, когда являлись чьей-то собственностью [2, с. 101]. В дальнейшем этот принцип так и оставался основным и не нарушался.

Правовые акты XV–XVI вв. продолжали охранять объекты природного мира, принадле-

жащие князьям, общинам и монастырям. Так, за вылов водных биоресурсов в чужом пруду «пойманный с поличным подвергался в первый раз битью батогами, во второй раз – кнутом, а в третий раз – отрезанию уха». Был введен запрет на вылов рыбы без государственного разрешения в дворцовых прудах и озерах под угрозой наказания. Также «служилым людям, едущим со службы или на службу, насильственно ловить рыбу в чужих прудах под страхом наказания с взысканием за похищенное вдвое» [3, с. 16].

В Наказе царя Федора Ивановича астраханским воевода князю Сицкому и Пушкину 1591 г. был законодательно закреплён один из основных принципов законодательства в сфере

охраны водных биоресурсов: «вперед рыбным ловцам и торговым людям приказати накрепко и смотрети над ними того и велети, чтоб они рыбы ловили про себя и на продажу, сколько кому мочно атряпать, а лишние б рыбы не ловили и на песку не метали». Этот принцип сохранения биоресурсов и рационального их использования лег в основу действующего природоохранного законодательства, в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 166-ФЗ от 20.12.2004 г. «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

Так же некоторые Указы царя Михаила Федоровича непосредственно регулировали рыболовство, данные акты закрепляли правила рыболовства в отношении отдельных видов рыб для царя (сельдь, стерлядь). Анализируя указанные акты, можно утверждать, что, начиная с XVI в., нормативно закреплялись ограничения в сфере рыболовства, направленные на охрану и сохранение водных биоресурсов (правда, только в отношении дворцовой собственности), так, вводился запрет на вылов мальков сельди и т.д.

Советское государство с первых лет своего существования старалось уделять внимание плановому, рациональному использованию рыбных богатств и их охране [4, с. 10].

Правовую основу охраны природных ресурсов, в том числе и рыбных запасов, составляли Конституции СССР.

Конституция СССР 1924 г. относил водопользование к ведению Союза Советских Социалистических Республик (ст. 1).

Конституция СССР 1936 г. в ст. 6: «...вода и водные биоресурсы являются государственной собственностью, то есть всенародным достоянием» [5].

Конституция СССР 1977 г., ст. 11: «... в исключительной собственности государства находятся: земля, ее недра, воды, леса» [6].

В это время в государстве действуют Основы водного законодательства Союза ССР и союзных республик, которые закрепляют: «Государственная собственность на воды составляет основу водных отношений в СССР, создает благоприятные условия для осуществления планового и комплексного использования вод с наибольшим народнохозяйственным эффектом, позволяет обеспечить наилучшие условия труда, быта, отдыха и охраны здоровья советских людей» [7].

В сентябре 1972 г. Верховный Совет СССР принял постановление «О мерах по дальнейшему

улучшению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов», которое провозгласило охрану природы основной задачей государства [8]. Такой же принципы содержал Водный кодекс РСФСР 1972 года.

Для Каспийского бассейна отраслевое законодательство состояло из постановлений ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 13 марта 1972 г. «О комплексном использовании земельных, водных и рыбных ресурсов Волго-Ахтубинской поймы и дельты реки Волги в Астраханской области» и «О мерах по предотвращению загрязнения бассейнов рек Волги и Урала неочищенными сточными водами».

Действующее законодательство в сфере охраны водных биоресурсов состоит из Закона «О животном мире» 1995 г. [9], «О континентальном шельфе Российской Федерации» 1995 г. [10], «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» 1998 г. [11], «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» 1998 г. [12]. Каждый из названных законов регулирует основы рыболовства и охраны водных биоресурсов только в определенной части. В начале XXI в. произошло кардинальное изменение действующего рыбоохранного законодательства, которое завершилось принятием Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» [13]. Именно этот правовой акт до сих пор является основой правового регулирования отношений в области охраны и рационального использования водных биоресурсов, который позволил устранить противоречия в действующем законодательстве и отменил устаревшие правовые акты.

Библиографический список

1. Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период / Под ред. Ю. П. Титова, О. И. Чистякова / Т. Е. Новицкая, В. П. Портнов, Н. А. Семидеркин и др. Юридическая литература. М., 1990.
2. Правда Русская. Т. 2. Комментарий. М.-Л., 1947.
3. Перевертайлова, Л. С. Административная ответственность за нарушение правил рыболовства и охраны рыбных запасов (по материалам Обь-Иртышского бассейна): автореф. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Л. С. Перевертайлова. М.: РГБ, 2003.
4. Кузнецов, К. К. Административно-правовая охрана рыбных запасов. Волгоград. Нижне-Волжское книжное издательство, 1989.

5. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г.) // constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936

6. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.) // constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977

7. Закон СССР от 10.12.1970 «Об утверждении основ водного законодательства союза ССР и союзных республик» (вместе с основами законодательства) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1970. № 50. Ст. 566.

8. Постановление ВС СССР от 20.09.1972 № 3351-VIII «О мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1972. № 55.

9. Собрание законодательства РФ, 24.04.1995, № 17, ст. 1462.

10. Собрание законодательства РФ, 04.12.1995, № 49, ст. 4694.

11. Собрание законодательства РФ, 21.12.1998, № 51, ст. 6273.

12. Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3833.

13. Собрание законодательства РФ, 27.12.2004, № 52 (часть 1), ст. 5270.

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ

LEGAL SUPPORT OF STATE AND MUNICIPAL AUTHORITIES

УДК 342.5
ББК 67.400.7

О КОНТРОЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЯХ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ НА ПРИМЕРЕ ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Н. А. Рубченко

Аннотация. В статье рассматриваются правовые основы контрольных полномочий представительного органа муниципального образования. Анализируются муниципальные правовые акты муниципальных образований в Волгоградской области, регулирующие порядок реализации контрольных полномочий представительными органами.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, представительный орган, контрольные полномочия представительного органа.

ABOUT CONTROL POWERS OF THE MUNICIPALITY'S REPRESENTATIVE BODY ON THE EXAMPLE OF THE VOLGOGRAD REGION

N. A. Rubchenko

Abstract. This article provides an overview of legal framework of control powers of the municipality's representative body. The author analyzes the municipal legal acts of the municipalities in the Volgograd region that regulate the order of realization of control powers by the representative bodies.

Key words: local governments, representative body, control powers of the representative body.

Актуальность исследования вопросов контроля в сфере местного самоуправления определяется той важной ролью, которую контроль играет в системе управления в целом. Какие бы совершенные правовые акты не регулировали общественные отношения, какие бы безупречные решения не принимались в сфере управления, без контроля за их реализацией невозможно функционирование эффективной системы управления.

Значимость контроля состоит как в выявлении допущенных нарушений, так и в предупреждении таких нарушений. Поэтому так важно

организовать эффективную систему контроля на местах. Это гарантирует соблюдение прав и свобод человека, позволит защитить от произвола и злоупотребления властью, воплотить в жизнь принципы неотвратимости ответственности за совершенное правонарушение и в целом улучшить качество жизни населения.

Вместе с тем эффективный контроль невозможно обеспечить исключительно силами государственного аппарата, учитывая большое число муниципальных образований в России и широкий круг решаемых ими задач. Поэтому так важно организовать эффективный контроль

внутри муниципалитета силами органов местного самоуправления, наделенных контрольными полномочиями, которые осуществляют контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в части исполнения муниципальных правовых актов.

Ведущая роль в организации контроля за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления принадлежит представительному органу муниципального образования. Представительный орган принадлежит к числу обязательных органов в структуре органов местного самоуправления наряду с главой муниципального образования и местной администрацией (исполнительно-распорядительным органом муниципального образования). Это коллегиальный орган, который непосредственно выражает волю населения и принимает решения от его имени. Основными функциями представительного органа являются: представительная, правотворческая и контрольная функции.

Представительный орган формирует иные органы местного самоуправления. В Волгоградской области согласно Закону Волгоградской области от 29 мая 2014 г. № 70-ОД «О некоторых вопросах формирования органов местного самоуправления в Волгоградской области» в городских округах, муниципальных районах, городских поселениях – административных центрах глава муниципалитета избирается представительным органом [1]. В силу ч. 8 ст. 37 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации [2]. Представительный орган также образует контрольно-счетный орган муниципального образования в целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля (ч. 1 ст. 38 Федерального закона 131-ФЗ).

Контрольная функция – ключевая составляющая в деятельности представительного органа муниципального образования. Контрольные полномочия предоставлены представительному органу Федеральным законом № 131-ФЗ. Контрольные полномочия представительного органа закрепляются в уставе муниципального образования согласно ч. 3 ст. 34 и ч. 3 ст. 77 Федерального закона 131-ФЗ.

Представительный орган осуществляет контроль за:

- исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения (п. 9 ч. 10 ст. 35 Федерального закона 131-ФЗ);

- соответствием деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления уставу муниципального образования и нормативным правовым актам представительного органа (ч. 3 ст. 77 Федерального закона 131-ФЗ).

Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен представительному органу муниципального образования (ч. 5 ст. 36 Федерального закона 131-ФЗ). Он представляет ежегодные отчеты о результатах своей деятельности представительному органу, а в случае, если возглавляет местную администрацию, также о результатах деятельности местной администрации, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом (ч. 5.1 ст. 36 Федерального закона 131-ФЗ). Глава местной администрации, работающий по контракту, также подконтролен и подотчетен представительному органу и обязан представлять ежегодные отчеты о результатах своей деятельности и деятельности местной администрации представительному органу (ч. 6.1 ст. 37 Федерального закона 131-ФЗ). Представительный орган не только заслушивает отчет, но и дает оценку деятельности главы муниципального образования.

В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся утверждение отчета об исполнении местного бюджета (п. 2 ч. 10 ст. 35 Федерального закона 131-ФЗ).

Представительный орган муниципального образования осуществляет контрольные полномочия в следующих формах: заслушивание отчетов, информации о деятельности местной администрации, должностных лиц местного самоуправления на заседаниях представительного органа, заседаниях комиссий представительного органа; депутатские слушания; депутатские запросы; деятельность специально созданных рабочих групп; сбор информации; проведение проверок; депутатское расследование. Порядок проведения контрольных мероприятий определяется уставом муниципального образования, муниципальными правовыми актами, регламентом представительного органа в соответствии с Законом Волгоградской области от 02 декабря 2008 г. № 1791-ОД «О гарантиях осуществления полно-

мочий депутата и выборного должностного лица местного самоуправления в Волгоградской области» [3].

Отдельно остановимся на контроле за исполнением муниципальных правовых актов. В ряде муниципалитетов Волгоградской области представительные органы приняли специальные муниципальные правовые акты, определяющие порядок осуществления контроля за исполнением муниципальных правовых актов. Это Светлоярская, Старополтавская, Кумылженская районные Думы, Волгоградская городская Дума.

Так, решением Кумылженской районной Думы определены формы контроля за исполнением решений Кумылженской районной Думы, установлен механизм реализации контрольных функций Думой [4]. Основными целями контроля Кумылженской районной Думы за исполнением решений являются: повышение эффективности действия решений районной Думы; выявление причин и условий, препятствующих их исполнению; обеспечение своевременного решения установленных ими задач. По результатам осуществления контрольных функций Кумылженская районная Дума принимает постановления, в которых могут содержаться рекомендации руководителям органов местного самоуправления о привлечении должностных лиц к ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение решений Кумылженской районной Думы.

