



**Кафедра международного права
Российского экономического университета
им.Г.В.Плеханова**



**Федеральное бюджетное учреждение
«Научный центр правовой информации
при Министерстве юстиции России»**

МОНИТОРИНГ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

№2-2012

**совместный выпуск электронного
и печатного изданий журнала**

- гражданское общество и общественная экспертиза
- портал мониторинга правоприменения
- история деятельности бюджетных учреждений России
- стратегическое развитие интеллектуальной собственности

Москва, 2012

Мониторинг правоприменения Электронный журнал

Редакционная коллегия:

Астанин В.В., д.ю.н., доцент (главный редактор);
Костенников М.В., д.ю.н., профессор;
Куракин А.В., д.ю.н., профессор;
Макаренко Г.И. (заместитель главного редактора)
Стороженко И.В., к.ю.н.
Танимов О.В., к.ю.н., доцент
(ответственный редактор).

Редакционный совет:

Гришин В.И., д.э.н., профессор
(председатель Совета)
Астанин В.В., д.ю.н., доцент
(главный редактор);
Лопатин В.Н., д.ю.н., профессор;
Гришина О.А. д. э. н., профессор;

Мониторинг правоприменения Периодическое печатное издание

Редакционная коллегия:

Астанин В.В., д.ю.н., доцент
Горбачева Е.В. (ответственный редактор).
Колмыкова И.Г.
Макаренко Г.И. (главный редактор)
Матвиенко Ю.В., к.м.н
Сергин М.Ю., д.т.н., профессор;

Редакционный совет:

Астанин В.В., д.ю.н., доцент (председатель Совета);
Зубрин В.В., к.ю.н.
Иванова Е.И., д.э.н., профессор
Карцхия А.А., к.ю.н., профессор
Макаренко Г.И. (главный редактор)
Михалевич В.В.
Севостьянов В.Л., к.ю.н.
Сергин М.Ю., д.т.н., профессор

Журнал является междисциплинарным – охватывает области знания:

- Юриспруденция
- Государственное и муниципальное управление
- Международные отношения
- Политология
- Экономика (управленческий и юридический аспекты)

В журнале предполагаются следующие рубрики:

- Вопросы теории и практики
- Актуальные проблемы
- Трибуна молодых ученых
- Дискуссия
- Комментарии к документам
- Точка зрения
- Мастер-класс (галерея профессионалов)
- Наши интервью
- Читатели спрашивают – мы отвечаем
- Новинки литературы
- Рецензии, отзывы, аналитические эссе
- Конференции, встречи, обсуждения (научная жизнь)
- Кафедра международного права РЭУ им. Г.В. Плеханова

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Горбачева Елена Викторовна, Зубрин Владимир Викторович</i> Правовое регулирование деятельности бюджетных учреждений России: исторический аспект	4
<i>Домнич Владимир Григорьевич</i> Выявляем «Группу лиц»: квазиновеллы правового регулирования	20
<i>Севостьянов Валерий Леонидович</i> Законодательное обеспечение процессов общественной экспертизы – важный аспект развития гражданского общества	28
<i>Карицхия Александр Амиранович</i> Перспективы стратегического развития интеллектуальной собственности	32
<i>Галушкина Софья Леонидовна</i> Международная защита авторского права в глобальной сети Интернет	38
<i>Савичев Алексей Аркадьевич</i> Законодательные изменения, необходимые для обеспечения реформы органов внутренних дел в Российской Федерации	42
<i>Сомова Кристина Владимировна, Шебаршина Анастасия Романовна</i> Правовая охрана и защита банковской тайны	45
<i>Хазова Виктория Евгеньевна, Клыга Татьяна Викторовна</i> Международно-правовая охрана и защита прав человека	49
<i>Хаустова Нона Александровна</i> Концепция суверенной демократии в современных политических условиях.	53

Горбачева Елена Викторовна

начальник отдела ФБУ НЦПИ при Минюсте России

E-mail: gorbacheva@scli.ru

Зубрин Владимир Викторович

кандидат юридических наук

E-mail: Vladimir.Zubrin@scli.ru

Правовое регулирование деятельности бюджетных учреждений России: исторический аспект

Рассматриваются проблемы регулирования бюджетных (государственных) учреждений России на различных этапах российского государства.

Ключевые слова: *бюджет, право, регулирование, финансирование.*

Elena V. Gorbacheva, the division head SCLI

of the Ministry of Justice of Russia

E-mail: gorbacheva@scli.ru

Dr. Vladimir Zubrin

E-mail: Vladimir.Zubrin@scli.ru

Legal regulation of budgetary institutions in Russia: a historical perspective

Addresses issues of budget management (public) institutions of Russia at the various stages of the Russian State.

Keywords: *budget, law, management, finance.*

Изучая проблему регулирования деятельности бюджетных учреждений России, полезно и интересно рассмотреть исторический аспект этого вопроса.

Государственная финансовая деятельность в России входит в один из старейших государственных институтов. Его история насчитывает сотни лет. Исторический опыт развития правового регулирования бюджетных отношений в России характеризует российскую государственность. Бюджетная система позволяет осуществлять регулирование экономических и социальных процессов в интересах членов общества.

Однако существуют определенные трудности в исследовании истории учреждений, финансируемых государством: при большом количестве материалов о способах получения го-

сударством доходов на разных этапах существования российского общества, их видах и размерах – имеется мало информации об источниках и формах финансирования социально ориентированных некоммерческих учреждений.

Бюджетное учреждение создается для осуществления управленческих, социально-культурных (образование, здравоохранение, социальное обеспечение), научных, технических и иных функций некоммерческого характера; его деятельность финансируется из средств общегосударственного денежного фонда. Необходимость бюджетного финансирования социальной сферы обусловлена свойствами социальных услуг как общественного товара, их ролью в социально-экономическом развитии страны.

Система государственного управления отвечает насущным потребностям социально-экономического развития страны в определенный исторический период. Государственное управление включает определение объемов бюджетных ассигнований и распределение разнообразных по своему характеру расходов по экономическим статьям. Расходы бюджета – денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функции государства и местного самоуправления. Через бюджетные расходы финансируются бюджетополучатели – организации производственной и непроизводственной сферы, являющиеся получателями или распорядителями бюджетных средств. Структура бюджетных расходов зависит, как и бюджетные доходы, от экономической ситуации и общественных приоритетов.

Каждому этапу исторического развития соответствуют свои особенности функционирования организаций производственной и непроизводственной сферы, являющихся получателями или распорядителями бюджетных средств, говоря современным языком – бюджетополучателями.

Виды и формы бюджетных учреждений в историческом аспекте обусловлены действием целого ряда факторов, существующих на определенном этапе государственного устройства: природой и функциями государства, уровнем социально-экономического развития страны, разветвленностью связей бюджета с национальной экономикой, административно-территориальным устройством государства и т.д.

Но на любом историческом этапе для нормального развития важной для существования общества и его членов социальной сферы необходимо, чтобы учреждения, определяющие это развитие, имели финансовое обеспечение, включающее оплату труда работников учреждений, пенсии и пособия, приобретение предметов снабжения и расходных материалов (канцелярских, хозяйственных, инвентаря и обмундирования, продуктов питания, прочих материалов), оплату служебных развозов, транспортных и коммунальных услуг, обеспечение строительства и ремонта и т.п.

Государственные учреждения в России возникли позднее самого государства, они появились с конца XV – середины XVI в.

Началом бюджетной деятельности Российского государства можно считать период образования княжеств, когда устанавливалась система управления финансами, сбора налогов

и пошлин, контроля за тем, что сейчас бы назвали бюджетом.

В Древнерусском государстве его функции осуществляли чаще всего отдельные должностные лица (органы), выполнявшие свои задачи без штата чиновников и без делопроизводства. Постепенно эти нерегулярные поручения («приказы») получали постоянный характер. Появились такие должности, как казначей, печатник, разрядный и ямской дьяки. С усложнением задач им давались «для письма» (с нач. XVI в.) чиновники помельче – подьячие, объединенные в особом помещении – канцелярии-«избе», «дворе». Процесс образования «изб», «дворов»-канцелярий растянулся на несколько десятилетий (с конца XV в. и до середины XVI в.) и был неодновременным.

С середины XVI в. «избы»-канцелярии стали превращаться в постоянно действующие центральные бюрократические государственные учреждения – приказы, которые ведали государственными доходами и исполняли роль посредника между верховной властью царя и управлением на местах (приказная система просуществовала до конца XVII века).

Существовало до 80 центральных бюрократических учреждений – приказов разного значения, функций и величины. Происходило увеличение круга их задач, появление чиновничье-бюрократической иерархии и внутренней структуры, складывание определенных приказных порядков деятельности и форм делопроизводства. В связи с возрастанием государственных задач (увеличением войска, усложнением государственного управления) практически все приказы имели отношение к финансовому управлению. Одни из них были чисто финансовыми и ведали финансовым управлением (наблюдение за сбором податей, исполнением повинностей, содержание земских изб, финансирование мероприятий и т.д.) на всей или значительной части государства; другие, управляя определенной частью территории России, ведали в ней также финансовой частью; третьи, имея в полном своем, в том числе финансовом, ведении определенную часть территории, ведали, кроме того, некоторыми отраслями финансового управления и в других частях государства.

В приказах все поступившие доходы заносились в «сметные списки», из которых составлялась ежегодная общая государственная роспись (бюджет). Государственный бюджет («государственная роспись доходов и расхо-

дов») составлял основу финансового хозяйства Российской империи.

Самым ранним дошедшим до нас госбюджетом России является «Роспись доходов и расходов» 1680 г. Это финансовый отчет по 35 приказам, 62,2% расходов приходилось на содержание армии, 19,9% - на дворцовое хозяйство, 11,9% составляли расходы по управлению государством, 5% шло на финансирование казенных предприятий.

Позже, вплоть до начала XX в., проект бюджета утверждался императором по докладу министра финансов, с 1906 г. утверждение бюджетной росписи входило в компетенцию Государственной Думы. Бюджетная статистика в дореволюционной России относилась к числу наиболее разработанных и открытых в мире.

К концу XVII в. почти все налоги стали денежными. Поступавшие в приказы налоги и сборы расходовались на содержание войска (денежное жалование помещикам, стрельцам, полкам «иноземного строя», покупка за границей оружия) и иностранных специалистов, царского двора и приказной бюрократии, покупку за границей различных товаров для нужд казны, решение местных хозяйственных задач.