Волгоградской городской Думой принято Положение о порядке осуществления контрольных полномочий, которым урегулированы вопросы организации и исполнения контроля [5]. Общее руководство деятельностью по осуществлению контрольных полномочий осуществляют председатель Думы, заместители председателя Думы в соответствии с распределением обязанностей и председатели комитетов городской Думы. Волгоградская городская Дума на своем заседании принимает решение о постановке на контроль вопросов исполнения органами местного самоуправления Волгограда и должностными лицами полномочий по решению вопросов местного значения, муниципальных правовых актов Волгограда в виде протокольного поручения. При этом обязательно указываются лица, ответственные за проведение контрольного мероприятия, а также форма и срок его проведения. В целях осуществления оперативного контроля за исполнением органами местного самоуправления Волгограда и должностными лицами полномочий по решению вопросов местного значения, муниципальных правовых актов Волгограда

не реже одного раза в квартал проводится совещание – «Час контроля».

Порядок рассмотрения ежегодного отчета главы муниципального образования установлен представительными органами Котовского муниципального района, Камышинского муниципального района, Клетского муниципального района, Ленинского муниципального района, Николаевского муниципального района, городского округа – город Волжский Волгоградской области [6].

Вопросы, касающиеся осуществления контрольных полномочий, находят отражение в регламентах работы представительных органов. Так, согласно ст. 9 Регламента Ленинской районной Думы осуществление контрольных функций относится к основным задачам постоянных комиссий Думы [7]. Постоянная комиссия вправе заслушивать на своем заседании доклады и сообщения руководителей структурных подразделений администрации Ленинского муниципального района, сообщения руководителей расположенных на территории района организаций, в том числе об исполнении муниципальных правовых актов. Комиссия вправе контролировать реализацию решений Думы, может вносить предложения о заслушивании на заседании Думы информации о выполнении решений Думы, вносить предложения о снятии с контроля решений Думы. Дума в целях осуществления контроля вправе также создавать специальные временные комиссии.

Ст. 48 Регламента Камышинской городской Думы регулирует вопросы проведения депутатских слушаний [8]. Ст. 16 Регламента Камышинской районной Думы определено, что для оперативного осуществления контрольных функций Думы могут быть образованы рабочие депутатские группы, состав, задачи, направления и порядок деятельности которых устанавливаются Думой [9].

Региональным законодателем установлена административная ответственность за неисполнение муниципальных правовых актов. Согласно ст. 13.21 Кодекса Волгоградской области об административной ответственности неисполнение муниципальных правовых актов влечет наложение штрафа: на граждан от 1 до 4 тыс. руб. или предупреждение; на должностных лиц – от 7 до 12 тыс. руб.; на юридических лиц – от 15 до 30 тыс. рублей. Ст. 13.7 Кодекса Волгоградской области об административной ответственности установлена ответственность за предоставление должностным лицом заведомо ложной информации или несоблюдение установленных сроков и порядка предоставления информации депутату

представительного органа – наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 5 до 7 тыс. рублей [10].

Как видим, представительному органу принадлежит ведущая роль в системе местного самоуправления. Контроль, осуществляемый представительными органами, – это не только право, это обязанность представительного органа. Именно контроль является основой сильной и стабильной власти на местах. Поэтому контроль в представительных органах должен осуществляться на плановой основе и носить системный характер.

Библиографический список

1. О некоторых вопросах формирования органов местного самоуправления в Волгоградской области [Электронный ресурс]: Закон Волгоградской области от 29 мая 2014 г. № 70-ОД // КонсультантПлюс : справочно-правовая система. М., 1992–2018.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ // КонсультантПлюс : справочно-правовая система. М., 1992–2018.
3. О гарантиях осуществления полномочий депутата и выборного должностного лица местного самоуправления в Волгоградской области [Электронный ресурс]: Закон Волгоградской области от 02 декабря 2008 г. № 1791-ОД // КонсультантПлюс : справочно-правовая система. М., 1992–2018.
4. О контроле Кумылженской районной Думы за исполнением решений и иных нормативных правовых актов Кумылженской районной Думы [Электронный ресурс]: Решение Кумылженской районной Думы от 30 марта 2009 г. № 47/299-РД // КонсультантПлюс : справочно-правовая система. М., 1992–2018.
5. О Положении о порядке осуществления Волгоградской городской Думой контрольных полномочий [Электронный ресурс]: Решение Волгоградской городской Думы от 14 июля г. 2010 № 35/1055 // КонсультантПлюс : справочно-правовая система. М., 1992–2018.
6. Решение Котовской районной Думы от 28 февраля 2018 г. № 12-РД; Решение Камышинской районной Думы от 22 января 2018 г. № 6/30; Решение Клетской районной Думы от 30 января 2018 г. № 43/274; Решение Ленинской районной Думы от 28 декабря 2017 г. № 54/200; Решение Николаевской районной Думы от 26 декабря 2017 г. № 47/266; Городское положение о порядке представления ежегодных отчетов главы городского округа – город Волжский Волгоградской области от 28 декабря 2011 г. № 236-ВГД [Электронный ресурс]: КонсультантПлюс : справочно-правовая система. М., 1992–2018.
7. Регламент Ленинской районной Думы, утвержденный решением Ленинской районной Думы от 10 ноября 2005 г. № 2/10.
8. Регламент Камышинской городской Думы [Электронный ресурс]: Постановление Камышинской городской Думы от 25 сентября 2008 г. № 8/63 // КонсультантПлюс : справочно-правовая система. М., 1992–2018.
9. Регламент Камышинской районной Думы [Электронный ресурс]: Решение Камышинской районной Думы от 20 сентября 2017 г. № 1/1 // КонсультантПлюс : справочно-правовая система. М., 1992–2018.
10. Кодекс Волгоградской области об административной ответственности [Электронный ресурс]: Закон Волгоградской области от 11 июня 2008 г. № 1693-ОД // КонсультантПлюс : справочно-правовая система. М., 1992–2018.

УДК 349.227
ББК 67.405.1

ОТДЕЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ К ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

О. В. Лукьяновская, А. Ш. Зухайраева

Аннотация. В настоящей статье авторами сделан анализ теоретических и правовых оснований для выявления особенностей привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения. Сделан вывод: при вынесении решения о наложении дисциплинарного взыскания в форме увольнения по утрате доверия следует ориентироваться на мнение комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и ее рекомендации, а также учитывать все обстоятельства, которые привели к совершению служащим проступка.

Ключевые слова: дисциплинарная ответственность, государственный гражданский служащий, коррупционные правонарушения.

SEPARATE FEATURES OF INVOLVEMENT OF PUBLIC SERVANTS TO DISCIPLINARY RESPONSIBILITY FOR CORRUPTION OFFENSES

O. V. Lukyanovskaya, A. Sh. Zukhayrayeva

Abstract. In this article, the authors analyze the theoretical and legal grounds for identifying the features of public servants to disciplinary responsibility for corruption offenses. The conclusion is made when making a decision on the imposition of disciplinary sanctions in the form of dismissal for loss of confidence should be guided by the opinion of the Commission on compliance with the requirements for official behavior and its recommendations, and take into account all the circumstances that led to the Commission of misconduct by employees.

Key words: disciplinary responsibility, public civil servant, corruption offenses.

Одним из оснований привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности в Российской Федерации являются коррупционные правонарушения. Однако в настоящее время нормативно-правовая база не содержит официального определения термина «коррупционные правонарушения». Исходя из смысла Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», под таким деликтом следует понимать противоправное виновное деяние, выраженное в форме действия или бездействия, которое проявляется в получении или дачи взятки, злоупотреблении положением, в том числе служебным, любом незаконном использовании физическим лицом своего должностного положения, влекущем нарушения законных интересов общества и государства в целях получения выгоды в любом ее выражении (деньги, ценности, имущество и услуги имущественного характера) для себя или третьих лиц.

В правовой науке существуют различные позиции по поводу отнесения коррупционных правонарушений к дисциплинарным или же к административным.

Институт дисциплинарной ответственности у государственных гражданских служащих в последнее время интенсивно развивается. По мнению многих авторов, коррупционные правонарушения должны носить дисциплинарную ответственность. Как объективно отмечает М. Б. Добробаба: «значение данного вида юридической ответственности для государства, общества и отдельных государственных служащих трудно переоценить, поскольку с помощью дисциплинарной ответственности могут быть решены некоторые проблемы обеспечения функционирования эффективной системы государственного управления, создания административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы, таким образом обеспечена защита прав и законных интересов государственных служащих» [1, с. 3–4]. Большими преимуществами дисциплинарной ответственности являются доступность и эффективность применения; устойчивость мер воздействия на лиц, совершивших нарушение; показательность для других государственных гражданских служащих и др.

С. А. Денисов считает, что нужно отстоять позицию о переносе коррупционных правонарушений в сферу административной ответственности, поскольку он видит неоспоримые преимущества в том, чтобы ввести «Кодекс поведения государственных служащих» [2, с. 9–10]. Коррупционные проступки, которые не являются преступлениями, должны быть возведены в ранг административных правонарушений, которые, например, могут предусматриваться в данном кодексе. Более того, вносилось предложение выделить и обособить в специальных нормах среди составов административных правонарушений, предусмотренных Особенной частью КоАП РФ, составы правонарушений, обладающие признаками коррупции: субъект – государственный служащий, цель – имущественная или иная личная заинтересованность; объективная сторона включает злоупотребление полномочиями, – и в качестве санкции установить дисквалификацию как безальтернативную санкцию за такое правонарушение [3, с. 8]. Схожие предложения высказывают и другие специалисты [4, с. 58–61].

Таким образом, в отечественной административно-правовой науке сформировались две противоположные позиции по вопросу о том, какая ответственность – административная или дисциплинарная – должна играть основную роль в обеспечении законности на государственной и муниципальной службе. Обратим внимание, что речь в данном случае идет о конкуренции административных и дисциплинарных мер воздействия на служащих, совершивших одни и те же деяния. Обусловлено это тем, что составы административных правонарушений, по которым в настоящее время могут быть привлечены государственные и муниципальные служащие (преимущественно как должностные лица), так или иначе предусматривают в качестве объективной стороны деяния, связанные с неисполнением или ненадлежащим исполнением служащими возложенных на них служебных обязанностей, что в соответствии с законодательными актами о государственной и муниципальной службе представляет собой именно дисциплинарный проступок.

Конечно, можно рассматривать и вариант, когда государственный гражданский служащий, совершивший административное правонарушение при исполнении служебных обязанностей, должен привлекаться одновременно и к административной, и к дисциплинарной ответственности. Такая позиция разделяется многими исследователями [5, с. 636–637], хотя есть у нее и про-

тивники [6]. Не вдаваясь в подробности данной дискуссии, отметим, что нам более верным представляется все же недопустимость двойного наказания лица за одно и то же деяние.

Исходя из этого, в случаях, когда деяние государственного гражданского служащего представляет собой одновременно и административное правонарушение, и дисциплинарный проступок, на уровне законодательной стратегии необходимо определить, какой вид юридической ответственности будет в большей степени способствовать достижению ее целей.