К числу специальных финансовых приказов относились приказы Казенный, Большого прихода, «Новая четверть», Печатный, Поместный, Ямской.

В число приказов, управляющих территориями России и финансами в них, которые, в частности, осуществляли выплаты на жалованье служилым людям гражданской и военной службы, входили приказы Большого дворца, Казанского дворца, Сибирский, Новгородский, «Устюжская четверть», «Костромская четверть», «Галицкая четверть», «Малые России», Хлебный, Земские (старый и новый).

К приказам, управляющими территориями (городами) России и ведавшими отдельными сферами финансового управления относились приказы Большой казны, Конюшенный, Каменный, Посольский, Разряд, Пушкарский, Стрелецкий, Рейтарский, Иноземский.

Для сбора различных чрезвычайных налогов, главным образом на содержание администрации, создавались специальные приказы. По решению Земского собора 1616–1618 гг. был создан Приказ сбора пятинных и запросных денег, затем передавший свои полномочия чисто военному Приказу сбора ратных людей, позже

преобразованному в Приказ денежного сбора, которому был поручен сбор особого чрезвычайного налога (десятой деньги). В 60-х годах существовал Приказ денежной раздачи.

Условно к группе финансовых приказов можно причислить Печатный приказ. Начальник этого приказа – думный дьяк-печатник, у которого печать висела на шее, прикладывал ее к документам. Со всех предъявленных в приказ документов взимались печатные пошлины, которые вносились в записные книги с указанием, по какому случаю взята пошлина.

Каждый приказ существовал самостоятельно до их объединения в 1680 г.

С бюджетной деятельностью древнего государства прежде всего связан Казенный приказ (Казенный двор основан около 1495 г, наименование Казенный приказ впервые упоминается в 1512 г.). Он был не только дворцовым, но и общегосударственным учреждением. Казенный приказ размещался в Москве, при Благовещенском соборе. Казначей, главное лицо этого приказа, заведовал Казенным двором, где хранились и откуда выдавались дорогие вещи, составлявшие царскую казну. Казначей ведал государевыми доходами, получая разные пошлины (например, таможенные) и оброки и сдавая в оброчное содержание разные доходные статьи. Он осуществлял и общегосударственные задачи – ведал дипломатическими сношениями, ямскими, поместными, холопскими и другими делами. Казенный двор выдавал царское жалование, кроме денег, съестных и питейных припасов. Наибольшее значение приказ приобрел со времени помещения его в золотой и серебряной залах Кремлевского дворца.

Приказ Большого прихода, также занимавшийся финансовыми вопросами государства, образован в 1573 г. Доходы приказа составлялись из сборов с лавок, с гостиных дворов в Москве и в городах, с погребов, с мер для питья и товаров, с таможен, мыт, перевозов, мостовщины. Деньги эти расходовались на содержание приезжавших в Москву в посольствах иноземцев, а также иноземных купцов; на выдачу содержания русским послам, отправляемым за границу; на постройку судов и покупку товаров; на жалованье подьячим, работникам при судах и при царском соляном дворе.

В отличие от других финансовых приказов Приказ Большого прихода был чисто финансовым приказом, не управляющим никакой территорией.

В 1680 г. большая часть доходов приказа Большого прихода перешла к приказу Большой казны. Большой приход просуществовал до 1699 г.

Во второй половине XVII в. центральное управление финансами сосредоточилось, главным образом, в приказе Большой казны, генетически связанном с ведомством царской казны – Казенного двора. Приказ был образован в январе 1622 г. и ведал сборами налогов с городского населения, занятого торговлей и ремеслами. В отношении к этому населению приказ выполнял административные и финансовые функции. В функции приказа Большой казны входило руководство государственной промышленностью (казенные мануфактуры, горнорудное дело и др.), монетным делом, государственной внешней и внутренней торговлей; в ведении приказа Большой казны находились крупные купцы.

В заведовании приказа Большой казны состояли таможни, померная и мытная изба, кабаки, кружечные дворы, конские площадки, торговые бани, гостиная и суконная сотни и вообще торговые люди, мастера серебряного дела, тульский железный завод, на котором изготовлялись разные железные изделия, ружья, ядра, пушки. Горное дело также состояло в ведении этого приказа. Приказ Большой казны осуществлял контроль над местными бюджетами. В ведении Приказа Большой казны находился и Денежный двор, который распоряжался чеканкой монеты. Приказ Большой казны просуществовал до 1718 г., когда был заменён Штатс-контор коллегией.

Развитие финансовой системы предполагает обязательность государственного контроля за поступлением и использованием бюджетных средств. Так одновременно с распределительной действует контрольная функция бюджета.

В период царствования Ивана IV Грозного (1533–1584), когда определились границы между центральной и представительной властями, контроль получил более широкую и надежную основу для своего проведения.

С укреплением государственности и центральной власти во 2-й половине XVII в. в стране появились первые органы государственного контроля. На историческом фоне появления контроля над финансами в странах Западной Европы в 1656 г. указом царя Алексея Михайловича Романова в структуре государственной власти России учреждается Счетный приказ (приказ Счетных дел, приказ Столовых и Счетных дел), одно из центральных правительствен-

ных учреждений России в 1656–78 гг., высший финансово-контрольный орган.

Первоначально перед приказом ставилась сравнительно узкая задача – проверить раздачу полкового жалования во время войны с Польшей 1653–1654 гг., а затем обревизовать деятельность Приказа Большой казны за 50 лет. В дальнейшем в ведении Счетного приказа находились доходы и расходы российского государства. В некотором роде он выполнял функции казначейства, куда поступали недоимки прошлых лет и остатки из ассигнованных по разным ведомствам сумм; обращался в другие Приказы с запросами по исполнению ассигновок, данных должностным лицам, послам, полковым воеводам; вызывал к отчету из городов земских целовальников с их приходно-расходными книгами – по специальному указу дьяки и подьячие всех приказов должны были являться в Счетный приказ с приходными и расходными книгами для проверки правильности и законности финансовых операций.

14 февраля 2006 г. Президентом Российской Федерации «В связи с учреждением 10 марта 1656 г. Приказа Счета Большой казны (Счетного приказа), положившего начало государственному финансовому контролю в России» было издано распоряжение № 65-рп «О праздновании 350-летия установления государственного финансового контроля в России».

В 1699–1701 гг. при Петре I была проведена реформа центрального управления, заключавшаяся в объединении ряда приказов, которые или полностью сливались, или же соединялись под начальством одного лица с сохранением аппарата каждого приказа в отдельности. В 1699 г. при Боярской думе была учреждена «Ближняя канцелярия» по финансовому контролю за приходом и расходом денежных средств всех приказов.

Реформа 1718–1720 гг. упразднила большинство приказов и ввела коллегии. Первоначально каждая коллегия руководствовалась своим регламентом, но 28 февраля 1720 г. был издан обширный (из 56 глав) «Генеральный регламент», определивший единообразие организационного устройства порядков деятельности и делопроизводства. На протяжении всего XVIII в. этим законом руководствовались все правительственные учреждения России.

Коллегии отличались от приказов совместным обсуждением и решением дел, единообразием организационного устройства, более четкой ком-

петенцией; деятельность и делопроизводство коллегий были строго регламентированы законом.

Коллегии являлись центральными учреждениями, подчиненными царю и Сенату; коллегиям по разным отраслям управления подчинялся местный аппарат.

Всего за эти годы было создано 12 коллегий: Иностранных (чужестранных) дел, Военная (Воинская), Адмиралтейская; Камер, Штатс-контор, Ревизии; Берг, Мануфактур, Коммерц-коллегии ведали промышленностью и торговлей; Юстиц-коллегия занималась судебной системой, Вотчинная – делами господствующего дворянского сословия и Главный магистрат – управлением городами и делами зарождавшейся буржуазии.

Половина коллегий имела финансово-экономический характер. Петр I уделял большое внимание финансовым вопросам. Основные черты российской финансовой системы, сложившейся при Петре I, стали отличительными особенностями финансовой политики государства на долгое время.

Содержание армии в условиях непрекращающихся войн, ее перевооружение, строительство флота и содержание растущего государственного аппарата вызывали быстрый рост государственных расходов. Была изменена система налогов. Появилась целая профессия «государевых прибыльщиков», задачей которых было придумывание новых налогов («сидеть и чинить государю доходы»).

Управление финансовыми процессами требовало регулярного составления общегосударственной росписи доходов и расходов.

Сохранялась специализация сборов с предназначением каждого из них для определенной отрасли управления: в частности, центральные учреждения должны были содержаться из специально приписанных к ним доходов, обычно привязанных к их деятельности. В общем итоге 2/3 расходного бюджета шли на содержание армии и флота.

Высшим органом финансового управления в стране стал Сенат. Указом 12 декабря 1741 г. Сенат восстановили в прежних правах высшего государственного органа. Важнейшие вопросы управления («государственные и политические дела») были сосредоточены в Первом департаменте, возглавляемом самим генерал-прокурором. Этот департамент охранял права дворянского сословия, обнаруживал законы, заведовал

Тайной экспедицией и Канцелярией конфискаций, финансами и финансовым контролем, промышленностью, торговлей, государственными и церковными имуществами и соответствующими им учреждениями.

С финансовой точки зрения самыми важными из коллегий были три: Камер-коллегия, ведавшая государственными доходами и имуществом; Штатс-контор коллегия, или Штатс-контора, ведавшая государственными расходами; Ревизион-коллегия, наблюдавшая за исполнением смет по доходам и расходам.

Камер-коллегия, созданная в 1718 г., начала свою деятельность с 1721 г. Ведала государственными доходами, казенными подрядами и откупам, продажей казенных товаров, казенными винокурными заводами, рыбными ловлями и сальными промыслами, строительством казенных зданий, дорог и мостов, а также таможенными сборами.

По Брокгаузу-Ефрону, «Обязанность Камер-коллегии состояла в «надзирании и правлении над окладными и неокладными доходами», вследствие чего она называлась иногда Коллегией казенных сборов. Для заведования расходами учреждена была особая Штатс-контор коллегия, но Камер-коллегия рассматривала штат всех расходов всех учреждений, “дабы могла видеть, все ли расходы основание имеют” и нельзя ли их без ущерба для дела сократить; в особую обязанность вменено было Штатс-конторе заранее уведомлять Камер-коллегию о предстоящих чрезвычайных расходах, чтобы последняя могла к покрытию их принять меры».