Выше уже отмечались преимущества дисциплинарной ответственности по сравнению с другими видами юридической ответственности, в том числе с административной. Однако в определенных ситуациях эти же достоинства могут стать и ее недостатками. Главным среди них обычно называют проблему злоупотребления дискреционными полномочиями представителя нанимателя [7]. Безусловно, удобно, когда представитель нанимателя самостоятельно с учетом каждой конкретной ситуации может решать, наказывать государственного гражданского служащего, совершившего дисциплинарный проступок, или нет, и если да, то какое именно взыскание к нему применить. Это и есть гибкость дисциплинарной ответственности и при правильном применении она позволяет руководству органов власти эффективно воздействовать на служащих.

Мы же считаем, что такая полнота власти со стороны представителя нанимателя может привести к различным злоупотреблениям – освобождению «нужных» должностей, увольнению неугодных сотрудников, наложению взыскания на несогласных с руководством служащих, запугиванию и устрашению коллектива и т. п.

На наш взгляд, при вынесении решения о наложении дисциплинарного взыскания (особенно в виде увольнения по утрате доверия) следует ориентироваться на мнение комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и ее рекомендации, а также учитывать все обстоятельства, которые привели к совершению служащим проступка (например, фактическое расторжение брачных отношений и невозможность предоставления сведений о доходах супруга, с которым служащий находится в разводе; техническая ошибка при заполнении сведений о доходах, расходах и обязательствах имущественного характера, ошибки третьих лиц – банков, Федеральной налоговой службы и пр.), что

позволит более эффективно гарантировать права и свободы государственных служащих.

Библиографический список

1. Добробаба, М. Б. Служебно-деликтные дисциплинарные правоотношения (административно-правовое исследование) / Под ред. А. Ю. Соколова / М. Б. Добробаба. М., 2016.

2. Административная ответственность: вопросы теории и практики (восьмые «Лазаревские чтения») // Государство и право. 2005. № 1.

3. Сорокин, Р. С. Увольнение с государственной службы как мера противодействия коррупции: Дис. ... канд. юрид. наук / Сорокин Р. С. Саратов, 2016.

4. Долгих, И. П. Несовершенство законодательства об административных правонарушениях / И. П. Долгих // Законность. 2014. № 7.

5. Добробаба, М. Б. Проблема поиска фактических оснований дисциплинарной ответственности государственных служащих / М. Б. Добробаба // Административное и муниципальное право. 2013. № 6.

6. Ноздрачев, А. Ф. Коррупция как правовая проблема в вопросах и ответах / А. Ф. Ноздрачев // Адвокат. 2007. № 10.

7. Бубон, К. В. О российской системе и практике применения наказаний в качестве мер юридической ответственности / К. В. Бубон // Адвокат. 2009. № 4.

УКРЕПЛЕНИЕ ПРАВОПОРЯДКА И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

STRENGTHENING OF LAW AND ORDER AND FIGHT AGAINST CRIME

УДК 343.241.2
ББК 67.409

К ВОПРОСУ ОБ ИСПОЛНЕНИИ УГОЛОВНОГО НАКАЗАНИЯ В ВИДЕ ОГРАНИЧЕНИЯ СВОБОДЫ

В. Н. Тронева, И. В. Шевчук

Аннотация. В статье анализируются некоторые проблемы исполнения уголовного наказания в виде ограничения свободы уголовно-исполнительными инспекциями, рассматриваются пути решения данных проблем.

Ключевые слова: ограничение свободы; уголовно-исполнительные инспекции; осужденные; наказание; система электронного мониторинга подотчетных лиц.

ON THE QUESTION OF EXECUTION OF CRIMINAL PUNISHMENT IN THE FORM OF RESTRICTION OF FREEDOM

V. N. Troneva, I. V. Shevchuk

Abstract. The article analyzes some problems of the execution of criminal punishment in the form of restrictions on freedom by penitentiary inspectorates, discusses the ways to solve these problems.

Key words: restriction of freedom; Penitentiary inspectorates; convicted; punishment; System of electronic monitoring of accountable persons.

Ограничение свободы как вид уголовного наказания впервые введен в отечественное законодательство в 1996 г., в соответствии с Федеральным законом от 8 января 1997 г. № 2-ФЗ «О введении в действие Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации» [13]. По первоначальной задумке законодателя обозначенный вид наказания планировался исполняться исправительными центрами, которые должны были действовать по всей России, в каждом ее субъекте. Однако, чтобы построить эти учреждения, наполнить их соответствующей инфраструктурой, оснастить кадрами и т.д. требовалось немало финансовых вложений, что не позволяло долгое время применять положения уголовного и уголовно-исполнительного законодательства в части назначения и исполнения ограничения свободы.

Существенные изменения в содержании этого наказания, порядке его применения произошли в декабре 2009 г. в связи с подписанием Президентом РФ Федерального закона от 27 декабря 2009 г. № 377-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы». Соответствующие изменения были внесены и в Уголовно-исполнительный кодекс РФ. В гл. 8 УИК РФ была введена ст. 47.1 «Порядок исполнения наказания в виде ограничения свободы», ч. 1 которой предусматривает, что специализированным государственным органом, осуществляющим надзор за отбыванием осужденными наказания в виде ограничения свободы,

является уголовно-исполнительная инспекция (УИИ) [1].

Таким образом, на сегодняшний день в арсенале у правоприменителя появился еще один вид уголовного наказания, который альтернативен лишению свободы, а его реализация осуществляется в условиях, исключающих изоляцию осужденного от общества.

Как известно, негативные последствия изоляции влекут за собой множество порой трудно разрешаемых проблем, связанных с последующей ресоциализацией лиц, отбывших лишение свободы. Изоляция предполагает отделение, обособление субъекта от окружающей среды, ограничение, прерывание прежних социальных связей, «вырывание» изолируемого из ранее окружавшей его микросреды при сохранении общих социальных связей [2].

По мнению практиков и ученых, такой вид наказания, как ограничение свободы, поможет, прежде всего, разгрузить места лишения свободы и даст возможность лицам, которые впервые совершили преступления небольшой и средней тяжести, исправиться без отрыва их от общества и привычных условий проживания. Благодаря этому будет решаться такая важная задача, предусмотренная Концепцией развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г. [3], как расширение сферы применения наказаний и мер, не связанных с лишением свободы. Так, в гл. 5 р. III названной Концепции отмечено, что «с целью обеспечения эффективного контроля за исполнением осужденным обязанностей и ограничений предполагается использование аудиовизуальных, электронных и иных технических средств надзора и контроля, автоматизированного компьютерного учета осужденных».

Содержание наказания в виде ограничения свободы и особенности его назначения регламентируются ст. 53 УК РФ, а также разъясняются постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 58 «О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания». Порядок исполнения наказания в виде ограничения свободы предусмотрен гл. 8 УИК РФ, а также «Инструкцией по организации исполнения наказания в виде ограничения свободы», утвержденной Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 11 октября 2010 г. № 258, Постановлением Правительства РФ от 31 марта 2010 г. № 198 «Об утверждении перечня аудиовизуальных, электронных и иных технических средств надзора и контроля, используемых уголовно-исполнительными инспекциями для обеспечения

надзора за осужденными к наказанию в виде ограничения свободы».

Законодатель четко обозначил карательную сущность этого вида наказания, которая заключается в установлении судом осужденному определенных ограничений: не покидать место постоянного проживания (пребывания) в определенное время суток, не посещать определенные места, расположенные в пределах территории соответствующего муниципального образования, не выезжать за пределы территории соответствующего муниципального образования, не посещать места проведения массовых и иных мероприятий и не участвовать в указанных мероприятиях, не изменять место жительства или пребывания, место работы и (или) учебы без согласия уголовно-исполнительной инспекции. При этом суд возлагает на осужденного обязанность являться в уголовно-исполнительную инспекцию от одного до четырех раз в месяц для регистрации. Обязательными элементами содержания рассматриваемого вида наказания являются ограничения на изменение места жительства или пребывания без согласия уголовно-исполнительной инспекции, а также на выезд за пределы территории соответствующего муниципального образования [4].

Анализ правоприменительной практики судов Российской Федерации свидетельствует о постепенном расширении применения данного вида наказания. Так, количество осужденных к ограничению свободы составило: в 2010 г. – 6 444 чел., в 2011 г. – 11 539 чел., в 2012 г. – 24 285 чел., в 2013 – 32 654 чел., в 2014 г. – 27 080 чел., в 2015 г. – 12 132 человека. Наряду со сказанным следует отметить, что появилось значительное количество проблем назначения и исполнения анализируемого вида наказания [5].

И. В. Громова справедливо указывает на сложности, которые связаны с отсутствием средств электронного мониторинга [6]. Сам перечень аудиовизуальных, электронных и иных технических средств надзора и контроля, используемых уголовно-исполнительными инспекциями для обеспечения надзора за осужденными к наказанию в виде ограничения свободы, установлен Постановлением Правительства РФ от 31 марта 2010 года.

В связи с законодательно разрешенной возможностью использовать электронные средства контроля и практическим отсутствием таких средств у сотрудников УИИ возникают непреодолимые трудности в осуществлении контроля за соблюдением установленных судом ограничений, а по сути дела – с эффективной реализацией исполнения этого вида наказания.

Отметим, что в ст. 53 УК РФ предусмотрен запрет на уход из дома (квартиры, иного жилища) в определенное время суток. Под таким временем подразумевается период с 22.00 до 6.00. Однако уголовно-исполнительная инспекция не имеет возможности проверить – дома осужденный или нет, так как в соответствии с п. 27 названной Инструкции посещение инспектором его жилища в ночное время запрещено [11]. Также не всегда возможно проконтролировать этот вопрос и по городскому телефону (он далеко не во всех квартирах имеется), а если и есть, то вместе с осужденным могут проживать дети, престарелые родственники, иные лица, конституционные права которых компетентные органы могут нарушить. Таким образом, мы сталкиваемся еще с одной проблемой: такой элемент карательной составляющей данного наказания, который практически нельзя реализовать, порождает у осужденного ложное чувство «безнаказанности».

Поэтому мы разделяем мнение И. В. Громовой, И. Ю. Пашенко, А. В. Карпова и других ученых, считающих данное ограничение малоэффективным.

Еще одной проблемой, возникающей на практике и вызывающей ряд вопросов, является реализация запрета на посещение определенных мест, расположенных в пределах территории соответствующего муниципального образования. УК РФ не раскрывает понятия «определенные места». П. 49 Инструкции в качестве примера приводит места, связанные с употреблением алкогольных напитков и наркотических средств [11]. Если с первыми все понятно – это кафе, бары, рестораны и иные заведения, то как выявлять места употребления наркотических средств, не ясно. Мы солидарны с И. В. Громовой, что решение данной проблемы видится в наделении уголовно-исполнительных инспекций правом проверять осужденных на состояние алкогольного и наркотического опьянения, что даст основания полагать, посещал ли осужденный такие места или нет [6].

Следует согласиться и с мнением С. А. Ходжалиева, который отмечает, что важным моментом представляется прямо установленная в Постановлении Пленума рекомендация судам четко и детально перечислять определенные места и мероприятия, находящиеся для конкретного осужденного под запретом, не ограничиваясь в приговоре лишь дословным цитированием положений ст. 53 УК РФ [7].

Исполнение запрета на посещение мест проведения массовых и иных мероприятий и на участие в них затрудняется тем, что нет возмож-

ности приставить к каждому осужденному сотрудника уголовно-исполнительной инспекции для проверки соответствия его поведения установленным требованиям. Тем более когда речь идет о массовых мероприятиях и толпе, в которой всегда можно легко скрыться от сотрудника, уполномоченного осуществлять исполнение этого вида наказания. В подобных ситуациях выявление указанного нарушения становится практически невозможным.