В связи с губернской реформой 1775 г. сбор многих государственных доходов был передан в губернские казенные палаты, что явилось толчком для закрытия Камер-коллегии в 1784 г. В 1797 г. она снова была восстановлена, в 1801 г. окончательно упразднена.

Штатс-контор коллегия заведовала государственными расходами, управляла кассами на местах (рентерейми), выделяла по указанию Сената определенные суммы правительственным учреждениям и должностным лицам. В 1726–30 гг. подчинена Камер-коллегии, а с июля 1730 г. восстановлена как самостоятельная коллегия. Упразднена в октябре 1780 г., и ее функции были переданы учрежденным в Петербурге и Москве казначействам, частично – казенным палатам (в губерниях) и уездным казначействам. В Штатс-контор коллегию назначался рентмейстер (казначей), возглавлявший рентерею (кассу), кото-

рая принимала налоговые взносы плательщиков, хранила деньги и выдавала их по распоряжению воеводы и камерира.

Ревизион-коллегия наследовала от Ближней канцелярии функцию чисто формального финансового контроля за расходованием средств бюджета в центре и на местах. В декабре 1718 г. издан указ, определивший функции Ревизион-коллегии – финансовый контроль (впрочем, ряд ведомств полностью, например, Дворцовое управление, Военная и Адмиралтейская коллегии, другие частично – не подлежали контролю Ревизион-коллегии). Коллегия просуществовала до 1788 г., когда была упразднена в связи с губернской реформой.

Государство было разделено на 45 провинций, во главе каждой поставлены воеводы, и в их подчинении находились территориальные представители финансовых коллегий: камерир и рентмейстер (или казначей). Казначей принимал поступающие сборы, хранил их в особой земской казне и выдавал по ассигновкам. Казначейство, или «рентаря», состояло при губернской канцелярии, а в столице деньги поступали в Главную казенную палату, откуда производились расходы по центральному управлению.

Оформившаяся к концу первой четверти XVIII в. коллегиальная система управления к 60-м годам переживала кризис.

Преимущество коллегий, их организация, делопроизводство и осуществление внутреннего надзора потеряли свое значение. Коллегии обросли множеством структурных частей (экспедиций, департаментов, контор, канцелярий) и превратились в учреждения, замедлявшие деятельность механизма государства.

На ликвидацию многих дорогостоящих и малоэффективных местных учреждений толкало и финансовое положение страны. В Манифесте 9 января 1727 г. правительство было вынуждено признать, что «умножение правителей и канцелярий во всем государстве не токмо служит к великому отягощению штата, но и к великой тягости народной... Все же разные управители имеют свои особливые канцелярии и канцелярских служителей, и особливый свой суд и каждый по своим делам бедный народ волочит...» (М.Богословский. Областная реформа Петра Великого. М., 1902 г.).

В 1726–1727 гг. были ликвидированы многие из местных органов и учреждений, со-

зданных Петром I: земские и полковые комиссары, конторы камерирских дел и рекетмейстерские; канцелярии вальдмейстерские и рекрутских дел; надворные суды. В 1729–1730 гг. упразднены фискалы.

Новая система местного управления была закреплена инструкцией 12 сентября 1728 г. Единственными органами управления и суда в губернии стали губернаторы, а в провинциях и уездах – воеводы. Они осуществляли свои функции через соответствующие канцелярии: губернские, провинциальные, воеводские. На губернаторов и воевод возлагались камерирские и рекетмейстерские обязанности: сбор подушной подати, прочих прямых и косвенных налогов, выколачивание недоимок по налогам, распоряжения по различным натуральным повинностям (дорожной, постоянной, подводной), которые тягловое население обязано было нести в пользу государства.

Воеводы и губернаторы хранили собранные подати и сборы, часть которых они выдавали на содержание войск и учреждений, а другую часть отсылали в центр.

В эпоху правления императрицы Елизаветы Петровны, несмотря на внешне благополучное состояние государственных финансов, доходы и расходы не поддавались даже приблизительному учету. Происходит постепенное разрушение созданной при Петре I системы государственных учреждений, ведавших финансами.

При преемниках Петра I расходы на содержание императорского двора сильно возросли: на роскошь дворцов, пышные празднества и церемонии тратились огромные суммы. Все это вызвало значительное развитие центральных учреждений по заведованию отдельными отраслями придворного хозяйства. Во главе этих учреждений стояла Главная дворцовая канцелярия, в которой с 1725 г. находилось управление дворцовыми крестьянами, землями, придворными, штатами и хозяйством. Этой канцелярии подчинялся ряд контор: придворная, ведавшая денежными средствами и штатами двора, гоф-интендантская, отвечающая за дворцово-парковое хозяйство и царские постройки, камерцальмейстерская, заведовавшая снабжением двора, конюшенная канцелярия, наблюдающая за императорскими конюшнями и др. В 1754 г. для строительства Зимнего дворца была создана особая Контора строения Зимнего дворца.

Вся эта пестрая система центральных государственных учреждений (коллегий, канце-

лярий и контор) с различным организационным устройством, недостаточно определенным отношением между собой, а также к Сенату, высшим советам и комитетам действовала без серьезных изменений до реформ местного государственно-го аппарата в 1775–1785 гг.