Что касается еще одного ограничения, установленного законом, – не выезжать за пределы территории соответствующего муниципального образования, – стоит учитывать, что проверить соблюдение данного запрета проблематично, если, к примеру, осужденный не совершил никаких правонарушений, не попал в отчеты правоохранительных органов и нет свидетелей пересечения им установленной границы, а сотрудники инспекции в этот день не проверяли его место нахождения.

По мнению И. Ю. Пашенко и А. В. Карпова, закрепляя в ч. 1 ст. 53 УК РФ такой элемент наказания, как обязательное ограничение осужденному не выезжать за пределы территории соответствующего муниципального образования, законодатель не учел, что муниципальное образование может быть представлено в пяти видах (городское поселение, сельское поселение, муниципальный район, городской округ, внутригородская территория города федерального значения). В связи с этим у осужденного могут возникнуть сложности в соблюдении установленных судом ограничений, например, при осуществлении трудовой деятельности либо учебы, место которой может находиться в ином муниципальном образовании одного и того же населенного пункта.

Пленум Верховного Суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 58 «О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания» пытался разрешить данный вопрос путем расширительного толкования ст. 53 УК РФ. В нем указано, что «если в состав населенного пункта, в котором проживает осужденный, входят несколько муниципальных образований, то суд вправе установить соответствующие ограничения в пределах территории такого населенного пункта. Если населенный пункт является частью муниципального образования, то ограничения устанавливаются в пределах территории муниципального образования, а не населенного пункта» [5].

И. В. Громова указывает на «фактическое неприменение средств электронного мониторинга ввиду их отсутствия» [6]. Однако мы солидар-

ны с Э. В. Лядовым, приводящим данные ФСИН России, что с 2011 г. система электронного мониторинга подконтрольных лиц используется в деятельности 2403 УИИ и их филиалов 81 территориального органа ФСИН России.

В настоящее время ФСИН России осуществляет работу по внедрению системы электронного мониторинга подконтрольных лиц (СЭМПЛ) на территории Крыма на основании Указа Президента РФ от 28.07.2016 г. № 375. По состоянию на 20 февраля 2016 г. оборудование СЭМПЛ введено в эксплуатацию в 16 из 28 филиалов УИИ данного региона. За весь период использования СЭМПЛ под электронным контролем находились 88 233 осужденных к ограничению свободы. В 2015 г. по учетам уголовно-исполнительных инспекций территориальных органов ФСИН России прошло 55 895 лиц, осужденных к наказанию в виде ограничения свободы (в 2014 г. – 66 840, в 2013 – 63 053) [8].

Следует согласиться с мнением И. Г. Григорьян, указывающего на наличие некоторых пробелов в законодательстве при применении электронных средств контроля и надзора. Так, на сегодняшний день в уголовно-исполнительных инспекциях используется стационарное контрольное устройство (СКУ), мобильное контрольное устройство (МКУ) и электронный браслет (ЭБ).

Стационарное контрольное устройство (СКУ) – это специальное электронное устройство, разработанное для обеспечения круглосуточного непрерывного приема и идентификации сигналов электронного браслета, а также для контроля присутствия подконтрольного лица в помещении или на установленной территории в соответствии с расписанием, оповещения о разного рода нарушениях (попытках снятия и др.).

Электронный браслет (ЭБ) – электронное устройство, применяемое к подконтрольному лицу с целью его дистанционной идентификации и отслеживания его местонахождения, предназначенное для длительного (до 3 лет) ношения на теле, имеющее встроенную систему несанкционированного снятия и вскрытия корпуса.

Согласно инструкции по эксплуатации контрольных устройств перед надеванием электронного браслета необходимо измерить окружность лодыжки подконтрольного лица с помощью рулетки или портняжного сантиметра. Также имеется таблица подбора длин ремней, однако осужденные зачастую жалуются на нарушение кровообращения, выражают опасения гигиенического характера. У некоторых осужденных встречается отечность конечностей, что исключает возможность применения «ремня по разме-

ру», а это предполагает несанкционированное снятие электронного браслета без видимых повреждений.

Таким образом, осужденный может с момента снятия браслета до момента выявления данного нарушения покинуть место проживания в ночное время суток, выехать за пределы административно-территориального образования, тем самым нарушая установленные судом ограничения. В подобных случаях у сотрудников уголовно-исполнительной инспекции практически отсутствуют действенные рычаги воздействия на осужденного. Доказать данный факт в суде возможно лишь в случае признания осужденным факта нарушения установленных судом ограничений, либо в случае его задержания сотрудниками правоохранительных органов.

В п. «б» ч. 4 ст. 58 УИК РФ злостно уклоняющимся от отбывания наказания в виде ограничения свободы признается осужденный, отказавшийся от использования в отношении его технических средств надзора и контроля, однако самовольное снятие электронного браслета не подпадает под данную категорию нарушений. Полагаем, что и эта проблема требует к себе особого внимания.

Такой недостаток необходимо устранить путем корректировки законодательства. Мы поддерживаем предложение И. Г. Григорьян: «Несмотря на то, что в обозримом будущем система крепления ремней к браслетам будет модернизирована и внедрена в практику, видится целесообразным дополнить ч. 1 ст. 58 УИК РФ нарушением порядка и условий отбывания наказания в виде ограничения свободы, указав самовольное снятие контрольного устройства без уважительной причины нарушением порядка и условия отбывания ограничения свободы» [9].

На сегодняшний день в условиях кризисной ситуации значительно затруднено финансирование уголовно-исполнительной системы, что существенно сказывается на деятельности УИИ, особенно при использовании системы электронного мониторинга подконтрольных лиц. Вместе с тем следует отметить и несовершенства самих технических средств, когда они применяются при исполнении ограничения свободы. Так, электронные браслеты (СЭМПЛ) ограничивают передвижение по определенному локальному участку осужденного, при нарушении пространства срабатывает датчик и информирует УИИ о нарушении. К сожалению, данные браслеты недостаточно надежны в своем применении. К примеру, эти устройства перестают подавать сигнал, о месте нахождения осужденного в метро. Стоит добавить к этому изобретательность

некоторых лиц, обматывающих устройство сырым полиэтиленовым пакетом. При этом связь со спутником обрывается [10].

В силу ряда причин осуществление надзора только посредством СЭМПЛ и исполнения инспектором уголовно-исполнительной инспекции своих служебных обязанностей может быть недостаточно эффективным. Поэтому некоторые авторы, к примеру, И. Г. Григорьян предлагают информировать граждан через средства массовой информации о применении к осужденным специальных средств контроля и надзора, которое повлечет за собой помощь со стороны лиц с активной гражданской позицией. Данное содействие может заключаться в дополнительном информировании сотрудников УИИ о поведении осужденных, выявлении нарушений установленных судом ограничений (посещение кафе, баров, ресторанов, культурно-массовых мероприятий) [9]. Такое предложение, на наш взгляд, далеко не бесспорно по своей сути и вряд ли может быть реализовано.

В заключение хочется отметить, что сегодня среди ученых и практиков ведется полемика, связанная с вопросом о необходимости такого вида наказания, как ограничение свободы, который сложен в своей организации и не эффективен, зачастую формирует у лица, отбывающего ограничение свободы, представление о безнаказанности. К примеру, Л. Б. Смирнов полагает, что ограничение свободы, будучи достаточно гуманным и демократичным видом наказания, не выполняет своей основной задачи исправления осужденных и предупреждения преступлений и в силу этого существенно уступает лишению свободы [12]. Искусственная гуманизация и искусственное неприменение лишения свободы дают обратный результат, заключающийся в росте преступности, поскольку утрачивается страх перед наказанием [10].

Трудно не согласиться с подобным мнением, однако, на наш взгляд, этот вид наказания должен существовать с последовательным дальнейшим совершенствованием механизма его правового регулирования, с модернизацией имеющихся специальных технических средств контроля и надзора, тем самым повышая эффективность его исполнения.

Библиографический список

1. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 08 января

1997 г. № 1-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1997. № 2. Ст. 198 (в ред. от 28.11.2015 г., с изм. от 15.11.2016 г.).

2. Киринкина, Е. Н. Проблемы в исполнении ограничения свободы как вид уголовного наказания // Актуальные проблемы уголовного права и процесса, уголовно-исполнительного права и криминалистики: материалы научно-практической конференции. Средне-Волжский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России), 2016. С. 80–83.

3. Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, утвержденная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. № 1772-р.

4. Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954 (в ред. от 07.03.2017 г.).

5. Пашенко, И. Ю. К вопросу о проблемах правового регулирования назначения и исполнения наказания в виде ограничения свободы / И. Ю. Пашенко, А. В. Карпов // Вестник науки и творчества. 2016. № 4(4). С. 159–166.

6. Громова, И. В. Проблемы применения наказания в виде ограничения свободы / И. В. Громова // Академический вестник. 2013. № 2(24). С. 317–321.

7. Ходжалиев, С. А. Проблемы и недостатки в деятельности уголовно-исполнительных инспекций по исполнению наказания в виде ограничения свободы (на примере Чеченской Республики) // Фундаментальные исследования. 2014. № 9–12. С. 2818–2821.

8. Лядов, Э. В. Реализация уголовного наказания в виде ограничения свободы с применением средств электронного мониторинга / Э. В. Лядов // Вопросы российского и международного права. 2016. № 7. С. 66–76.

9. Григорьян, И. Г. О некоторых проблемах исполнения наказания в виде ограничения свободы // Современные фундаментальные и прикладные исследования. 2015. № 1 (16). С. 115–118.

10. Кулакова, Н. Г. Проблемы исполнения наказания в виде ограничения свободы // Общественная безопасность, законность и правопорядок в 3 тысячелетии. 2016. № 1–2. С. 74–77.

11. Инструкция по организации исполнения наказания в виде ограничения свободы: утверждена Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 11 октября 2010 г. № 258.

12. Смирнов, Л. Б. Актуальные проблемы применения и исполнения уголовных наказаний без изоляции от общества // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. 2015. Т. 26. № 1. С. 95–101.

13. Федеральный закон от 8 января 1997 г. № 2-ФЗ «О введении в действие Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации» (в ред. от 10.01.2002 г.).

Трибуна молодого ученого

TRIBUNE OF A YOUNG RESEARCHER

УДК 347.1
ББК 67.404

ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СУБЪЕКТНОГО СОСТАВА ДОБРОВОЛЬНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА

В. Ю. Долгова

Аннотация. По мере того как усложняется имущественный оборот, становятся разнообразнее и усложняются юридические отношения между его участниками, что, в свою очередь, требует постоянного внимания со стороны как законодателя, так и представителей юридической общественности. Не являются исключением в указанном случае и отношения по представительству, в связи с чем автор настоящей статьи предлагает свой взгляд на детализацию некоторых аспектов правового статуса участников и совершенствование правовых норм в этой сфере.

Ключевые слова: добровольное представительство, представляемый, представитель, третье лицо в представительстве, доверенность, права представителя, соблюдения интересов представляемого.

SUBJECTS AND CONTENT OF VOLUNTARY REPRESENTATION

V. J. Dolgova

Abstract. As property turnover becomes more complicated, legal relations between its participants become more diverse and complicated, which in turn requires constant attention from both the legislator and representatives of the legal community. The relations on representation are no exception in this case, in connection with which, the author of this article offers his view on the details of legal norms in this area.

Key words: voluntary representation, represented, representative, third person in the representation, power of attorney, representative rights, observance of the interests of the represented.

Возникновение института представительства обусловлено тем, что человек не может быть сведущ сразу во всех областях жизнедеятельности, однако он может обратиться за помощью к специалистам, в том числе в области права, и тем самым расширить свою сферу деятельности. Из анализа гл. 10 Гражданского кодекса РФ видно, что правоотношения в рассматриваемой сфере складываются между тремя субъектами: представляемым, представителем и третьим лицом. Представляемым является лицо, от имени и в интересах которого действует представитель. Именно он совершает юридические действия, правовые последствия которых возникают у первого субъекта.

Третье лицо – это такой участник, с которым у представляемого возникают определенные права и обязанности в результате действия пред-

ставителя. Таким образом, по сути, третье лицо имеет юридически определенную связь с обеими из указанных сторон.

Любая сделка, в том числе и добровольное представительство, основана на воле сторон, следовательно, лицо, не обладающее дееспособностью в полном объеме, не может самостоятельно вступать в такого рода правоотношения. Тем не менее в соответствии с п. 2 ст. 185 ГК РФ доверенности от имени малолетних и от имени недееспособных граждан выдают их законные представители. Таким образом, полномочия по осуществлению юридически значимых действий законный представитель (опекун) от имени недееспособного передает поверенному. А представляемым при этом является недееспособный [13, с. 78].

С возрастом объем дееспособности несовершеннолетних граждан возрастает, появляются действия и сделки, которые этот круг субъектов может совершать самостоятельно. В этой связи возникает вопрос: «А могут ли эти лица передать полномочия по осуществлению таких действий третьим лицам, без согласия законных представителей?» Например, выдать доверенность на получение своей заработной платы товарищу по работе.

По этому поводу в юридической литературе высказывалось мнение, что, поскольку у несовершеннолетнего в возрасте от 14 до 18 лет отсутствует достаточный жизненный опыт, и существует опасность выбора в доверенные недобросовестного лица, то и в случаях, когда доверенность выдается на осуществление действий, которые он может совершать самостоятельно, в силу п. 2 ст. 26 ГК РФ [2], он должен получить согласие законных представителей. Считается, что попечитель при этом будет защищать интересы опекаемого, тем более что право выдачи доверенности со стороны несовершеннолетнего в перечне вышеуказанной нормы отсутствует [15, с. 45].

Однако законодатель, в п. 3 ст. 26 ГК РФ идет по пути закрепления за несовершеннолетним самостоятельной ответственности, в том числе по сделкам, для которых необходимо согласие попечителей. То есть за лицами от 14 до 18 лет признается способность реально оценивать свои действия и отвечать за свои поступки. Следовательно, на наш взгляд, вполне логичным выглядит и признание, что выдавать доверенность на совершение сделок, предусмотренных п. 2 ст. 26 ГК РФ, такие граждане вправе самостоятельно.

В этой связи интересным и верным, как нам представляется, выглядит позиция Федеральной нотариальной палаты (далее ФНП). В силу п. 2 ст. 54 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» доверенность на совершение от имени несовершеннолетнего сделки по отчуждению недвижимого имущества, принадлежащего ему, подлежат нотариальному удостоверению. Перед этим нотариус должен истребовать от законного представителя предварительное разрешение органа опеки и попечительства на совершение сделки.

Вместе с тем в Письме Федеральной нотариальной палаты от 21 июня 2017 г. № 2662/06-10 было отмечено, что для выдачи доверенности с полномочиями, затрагивающими осуществление имущественных прав несовершеннолетнего лица, получения предварительного разрешения ор-

ганов опеки и попечительства не требуется, поскольку совершение доверенности не является сделкой по распоряжению имуществом несовершеннолетнего. А для совершения доверенной сделки по распоряжению указанным имуществом такое согласие в любом случае должно быть получено [9].

Оценивая вышеизложенное, и в целях избежать противоречий при осуществлении правоприменения в рассматриваемой сфере, мы бы хотели предложить дополнить содержание первого предложения п. 2 ст. 26 ГК РФ и после слова «самостоятельно» включить фразу: «...в том числе через представителя, ...». То есть в окончательной редакции указанная норма должна получить следующую редакцию:

«2. Несовершеннолетние в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет вправе самостоятельно, в том числе через представителя, без согласия родителей, усыновителей и попечителя:

- 1) распоряжаться своими заработком, стипендией и иными доходами;
- 2) осуществлять права автора произведения науки, литературы или искусства, изобретения или иного охраняемого законом результата своей интеллектуальной деятельности; ...» и далее по тексту.

Как уже упоминалось выше, представитель – это гражданин или юридическое лицо, действующее от имени и по поручению представляемого. К такому участнику отношений по представительству предъявляются более строгие требования, чем к представляемому. Так, представителем может являться только полностью дееспособное лицо. Из этого правила есть несколько исключений, например, по смыслу п. 2 ст. 26 ГК РФ, члены кооператива могут быть его представителями с 16 лет. Представителями на основе п. 2 ст. 21 и ст. 27 ГК РФ также могут быть граждане, вступившие в брак до достижения совершеннолетия, или эмансипированные.

Некоторые лица в определенных ситуациях не могут выступать в качестве представителей ввиду их профессионального положения, например: судьи, следователи и прокуроры – за исключением случаев их участия в процессе в качестве представителей соответствующих органов или законных представителей, в силу ст. 51 ГПК РФ не могут быть представителями в суде.

При этом представитель может действовать только в пределах предоставленных ему полномочий, в таком случае его действия создают, изменяют или прекращают гражданские права и обязанности. При превышении представителем его полномочий представляемый освобождается от каких бы то ни было обязательств перед

третьим лицом, с которым представитель вступил в правовые отношения от его имени (см. ст. 183 ГК РФ).

Юридическое лицо может выступать представителем только в том случае, если это определено его учредительными документами и вытекает из целей и задач его деятельности. Представительство может быть основной деятельностью юридического лица (адвокатские образования) или дополнительной (представление и защита прав несовершеннолетних органами опеки и попечительства).

Возможны ситуации, когда одно юридическое лицо выступает от имени другого, так, например, управляющие компании, в соответствии с условиями заключенных с другими юридическими лицами договоров наделяются полномочиями совершать юридически значимые действия от имени управляемых.

Согласно п. 1 ст. 53 ГК РФ, юридическое лицо приобретает права и принимает на себя обязанности через свои органы. То есть орган юридического лица лишь выражает волю самого образования, но он не является самостоятельным субъектом, так как входит в структуру юридического лица, поэтому и выступать представителем он не может, поскольку в представительстве всегда три субъекта: представляемый, представитель и третье лицо. Изложенная позиция была высказана и в п. 10 Информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 10.12.2013 № 162 [6] в п.п. 1 и 2 Постановлении Пленума ВАС РФ от 16.05.2014 № 28) [5], в соответствии с которыми лицо, которое выступает от имени юридического лица в силу закона или учредительных документов, и представитель во многом имеют близкое правовое положение, так как оба этих субъекта действуют от имени соответствующей организации, создавая для нее права и обязанности. Однако и это является важным для нашего анализа, высшие судебные инстанции, указывая на схожесть положения представителя и лица, которое выступает от имени юридического лица на основе закона или учредительных документов, тем не менее призывают не смешивать и различать эти две категории участников в отношениях по представительству.

Иначе выглядит ситуация в содержании ст. 25.4 КоАП РФ, в которой установлено, что «законными представителями юридического лица в соответствии с настоящим Кодексом являются его руководитель, а также иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами органом юридического лица. Полномочия законного представителя юридического

лица подтверждаются документами, удостоверяющими его служебное положение».

Таким образом, законодатель, пусть и в административных целях, необоснованно, по нашему мнению, изменил всю суть системы участников и содержания правоотношений по представительству. Поскольку органы юридического лица, хоть и выражают интересы своей организации, но ее представителями не являются, так как между ними не возникает обязательств по представительству с точки зрения смысла гл. 10 Гражданского кодекса РФ. Поэтому во избежание противоречий на практике в части понимания того, что такое представительство и представитель, мы предлагаем изменить действующую редакцию ст. 25.4 КоАП РФ и, соответственно, словосочетание «законный представитель» в этой норме считаем необходимым заменить на дефиницию «лицо (субъект), уполномоченное выступать от имени юридического лица». Таким образом, новая редакция указанной статьи должна быть изложена следующим образом: «Юридическое лицо приобретает гражданские права и принимает на себя гражданские обязанности через свои органы, действующие в соответствии с законом, иными правовыми актами и учредительными документами. Полномочия таких субъектов, выступающих от имени юридического лица, подтверждаются документами, удостоверяющими их служебное положение».

Другим проблемным вопросом в области добровольного представительства является мнение, что этот институт в части представительства в судах требует реформирования. Согласно ст. 25 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» добровольное представительство в суде означает, что лицо, участвующее в деле, самостоятельно по своему желанию избирает представителя для ведения дела в суде, предоставляя ему соответствующие полномочия, закрепляемые в соглашении об оказании юридической помощи, договоре поручения или агентском договоре [3]. То есть в действующей редакции указанной нормы может быть представителем в судебных инстанциях может как адвокат, так и просто представитель – знаток или практик в области юриспруденции и т.п. Но существует определенная группа правоведов, которая считает, что необходимо установить особые правила, в соответствии с которыми оказывать квалифицированную юридическую помощь в судах смогут только лица, обладающие статусом адвоката, полученным в установленном законодательством порядке.

По мнению этих авторов, такая адвокатская монополия призвана повысить качество и до-

ступность оказываемой юридической помощи, а также выработать единые правила ее функционирования. При этом для лиц, на постоянной основе занимающихся частной юридической практикой, но не зарегистрированных в качестве адвоката, встанет вопрос – вступать в адвокатуру либо прекращать юридическую практику?

Существуют опасения, что адвокатская монополия создаст коррупционные предпосылки, поспособствует повышению цен на услуги адвокатов, в результате чего многие лица в итоге будут лишены квалифицированной юридической помощи и возможности выбора представителя [15, с. 291].

За последние годы появилось несколько проектов с предложением установить адвокатскую монополию. Более удачным был признан проект Федеральной палаты адвокатов. На его основе 24 октября 2017 г. Минюст РФ опубликовал проект Концепции регулирования рынка профессиональной юридической помощи, в соответствии с которым с 1 января 2023 г. осуществлять представительство во всех судебных инстанциях и оказывать юридические услуги на платной основе вправе будут только адвокаты [11].

В этом документе предусматривается упрощенный порядок приема в адвокатуру, в соответствии с которым проверяться будут только знания законодательства об адвокатской деятельности и адвокатуре, проверка будет осуществляться в форме тестирования. При этом, упрощенный порядок будет действовать в переходный период до 1 января 2023 г. для лиц, соответствующих общим требованиям действующего Закона об адвокатуре и одновременно отвечающих ряду дополнительных критериев. Лицам, не отвечающим установленным критериям, необходимо будет сдавать квалификационный экзамен на получение статуса адвоката в общем порядке.

В концепции предусматривается рассмотрение вопроса о сохранении права судебного представительства для лиц, являющихся близкими родственниками представляемого, законными представителями граждан, руководителями организаций. Право оказания юридической помощи сохраняют участники государственной системы бесплатной юридической помощи в рамках Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» [4], а также некоммерческие организации, зарегистрированные в установленном законодательством порядке и оказывающие юридическую помощь на безвозмездной основе в соответствии с целями их создания.