Следующей ступенью в развитии финансовой системы России стал выход в 1775 г правового акта «Учреждения для управления губерний Российской Империи». Согласно этому документу в каждой губернии создаются казенные палаты, которые, по сути, начинают выполнять функции представительств финансовых органов на местах. Одновременно были упорядочены учет и отчетность, что позволило составлять более реальный бюджет (табель государственных доходов и расходов).

Дела упраздняемых коллегий, контор и канцелярий передавались местным учреждениям. Для руководства отдельными отраслями управления в составе Сената были созданы экспедиции. Экспедиция о государственных доходах наследовала распорядительные функции Камер- и Берг-коллегий, о государственных расходах – Штатс-конторы, о свидетельстве счетов – Ревизион-коллегии, о государственных недоимках – Канцелярии конфискации. В состав Сената вошли также штатные казначейства в Петербурге и Москве – кассы, заведовавшие приемом, хранением и распределением денежных средств всего государства. Остатки средств, не израсходованных государственными учреждениями в течение года, передавались в казначейства остаточных сумм. В ведении Сената оставались и банки.

Целый ряд дел, подлежавших прежде ведению Камер-коллегии и Штатс-конторы, были отнесены к предметам ведомства Генерал-прокурора. Генерал-прокурор при Екатерине II превратился в своеобразного министра по делам внутреннего управления, соединяя в своем лице звание министра юстиции, финансов, государственного казначейства и государственного контроля.

Реформа 1775 г. провела разукрупнение губерний. К концу правления Екатерины II насчитывалось 50 губерний. Особое место в администрации каждой губернии занимало совершенно новое учреждение – Приказ общественного призрения. В состав этого учреждения, возглавляемого губернатором, входили заседатели от губернских сословных судов. Приказы общественного призрения управляли местными школами, медицинскими и благотворительными учреждениями (госпиталями,

больницами, богадельнями, сиротскими домами). Кроме того, они заведовали некоторыми тюремными учреждениями – в виде «работных» и «смирительных» домов. С момента появления приказы общественного призрения стали играть роль своеобразных банков. Располагая значительными средствами, частью отпускаемыми правительством на благотворительность, частью собранными в форме пожертвований с населения для тех же целей, приказы общественного призрения стали пускать эти средства в оборот: они ссужали на небольшие сроки помещиков под залог их имений.

Финансово-хозяйственные функции обособились в ведении особой группы учреждений: Казенной палаты – в губернии и казначейства – в уезде.

Казенная палата распоряжалась множеством финансовых и административно-хозяйственных дел. Она наследовала многие функции Камер- и Ревизион-коллегии: заведовала податным делом, надзирала за налоговыми поступлениями, осуществляла финансовый контроль. Казенная палата ведала источниками доходов: государственными имуществами (землями, лесами, водами, казенными предприятиями), государственными, дворцовыми, экономическими (т. е. находившимися ранее в ведении Коллегии экономии) крестьянами, винными откупам и подрядами, продажей соли, заведовала казенными зданиями, надзирала за частной торговлей и промышленностью. Палаты проводили и учетно-статистическую работу по ревизиям – переписям податного населения.

В ведении Казенной палаты находились уездные казначейства – кассы, ведавшие приемом, хранением денежных сборов и доходов и выдачей чиновникам по распоряжению властей денежных сумм.

В конце столетия, в период правления Павла I, учреждается должность государственного казначея. С этого времени управление финансами государства становится самостоятельным и централизованным.

В 1796 г. Павел I провел централизацию управления государством. Одновременно началось формирование новых ведомств; в 1797 г. казначейские экспедиции Сената были выделены из ведения генерал-прокурора и подчинены казначею. Глава Коммерц-коллегии стал именоваться министром.

Все эти новшества преследовали собой решение одной важной задачи – окончательное формирование единой финансовой системы России.

Новый XIX век и новый император Александр I вносят в финансовую систему государства кардинальные изменения.

Происходит замена коллегиального управления министерским. Манифестом 8 сентября 1802 г. в России создавались первые восемь министерств: военно-сухопутных сил, военно-морских сил, иностранных дел, внутренних дел, коммерции, финансов, народного просвещения и юстиции, а также Государственное казначейство на правах министерства. Каждому министру предписывалось создать канцелярию и иметь товарища. Коллегии были сохранены на прежнем основании и расписаны между министерствами.

Центральный аппарат министерств с его местными органами и учреждениями составил отныне единое ведомство со своими административными порядками, составом чиновников, бюджетом, иногда ведомственным территориальным делением, не совпадавшим с общим административно-территориальным делением.

По закону 28 января 1811 г. создавалось новое центральное государственное учреждение – Главное управление ревизии государственных счетов.

Особое место в истории министерств заняло утверждение «Общего учреждения министерств» 25 июня 1811 г., определившего единообразие организации и делопроизводства министерств, систему взаимоотношений их структурных частей, а также взаимоотношения министерств с другими учреждениями. В состав министерств включались и так называемые «особенные установления»: канцелярии, счетные отделения, ученые комитеты, лаборатории, вспомогательные учреждения финансового, технического и другого специального назначения. Определялась степень и пределы власти министров, их отношение к высшим законодательным, административным и судебным органам, к подчиненным учреждениям; здесь же устанавливались обязанности чиновников министерств.