Насколько успешной окажется адвокатская реформа, можно будет увидеть в процессе ее реализации. Тем не менее необходимо отметить, что и в этой области представительства требуется определенное правовое совершенствование. Поэтому в качестве меры по улучшению правового регулирования всего института, помимо указанных выше предложений по изменению российского законодательства, мы предлагаем провести систематизацию норм права в рассматриваемой сфере в виде инкорпорации. Такая мера позволит как обобщить действующую правоприменительную практику, так и выявить весь объем несогласованностей и противоречий, в том числе на уровне межотраслевых взаимосвязей, а следовательно, создаст возможности для более совершенного регулирования института представительства в Российской Федерации.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (по сост. на 22.07.2014 г.) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 4. Ст. 445.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 № 51-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
3. Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» от 31.05.2002 № 63-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 34. Ст. 1523.
4. Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6725.
5. Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ (ред. от 03.04.2018) «О государственной регистрации недвижимости» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4344.
6. Основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11.02.1993 № 4462-1 (ред. от 31.12.2017) // Российская газета. 1993. № 49.
7. Постановление Пленума Высшего Арбитражного суда РФ от 16.05.2014 № 28 «О некоторых вопросах, связанных с оспариванием крупных сделок и сделок с заинтересованностью» // Вестник ВАС РФ. 2014. № 6.
8. Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного суда РФ от 10.12.2013 № 162 // Вестник ВАС РФ. 2014. № 2.
9. Письмо Федеральной нотариальной палаты от 21 июня 2017 г. № 2662/06-10 «О выдаче доверенности с полномочиями, затрагивающими имущественные права несовершеннолетнего лица» // СПС «Гарант». 2017. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71630370/>
10. Государственная программа «Юстиция». Утверждена Постановлением Правительства РФ от 15

апреля 2014 г. № 312 // СПС «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/70644218/>

11. Проект Концепции регулирования рынка профессиональной юридической помощи от 24 октября 2017 г. // Текст документа опубликован на сайте <http://minjust.ru/>

12. Обзор: Приведет ли реформа рынка юр услуг к адвокатской монополии // СПС «Консультант-Плюс». 2018.

13. Брагинский, М. И. Договор поручения и стороны в нем / М. И. Брагинский // Вестник ВАС РФ. 2001 № 4. С. 75–87.

14. Колмыкова, А. Д. Понятие и признаки представительства / А. Д. Колмыкова // Аллея науки. 2017. Т. 3. № 10. С. 584–587.

15. Невзгодина, Е. Л. Уполномочивающий документ при добровольном представительстве по гражданскому праву России / Е. Л. Невзгодина //

Вестник Омского университета. Серия: Право. 2008. № 4 (17). С. 45–47.

16. Носкова, Ю. Б. Субъекты правоотношений представительства / Ю. Б. Носкова // Российский юридический журнал. 2004. № 4 (44). С. 92–99.

17. Попова, М. О. Профессиональное представительство в суде: «за» и «против» / М. О. Попова // Интеллектуальные ресурсы-региональному развитию. ИУБиП. 2017. № 11. С. 287–292.

18. Суханов, Е. А. Российское гражданское право: учебник: В 2-х т. Т. II: Обязательственное право / Отв. ред. Е. А. Суханов. М.: Статут. 2010. 1208 с.

19. Распутин, М. Представительство по новым правилам. Что изменить в оформлении доверенностей к сентябрю / М. Распутин, Т. Гусейнов // Юрист компании. 2013. № 8. С. 29–30.

УДК 349.243
ББК 67.405.1

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОХРАНЫ ТРУДА В ОРГАНИЗАЦИИ

В. Ш. Зухайраев

Аннотация. В статье кратко рассматриваются организационные основы деятельности по охране труда, предусмотренные действующим трудовым законодательством. На основе анализа международных нормативных актов и опыта зарубежных правовых порядков предлагается закрепление в отечественном праве категории «безопасность и гигиена труда» как более точно отвечающей целям правового регулирования трудовых отношений.

Ключевые слова: трудовое право, международное право, охрана труда, система управления охраной труда, безопасность и гигиена труда.

PROBLEMS OF LEGAL SUPPORT OF LABOR PROTECTION IN THE ORGANIZATION

V. Sh. Zukhayrayev

Abstract. In article the organizational basics of activities for labor protection provided by the existing labor legislation are briefly covered. On the basis of the analysis corresponding the international regulations and experience of foreign laws and orders fixing in the domestic right of category "safety and occupational health" as more precisely answering to the purposes of legal regulation of the labor relations is offered.

Key words: labor law, international law, labor protection, control system of labor protection, safety and occupational health.

Не вызывает сомнений, что общество несет ответственность за содействие высокому уровню безопасности и гигиены труда, и все члены общества должны вносить вклад в достижение этой цели, обеспечивая то, чтобы вопросы безопасности и гигиены труда занимали приоритетное место в национальных программах, формируя и поддерживая национальную культуру профилактики в области безопасности и гигиены труда.

Содействие безопасности и гигиене труда и предупреждение несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний представляют собой один из ключевых элементов основной миссии МОТ и Программы достойного труда.

По данным Международной организации труда, в мире от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний ежегодно погибает около 2,3 млн. человек. Прибли-

зительно 270 млн. человек получают травмы и еще 160 млн. – страдают кратковременными и длительными заболеваниями по причинам, связанным с работой. По оценкам Международного бюро труда, экономические потери составляют 4 % глобального валового внутреннего продукта (ВВП).

В Сеульской декларации по безопасности и гигиене труда от 29 июня 2008 г. (в связи с проведением XVIII Всемирного конгресса по безопасности и гигиене труда) закреплено, что право на безопасную и здоровую производственную среду следует признавать в качестве основополагающего права человека и что глобализация должна сопровождаться мерами профилактики, направленными на обеспечение безопасности и гигиены труда на производстве для всех.

По официальным данным численность пострадавших на производстве в 2015 г. в России составила 28 240 человек. Из них по причине несчастных случаев на рабочем месте погибли 1 288 человек; в их числе 89 женщин, 1 несовершеннолетний, 34 иностранных гражданина [10].

В соответствии со ст. 209 Трудового кодекса Российской Федерации [4] под охраной труда понимается система сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности, включающая в себя правовые, социально-экономические, организационно-технические, санитарно-гигиенические, лечебно-профилактические, реабилитационные и иные мероприятия.

Система управления охраной труда – комплекс взаимосвязанных и взаимодействующих между собой элементов, устанавливающих политику и цели в области охраны труда у конкретного работодателя и процедуры по достижению этих целей. Типовое положение о системе управления охраной труда утверждается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере труда, с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.

Также к числу законодательных мер, направленных на обеспечение соблюдения субъектами трудовых правоотношений требований охраны труда, стоит отнести меры юридической ответственности, их ужесточение. Так, в течение 2014 г. было зарегистрировано более четырехсот преступных деяний, ответственность за которые предусмотрена ст. 143 Уголовного кодекса Российской Федерации «Нарушение требований охраны труда» [11, с. 3]. Важной мерой, направленной на укрепление мер по охране труда, явля-

ется включение в 2013 г. в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [5] ст. 5.27.1, предусматривающей административную ответственность работодателя за нарушение нормативных требований в сфере охраны труда.

Кроме того, необходимо обратить внимание на вопросы охраны труда, рассматриваемые в международном законодательстве. В соответствии со ст. 3 Конвенции МОТ «О безопасности и гигиене труда и производственной среде» № 155 вводится понятие «здоровья в отношении труда», под которым понимаются имеющие непосредственное отношение к безопасности труда физические, психические и психологические элементы [1]. Наряду с этим Рекомендации МОТ «О безопасности и гигиене труда и производственной среде» № 164 предусматривают безопасность труда как один из критериев труда достойного [2]. Таким образом, можно сделать вывод, что на международном уровне, прежде всего, рассматривается не сам процесс охраны труда, а ее цель и необходимый конечный результат – обеспечение соответствия производственных процессов требованиям безопасности и гигиены. На наш взгляд, именно такой нормативный подход представляется наиболее корректным, так как он учитывает конкретные критерии, которые необходимо учитывать работодателям.

В качестве положительного зарубежного опыта можно рассмотреть финское трудовое законодательство, согласно которому «безопасность труда» на стратегическом уровне представляет собой совокупность следующих факторов:

- сохранение работоспособности и ее развитие;
- сохранение и поддержание трудовой активности работников;
- предотвращение и профилактика производственного травматизма и профессиональных заболеваний;
- психологическое и психосоциальное благополучие на рабочем месте [9, с. 4–5].

Согласно статистике, приведенной Министерством труда и социальной защиты, на практике в Российской Федерации сохраняется тенденция снижения уровня производственного травматизма. Так, Фондом социального страхования РФ в 2014 г. было зарегистрировано 47 453 страховых случая, что ниже аналогичного показателя 2013 г. на 5,0 % (на 2 486 случаев) [8]. При этом в теории отмечается, что зачастую снижение уровня производственного травматизма в отдельных отраслях производства больше

связана с сокрытием травм небольшой тяжести, повышением латентности травматизма [7, с. 34]. Исходя из этого, необходимо принятие соответствующего нормативного акта, который определял бы общие понятийные и организационные основы обеспечения безопасности и гигиены труда – в полном соответствии с международным правом.

Библиографический список

1. Конвенция № 155 Международной организации труда «О безопасности и гигиене труда и производственной среды» (принята в г. Женеве 22.06.1981 на 67-ой сессии Генеральной конференции МОТ) / Международное законодательство // Собрание законодательства РФ. 2001. № 50. Ст. 4652.

2. Рекомендации Международной организации труда № 164 «О безопасности и гигиене труда и производственной среды» / Международное законодательство // Библиотечка «Российской газеты». 1999. № 22–23.

3. Российская Федерация. Законы. Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 23.04.2018, с изм. от 25.04.2018) / Российская Федерация. Законы // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

4. Российская Федерация. Законы. Трудовой кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 05.02.2018) / Российская Федерация. Законы // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

5. Российская Федерация. Законы. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 23.04.2018)(с изм. и доп., вступ. в силу с

14.05.2018) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

6. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О специальной оценке условий труда»: Федеральный закон от 28.12.2013 № 421-ФЗ (ред. от 03.07.2016) / Российская Федерация. Законы // Собрание законодательства РФ. 2013. № 52 (часть 1). Ст. 6986.

7. Бухтияров, И. В. Стратегические направления реализации Глобального плана ВОЗ по охране здоровья работающих в Российской Федерации: доклад к конференции / И. В. Бухтияров, Г. И. Тихонова, Е. Е. Шиган. Новосибирск: ФГБНУ «Научно-исследовательский институт медицины труда», 2015. 41 с.

8. Доклад Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации «О реализации государственной политики в области условий и охраны труда в Российской Федерации в 2014 году». Москва, 2015 // URL : <http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/salary/24> (дата обращения: 01.06.2018).

9. Охрана труда в Финляндии: Брошюра Министерства социального обеспечения и здравоохранения Финляндии // URL : <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/71605/URN:NBN:fife201504224881.pdf> (дата обращения: 01.06.2018).

10. Федеральная служба Государственной статистики // URL : http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/___statistics/wages/workin_g_conditions (дата обращения: 01.06.2018).

11. Хилутнов, Н. Н. Уголовная ответственность за нарушение требований охраны труда: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Хилтунов Николай Николаевич. – М., 2015. – 205 с.

УДК 342.6
ББК 67.401.01

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАЛОГОВЫХ ОРГАНОВ

М. П. Фирсова

Аннотация. В современных российских условиях рыночного хозяйствования назрела проблема построения правового государства и установления сбалансированного правового порядка, а в системе права происходят серьезные изменения, поэтому существует необходимость научного анализа происходящих в российском праве процессов и изменения действующего законодательства. В статье проведен анализ актуальных проблем правового регулирования деятельности налоговых органов.

Ключевые слова: налоговое законодательство, правовые коллизии, налоговое право, налог, налогоплательщик.

ACTUAL PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF THE ACTIVITIES OF TAX AUTHORITIES

M. P. Firsova

Abstract. In modern Russian conditions of market economy desperately overdue issue of rule of law and the establishment of a balanced legal order and the legal system is undergoing serious changes, so there is a need for scientific analysis originating in the Russian law processes and changes in the current legislation. In this article presents analysis of actual problems of the most important branch of public law such as tax law.

Key words: tax legislation, legal loopholes, tax law, tax, a taxpayer.

Конституция Российской Федерации в ст. 57 закрепила обязанность каждого «платить законно установленные налоги и сборы» [1]. В соответствии со ст. 57 Конституции РФ как граждане Российской Федерации, так и иностранные граждане, лица без гражданства обязаны платить налоги и сборы. Стоит отметить, что данная обязанность имеет всеобщий характер и распространяется не только на физических лиц, но и на юридических, независимо от места и законодательства создания организации [2]. При этом важным фактором является соблюдение прав проверяемых лиц при осуществлении налоговыми органами налогового контроля [10].

Налоговые органы Российской Федерации представляют собой неотъемлемый элемент налоговой системы России, входящий в систему органов исполнительной власти. Основной задачей налоговых органов с учетом системы и структуры их построения является контроль за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в бюджетную систему Российской Федерации налогов и сборов, в связи с чем налоговый орган является одним из основных органов, осуществляющих финансовый контроль [11]. Основным принципом в построении системы налоговых органов является принцип централизации. В соответствии с данным принципом система налоговых органов со-

стоит из федерального органа исполнительной власти и его территориальных органов, которые наделены полномочиями по контролю и надзору в области налогов и сборов. Исследование правового регулирования деятельности налоговых органов осуществляется как в фундаментальных исследованиях [5, 7], так и применительно к отдельным сферам их полномочий [6, 8, 9].

Принципы построения и функционирования системы налоговых органов определены Конституцией РФ, Налоговым кодексом РФ, Законом РФ «О налоговых органах Российской Федерации». Законодательным основанием для определения системы исполнительной власти является Конституция РФ (п. «г») ст. 71 Конституции РФ).

Термин «система» закреплен в ст. 1 Закона РФ от 21.03.1991 № 943-1 «О налоговых органах Российской Федерации», ст. 30 ч. 1 Налогового кодекса РФ. Система налоговых органов включает Федеральную налоговую службу РФ, возглавляющую систему, и территориальные налоговые органы (управления ФНС по субъектам РФ, инспекции и межрайонные инспекции ФНС, инспекции по крупнейшим налогоплательщикам и др.).

Налоговый кодекс РФ содержит нормы, которые устанавливают основные права и обязанности налоговых органов и их должностных лиц. В Налоговом кодексе РФ закрепляются ос-

новые формы и методы налогового контроля, детально регламентирован и установлен порядок проведения налоговых проверок, оформления их результатов, производства по делу о налоговом правонарушении и др.

Закон РФ от 21 марта 1991 г. № 943-1 «О налоговых органах Российской Федерации» является единственным источником, который содержит положения, посвященные регулированию различных аспектов деятельности налоговых органов. В Законе РФ от 21 марта 1991 г. № 943-1 «О налоговых органах Российской Федерации» установлены общие принципы и задачи деятельности налоговых органов, а также права и обязанности налоговых органов, предусматриваются социальные и имущественные гарантии их работникам [3].

Помимо налоговых норм полномочия налоговых органов и регламентация их деятельности осуществляется и административно-правовыми нормами [5]. При этом в настоящее время актуальным вопросом современной практике остается несогласованность норм налогового законодательства и других отраслей законодательства, например, гражданского, на что обращается внимание в литературе [6]. Данная ситуация свидетельствует о том, что законодатель «невольнo» закладывает основу для будущих столкновений, коллизий норм.

Проблема заключается в том, что при включении в налоговое законодательство новых дефиниций, процедур применения и введении в действие в существующие правоотношения игнорируются теоретические и законодательные основы административного, государственного, конституционного, финансового, гражданского, земельного права; арбитражного, административного и уголовного процессов. Необходимо учитывать, что нормы различных отраслей российского права должны применяться с учетом норм, существовавших до введения в действия новых и быть взаимоприменяемы. Необходимо понимать, что отраслевым кодексом не исчерпывается состав норм любой отрасли.

Одним из основополагающих в праве положений является необходимость учета принципов системного подхода в нормотворческой деятельности, обусловленная комплексным характером регулируемых отношений. В ст. 2 Налогового кодекса РФ к предмету регулирования законодательством о налогах и сборах отнесен круг не только налоговых отношений, но и властных отношений по установлению, введению и взиманию налогов и сборов, отношений, которые возникают в процессе налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, привлечения к

ответственности за совершение налогового правонарушения.

Необходимо учитывать, что налоговые отношения также регулируют сферу осуществления налоговой политики Правительством РФ и другими государственными органами исполнительной власти в пределах предоставленных им законодательством прав; порядок возмещения убытков и вреда, которые были причинены действиями налоговых органов; порядок возврата налогов из бюджета, налогово-бюджетные зачеты; вопросы применения иностранного права в налоговых правоотношениях с иностранным элементом и многие другие. Стремясь максимальным образом урегулировать как можно больше различных аспектов налоговых отношений в Налоговом кодексе РФ, законодатель часто без отсылок на нормы других отраслей законодательства вводит в налоговое законодательство противоречивые положения. На наш взгляд, такой подход во всевозможном и всестороннем урегулировании правоотношений делает налоговое законодательство очень сложным для понимания и применения. Например, администрирование страховых взносов, которые с 1 января 2017 г. закреплены Налоговым кодексом РФ (а еще ранее администрировались в виде единого социального налога).

К недостаткам действующей налоговой системы необходимо отнести завышенный уровень налогообложения предприятий и различных организаций. Сложная процедура подсчета некоторых видов налогов приводит к непониманию налогоплательщиком современной налоговой системы, что приводит к лишним административным издержкам и порождает различные способы ухода от уплаты налогов. Налогообложение, которое существует сегодня, принуждает предприятия пересматривать баланс не только по экономическим причинам, но и по налоговым.

Предпринимаемые законодателем попытки обособить процесс кодификации норм налогового законодательства, отделить его от общей кодификации административно-правовых, финансово-правовых и гражданско-правовых норм приводят к нарушению целостности системы норм, которые направлены на регулирование институтов как публичного, так и частного права.

Решение обозначенных выше проблем является наиболее важным и необходимым этапом для достижения цели эффективной налоговой системы, которая способна обеспечить поступление налоговых доходов в бюджеты с соблюдением прав и интересов налогоплательщиков. Необходимо проведение мероприятий, направленных на преодоление выявленных проблем в

налоговых правоотношениях. Данный подход должен носить комплексный характер, учитывающий специфику российских условий и время для их реализации.

На наш взгляд, важным условием для продуктивного функционирования налоговой системы является плодотворная работа налоговых органов, направленная на контроль за соблюдением законодательства о налогах и сборах. Если результативность налоговых органов будет низкой, соответственно, нельзя будет рассчитывать на то, что налогоплательщики будут уплачивать налоговые платежи своевременно и в полном объеме. В современных условиях развития экономики важным является создание всех условия для формирования прочной финансовой системы государства, что, на наш взгляд, является невозможным без создания системы эффективного налогового контроля. Необходимо заметить, что именно налоговый контроль призван обеспечивать финансовые интересы государства и соблюдение прав налогоплательщиков. Вопросы по совершенствованию организации налогового контроля, анализ эффективности работы контролирующих налоговых органов и определение путей совершенствования налогового контроля на сегодняшний момент являются актуальными. Деятельность налоговых органов должна быть направлена на неотвратимость привлечения к ответственности лиц, которые нарушили налоговое законодательство, деятельность в данном направлении должна стать основной целью налогового контроля. Ведь если налогоплательщик будет уверен в том, что факты его уклонения от налогообложения будут обнаружены, это будет способствовать добросовестному исполнению обязанности плательщика налогов и сборов [5].

Основные виды совершенствования и повышения эффективности деятельности налоговых органов отражены в стратегической карте ФНС России на 2018–2022 гг. и утверждены приказом Федеральной налоговой службы от 14 декабря 2017 г. Стратегическая карта к основным задачам, стоящим перед Федеральной налоговой службой, относит «обеспечение открытого диалога с бизнесом и обществом в части актуальных вопросов законодательства о налогах и сборах и в процессе подготовки проектов нормативных правовых актов, развития системы досудебного урегулирования споров в сфере государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» [4]. В рамках данной стратегии Федеральной налоговой службой планируется провести следующие мероприятия: «проведение оценки регулирующего воздействия, общественного обсуждения проектов

нормативно-правовых актов, обеспечение независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов и общественного мониторинга правоприменения; развитие системы досудебного урегулирования споров в сфере государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в том числе для снижения конфликтности при предоставлении Федеральной налоговой службой России государственных услуг, законного и обоснованного вынесения решений регистрирующим органом и снижения споров с участием регистрирующих органов, рассматриваемых в судебном порядке» [4].

Для осуществления действий по обеспечению финансовой безопасности государства необходимо совершенствование существующего механизма осуществления налогового контроля налоговыми органами. Для улучшения результативности механизма налогового контроля продолжение совершенствования законодательства Российской Федерации о налогах и сборах в аспекте уточнения процедур осуществления налогового контроля и системы налогового администрирования, совершенствование информационных технологий позволит обеспечивать взаимодействие государственных органов в процессе осуществления налогового контроля.

На основании вышесказанного можно сделать вывод, что актуальными на сегодняшний момент остаются вопросы, связанные с основными направлениями совершенствования деятельности налоговых органов. К таким вопросам относятся: модернизация налогового законодательства, внедрение инноваций в налоговую политику и улучшение деятельности налоговых органов по администрированию налогов. При этом мероприятия по усовершенствованию налогового контроля должны проходить в соответствии с принципом экономии налогообложения, а именно, расходы на проведение налоговых контрольных мероприятий не должны превосходить доходы от этой деятельности.

На современном этапе основной целью налоговой системы является обеспечение государства финансами, необходимыми для выполнения своих задач. Воздействие на экономическое поведение хозяйствующих субъектов со стороны государства осуществляется посредством налогов, льгот и санкций. Именно налоговые рычаги воздействия на общественные отношения способствуют созданию единого и целостного рынка, что в дальнейшем влияет на развитие рыночных отношений.

Налоговая система всегда нуждается в развитии и совершенствовании, существует необхо-

димось в решении вопросов, связанных с реформированием налоговых органов, приведении налоговых органов к определенному единству, упорядочению их функции и конкретизации административных процедур, согласованию деятельности налоговых органов с другими субъектами финансового контроля на основе создания единой автоматизированной информационной системы электронной обработки данных.