В 1-й половине XIX в. изменилась система управления финансами. В ведении учрежденного Министерства финансов вошли управление казенными государственными частями, доставка правительству нужных на содержание его доходов и генеральное рассматривание всех доходов по различным частям государственных расходов. Но Минфин не сразу стал центральным финансовым ведомством. Часть финансовых дел находилась в существовавшем до 1811 г. Министерстве коммерции (таможенное дело), в

Министерстве внутренних дел (соляное дело до 1810 г.). До 1822 г. функционировало как самостоятельное ведомство Государственное казначейство (унаследовавшее функции Штатс-контор коллегии), которое заведовало движением сумм, поступивших в доход, остаточных или запасов, а также текущими расходами и платежами долгов и пенсионов. Основными местными финансовыми органами оставались казенные палаты и уездные казначейства.

Министерство финансов не было единственным финансово-хозяйственным органом России в начале XIX в. Многие финансовые и хозяйственные дела велись в Министерстве внутренних дел, Государственном казначействе и Министерстве коммерции – небольшом ведомстве, включавшем в свой состав Коммерц-коллегию и заведовавшем вопросами внешней торговли и таможенным делом. В 1811 г. Министерство коммерции было упразднено и его дела переданы в Министерство финансов, составив Департамент внешней торговли.

В 1811 г. ряд учреждений, осуществлявших формальный контроль за приходом и расходом всех казенных и общественных сумм и капиталов – Государственная экспедиция счетов Сената, Департамент решения старых счетов бывшей Ревизион-коллегии и Счетная экспедиция Департамента водных коммуникаций были объединены в Главное управление ревизии государственных счетов (с 1836 г. – Государственный контроль). Небольшой аппарат этого ведомства состоял из государственного контролера и двух департаментов (гражданской, военной и морской отчетности). Это ведомство занималось проверкой только сводной документации (генеральных отчетов). Целый ряд учреждений (Удельное ведомство, банки, воспитательные дома, Синод и др.) не были подведомственны Государственному контролю.

По «Общему учреждению министерств» с 1811 г. устанавливался соответствующий порядок финансовой отчетности и составления бюджета на следующий год. Ежегодно к 1 октября министры должны были представлять свои финансовые отчеты в Министерство финансов и Главное управление ревизии государственных счетов. Не позднее 15 ноября министерства и ведомства подавали в Министерство финансов сметы расходов, которые сводились затем в единую государственную роспись доходов и расходов. После ее рассмотрения в Государственном совете она поступала на утверждение

царя. Сведения о бюджете были секретными и оглашению не подлежали.

Одновременно с Манифестом об учреждении Министерств 1802 г. Александр I обнаружил Указ, уточняющий функции Правительствующего Сената, в котором, в частности, определялось совмещение в одном лице должностей министра юстиции и генерал-прокурора. В конце XVIII в. в лице генерал-прокурора фактически сосредоточились все отрасли административного и финансового управления государством. В последующие десятилетия (до 1861 г.) в этой системе произошли некоторые изменения. В 1821 г. Государственное казначейство, которому были подчинены все центральные и местные финансовые структуры, включено в состав Министерства финансов. Главное управление ревизии государственных счетов с 1836 г. было переименовано в Государственный контроль.

Одновременно для приема, хранения и отпуска денежных средств было создано Главное казначейство.

Для изыскания средств по погашению дефицита еще в 1806 г. был учрежден Финансовый комитет, а для сокращения государственного долга с 1810 г. в аппарате министерства действовала Комиссия погашения долгов.

В 1836 г. Главное управление ревизии государственных счетов было переименовано в Главное управление государственного контроля. В его составе был создан Совет – орган проверки контрольной деятельности департамента и Департамент морской отчетности.

Основными местными учреждениями Министерства финансов в каждой губернии были казенная палата и уездные казначейства.

Казенная палата до 1845 г. возглавлялась вице-губернатором, а затем особо назначаемым председателем. Полуколлегиальное Общее присутствие казенной палаты, состоявшее из назначаемых советников и ассессоров, разрешало дела, связанные с торгами на подряды.

В первую половину XIX в. было проведено пять ревизий. Все сведения о ревизиях хранились в хозяйственном отделении казенной палаты. Это отделение до 1838 г. управляло государственными крестьянами и государственными имуществами (кроме лесных). Казенными лесами, чинами, местной лесной стражей, а также эксплуатацией лесов управляло лесное отделение.

Отделение питейных сборов осуществляло надзор за питейными откупами, за выдачей

свидетельств на винокурение, а также заведовало казенными питейными заведениями.

Казначейское отделение заведовало уездными казначействами, а контрольное осуществляло внутренний финансовый контроль – ревизию книг и годовых отчетов казначеев.

Реформа 1838 г. несколько сократила функции казенных палат. Из ведения палат было изъято управление государственными имуществами и государственными крестьянами. Лесные отделения в казенных палатах были упразднены, а хозяйственные стали называться ревизскими.

Уездные казначейства, подчинявшиеся казенной палате, ведали приемом, хранением денежных сборов и доходов и выдачей денежных сумм. Кроме того, они выдавали по распоряжению местных властей паспорта, подорожные и вели продажу всех видов гербовой бумаги (крепостная, заемная, для векселей и др.), а также аршинов.