В сферах налогообложения и денежного обращения меры государственного воздействия должны способствовать полному и своевременному исполнению хозяйствующими субъектами требований законодательства.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (с поправками от 21.06.2014) // Собрание законодательства РФ. 1993. № 237. Ст. 445.
2. Налоговый кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ. Ч. 1 (в ред. от 23.04.2018) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3824
3. Закон РФ от 21 марта 1991 г. № 943-1 «О налоговых органах Российской Федерации» (ред. от 03.07.2016) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и ВС РФ от 11 апреля 1991 г. № 15. Ст. 492.
4. Приказ ФНС России от 14.12.2017 № ММВ-7-1/1063@ «Об утверждении Стратегической карты ФНС России на 2018–2022 годы» // СПС КонсультантПлюс.

5. Административная юрисдикция налоговых органов: учебник / Е. А. Алехин, Л. М. Ведерников, А. М. Воронов и др.; под ред. М. А. Лапиной. М.: ВГНА Минфина России, 2012. 346 с.

6. Дементьев, И. В. Проблемы компетенции налоговых органов в контексте Постановления КС РФ от 24 марта 2017 г. № 9-П / И. В. Дементьев // Финансовое право. 2018. № 1. С. 33–37.

7. Дубинский, А. М. Налоговые органы России: теория и практика финансового контроля: монография / отв. ред. С. В. Запольский. М.: КОНТРАКТ, 2014. 112 с.

8. Ильин, А. Ю. Основные направления и формы реализации государственной налоговой политики налоговыми органами / А. Ю. Ильин // Налоги. 2013. № 2. С. 6–13.

9. Миронова, С. М. Механизм разрешения налоговых споров в Российской Федерации (финансово-правовой аспект): диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / С. М. Миронова / Волгоградский институт экономики, социологии и права. Волгоград, 2006.

10. Миронова, С. М. Способы обеспечения гарантий прав проверяемых лиц при проведении финансового контроля на региональном и муниципальном уровнях / С. М. Миронова // Финансовое право. 2013. № 8. С. 25–29.

11. Финансовое право : учебник для академического бакалавриата / С. В. Запольский [и др.]; под общ. ред. С. В. Запольского. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Издательство Юрайт, 2016.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

- АНИСИМОВ** – профессор кафедры конституционного и административного права Волгоградского института управления (филиала) ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»
Алексей Павлович
контактная информация: anisimovap@mail.ru
- ЕПИФАНОВ** – д-р юрид. наук, профессор кафедры теории и истории права и государства Волгоградского института управления (филиала) ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»
Александр Егорович
контактная информация: mvd_djaty@mail.com
- ДОЛГОВА** – магистрант Волгоградского института управления (филиала) ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ»
Валерия Юрьевна
контактная информация: valeriad2012@mail.ru
- ДУДИКОВ** – д-р юрид. наук, эксперт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (г. Москва)
Михаил Владимирович
контактная информация: dudikoffm@mail.ru
- ДУЛЕСИНА** – ведущий специалист отдела дорожного хозяйства, транспорта и бюджетных инвестиций департамента финансов администрации г. Волгограда
Анастасия Валерьевна
контактная информация: svmironova@rambler.ru
- ЖУКОВ** – канд. юрид. наук, начальник отдела внутреннего аудита ООО «Салют»
Алексей Владимирович
контактная информация: alekszh220184@yandex.ru
- ЗГОННИКОВ** – заведующий кафедрой гражданского права Центрального филиала Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия» (г. Воронеж), кандидат юридических наук, доцент
Петр Павлович
контактная информация: avg5836@yandex.ru
- ЗУХАЙРАЕВА** – магистрант Волгоградского института управления (филиала) ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»
Асет Шамхановна
контактная информация: asay-zuh8@mail.ru
- ЗУХАЙРАЕВ** – магистрант Волгоградского института управления (филиала) ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»
Висхан Шамханович
контактная информация: vishan-zuh@mail.ru
- ОМАРОВ** – депутат Государственной Думы, член Комитета ГД по международным делам (г. Москва)
Гаджимурад Заирбекович
контактная информация: cinternat@duma.gov.ru

- НЕВЗОРОВ** – член Совета Федерации, заместитель председателя Комитета
Борис Александрович Совета Федерации по конституционному законодательству и
 государственному строительству, кандидат экономических
 наук (г. Москва)
- ИЛОВАЙСКИЙ** – канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры гражданско-
Игорь Борисович правовых дисциплин Волгоградского института управления
 (филиала) ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяй-
 ства и государственной службы при Президенте Российской
 Федерации»
контактная информация: dominno@rambler.ru
- ЛУКЬЯНОВСКАЯ** – канд. юрид. наук, доцент кафедры теории и истории права и
Ольга Валерьевна государства Волгоградского института управления (филиала)
 ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и гос-
 ударственной службы при Президенте Российской Федерации»
контактная информация: istor@vlgr.ranepa.ru
- МИРОНОВА** – доцент, канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного и
Светлана Михайловна административного права Волгоградского института управле-
 ния (филиала) ФГБОУ ВО «Российская академия народного
 хозяйства и государственной службы при Президенте Россий-
 ской Федерации»
контактная информация: svmironova@rambler.ru
- НЕРСЕСЯН** – магистрант Волгоградского института управления (филиала)
Юлия Олеговна ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и гос-
 ударственной службы при Президенте РФ»
контактная информация: grajd@mail.ru
- ОЛЕНИНА** – канд. юрид. наук, доцент кафедры административного и фи-
Татьяна Юрьевна нансового права Петрозаводского государственного универси-
 тета; ст. преподаватель кафедры административного, финансо-
 вого и информационного права Северного института (филиала)
 ВГУЮ
контактная информация: tyolenina@mail.ru
- РУБЧЕНКО** – заместитель начальника организационного отдела аппарата
Наталья Александровна Волгоградской областной Думы, кандидат юридических наук,
 доцент кафедры конституционного и административного права
контактная информация: rubchenko@list.ru
- САРБАЕВ** – студент юридического факультета Волгоградского института
Владислав Валерьевич управления (филиала) ФГБОУ ВО «Российская академия
 народного хозяйства и государственной службы при Прези-
 денте Российской Федерации»
контактная информация: sarbaevsv@mail.ru
- СМИРЕНСКАЯ** – канд. юрид. наук, доцент кафедры гражданско-правовых дис-
Елена Витальевна циплин Волгоградского института управления (филиала)
 ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и гос-
 ударственной службы при Президенте Российской Федерации»
контактная информация: grajd@mail.ru

- ТРОНЕВА**
Виктория Николаевна – канд. юрид. наук, доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин Волгоградского института управления (филиала) ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ»
контактная информация: ugalov@vags.ru
- ХАРИТОНОВА**
Анна Николаевна – канд. юрид. наук, доцент, заведующая кафедрой теории и истории права и государства Юридического факультета Астраханского государственного университета
контактная информация: aharitonova@bk.ru
- ШЕВЧУК**
Ирина Викторовна – канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин Волгоградского института управления (филиала) ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ»
контактная информация: ugalov@vags.ru
- ЧИКИЛЬДИНА**
Анна Юрьевна – доцент, канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного и административного права Волгоградского института управления (филиала) ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»
контактная информация: chikildinaanna@yandex.ru
- ФЕНЕВ**
Андрей Александрович – магистрант Волгоградского института управления (филиала) ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ»
контактная информация: mr.fenev@mail.ru
- ФИРСОВА**
Мария Павловна – магистрант Волгоградского института управления (филиала) ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ»

ПРАВИЛА ДЛЯ АВТОРОВ

Журнал публикует статьи, рецензии, научные сообщения; выходит 4 раза в год (ежеквартально), материалы для публикации в очередном номере принимаются до 25 числа второго месяца каждого квартала. Публикация осуществляется **бесплатно**, номер журнала можно получить в научном отделе ВФ РАНХиГС (Волгоград, ул. Гагарина 8, ауд. 303), иногородним авторам будет выслан по указанному Вами адресу.

Материалы представляются на электронном носителе в виде двух файлов.

В первом файле на русском и английском языках данные об авторе: Ф.И.О. полностью, ученую степень и ученое звание, должность, контактную информацию (место работы/учебы, полный почтовый адрес, контактный телефон, e-mail). Информация о результатах проверки на плагиат, а также о том, что рукопись не была опубликована ранее и не будет направлена в другое издание.

Во втором файле материал для публикации. Требования к **рукописям**:

1. Объем не должен превышать 1 п.л. (40 тыс. знаков с пробелами), шрифт Times New Roman размером 14, через 1,5 интервала, поля по 2 см с каждой стороны, нумерация страницы по центру внизу.

2. Представленный материал должен включать следующие элементы издательского оформления: индексы УДК и ББК (на русском языке); заглавие, инициалы и фамилия, аннотация (50–100 слов), ключевые слова (5–8) на русском и английском языках.

3. Текст статьи (рецензии, сообщения) и список литературы на русском языке. Список литературы располагается после текста статьи, предваряется словом **Библиографический список**, оформляется в алфавитном порядке и нумеруется. Ссылки на использованные источники приводятся внутри текста после цитаты в квадратных скобках с указанием порядкового номера источника цитирования и страницы, например [5, с. 12].

4. Для обособленных фрагментов текста можно использовать шрифт Arial и др. Для табличного, вспомогательного текста допускается использование шрифта меньшего размера. Рисунки (черно-белые, цветные) внедрены в текст, журнал публикуется в черно-белом варианте.

Рукописи рецензируются членами редколлегии и приглашенными специалистами. По результатам рецензирования рукопись может быть возвращена на доработку с краткими замечаниями редакции. Редакция не разглашает имена рецензентов, не знакомит авторов с текстом рецензии, не вступает в содержательную полемику с авторами. Для российских авторов (аспирантов и соискателей ученой степени кандидата наук) необходимо дополнительно представить рекомендацию, подписанную научным руководителем и заверенную печатью учреждения (подлинник или сканированный вариант). **Все материалы проходят проверку по программе «Антиплагиат». Компьютерный перевод на английский язык не принимается!**

Статьи печатаются на русском или английском языках. Журнал размещается в базе РИНЦ и учитывается при подсчете индекса цитирования. **Адрес для пересылки статей и последующей переписки: vestnik-vags@yandex.ru**

Более подробная информация о требованиях, рекомендациях для подготовки научных публикаций в журнал расположена по адресу:
http://vlgr.ranepa.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=2671

Научное издание

**НАУЧНЫЙ ВЕСТНИК
ВОЛГОГРАДСКОГО ФИЛИАЛА РАНХиГС**
Серия: юриспруденция. 2018. № 1.

*Точка зрения редакции и членов редколлегии
не всегда совпадает с точкой зрения авторов публикуемых статей*

Редакторы *М. И. Мультанова, Н. В. Никитина*
Компьютерная верстка *Г. В. Подшиваловой*

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе
по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций,
Свидетельство о регистрации СМИ № ПИ №ФС77-58684 от 28.07.2014

Подписано в печать 22.09.2018. Дата выхода в свет: 21.12.2018

Формат 60x84 1/8. Бумага офсетная.

Гарнитура Times New Roman. Физ. п. л. 10,5.

Тираж 100 экз. Цена свободная.

Адрес редакции и издателя:
Волгоградский институт управления – филиал ФГБОУ ВО РАНХиГС
400131, Волгоград, ул. Гагарина, 8.

Отпечатано с готового макета в Издательско-полиграфическом центре
Волгоградского института управления – филиала ФГБОУ ВО РАНХиГС
400078, Волгоград, ул. Герцена, 10