В ведении Министерства финансов находились горные и таможенные учреждения, а также местные органы коммерческого и мануфактурного советов (отделения Коммерческого совета и мануфактурные комитеты).

В 1837 г. полномочия всех уездных казначеев были унифицированы единой инструкцией, в которой были точно определены предметы их деятельности, пределы власти, порядок приема платежей, выдачи и хранения сумм и т.д.

В Российской Империи окончательно складывается четкая структура органов казначейства – от центрального (Департамента государственного казначейства) до местных (губернских и уездных).

Большое неудобство для Министерства финансов представлял устаревший порядок отпуска денег не прямым кредиторам, а большей частью в руки распорядительных ведомств, и притом вперед и очень крупными суммами. При этом порядке остатки отпущенных сумм ускользали от точного учета со стороны Минфина или Государственного контроля и редко возвращались в кассы министерства, оставаясь обыкновенно в полном распоряжении ведомств.

Следствием такого положения дел стало реформирование финансовой системы страны, проведенное Александром II во второй половине XIX в. В это время воплощаются в жизнь принципы рационализации и единства бюджета.

Реформы 1861 г., рост государственного аппарата, промышленности и торговли увеличи-

чили значение Министерства финансов. Проводится ряд буржуазных финансовых реформ по упорядочению кредита, бюджетной, налоговой системы и государственного контроля.

23 мая 1862 г. были утверждены новые правила составления, утверждения и исполнения государственной росписи, предусматривавшие осуществление бюджетного единства. Государственная роспись доходов и расходов впервые объявляется открытой и подлежащей опубликованию.

За время реформ 1860–70-х годов значительным изменениям подверглась основная группа учреждений министерства по заведованию отдельными статьями денежных поступлений и распределению их по ведомствам.

Происходит централизация финансовых ресурсов, меняется технология исполнения бюджета. В 1864–68 гг. в России было введено единство кассы: все государственные доходы сосредоточивались в кассах Государственного казначейства и из них же производились в соответствии с бюджетными сметами и кассовыми расписаниями расходы.

Прежде устройство бюджетной системы заключалось в множественности ведомственных и территориальных касс. В эти кассы поступали бюджетные платежи, имеющие специальное назначение и идущие на покрытие заранее определенных расходов. Соответственно сбором средств занимались различные ведомства. Принцип единства кассы ситуацию кардинально меняет. Теперь все доходы государства сосредоточиваются в кассах министерства финансов, на которые всецело возлагаются и обязанности по осуществлению расходов. Кассы непосредственно производят в руки прямых кредиторов казны расходы всех министерств и главных управлений. Сами же министерства и главные управления не получают на руки никаких сумм, кроме авансов за счет действующей сметы. Установление единства касс в России в 1863 г. повысило значение местных казначейств. Между губернскими и уездными казначействами произошло своеобразное разделение дел: губернские казначейства превратились в расходные кассы, а уездные – в приходные.

Составление общей отчетности по губерниям было поручено не Государственному контролю, а казенным палатам, которые фактически играли роль представителей департамента Государственного казначейства в губерниях. Казенным палатам было предписано вести все

бухгалтерское счетоводство по государственным доходам и расходам.

Возросло значение Государственного контроля в разработке и утверждении бюджета. Ежегодно к 1 октября Государственный контроль представлял в Государственный Совет общий отчет об исполнении финансовой сметы за прошлый год. Проект росписи доходов и расходов на следующий год Государственный контроль сверял с точки зрения законности.

Финансовые реформы начала 1860-х годов вызвали изменения в организации местных органов Министерства финансов, их структуре и функциях. Кроме казенных палат и казначейств, на местах возник ряд новых учреждений: губернские акцизные управления, финансовые присутствия (податное, по питейным делам, по квартирному налогу). В связи с реформами Государственного контроля из ведения казенных палат были изъяты контрольные функции и переданы созданным на местах контрольным палатам (1865 г.), осуществлявшим ревизию казначейств, касс, всех местных оборотов, проверяющим финансовую отчетность не по сводным отчетам, а первичным документам. Каждой контрольной палате было подведомственно от одной до нескольких губерний.

В исполнении бюджета все большую роль начинают играть коммерческие банки и образованный в 1860 г. Государственный банк. С 1885 г. при казенных палатах стали открываться сберегательные кассы.

Реформы 1860–70-х годов оказали непосредственное влияние на весь строй финансового управления в России. Они позволили качественно оформить государственный контроль над бюджетными средствами и привели к упрочнению места казначейства в финансовой системе империи. Принцип единства кассы закрепил возросшую роль налогов в формировании бюджета и регулирующую функцию бюджетно-налоговой политики в экономике. Министерство финансов получило возможность использования излишков средств, полученных в одних кассах, для покрытия недоимок в других. А Государственное казначейство стало существовать как единая система исполнительных органов власти.

Место и значение каждого учреждения в дореволюционной России помогают определить данные о бюджете высших и центральных государственных учреждений, официально публикуемые ежегодно с 1863 г.

Так, Министерство юстиции занималось проблемами финансового обеспечения многочисленных подведомственных ему учреждений.

Управление судами предполагало их бюджетные ассигнования. Министр юстиции И. И. Дмитриев в 1811 г. обратил внимание на то, что «суммы, ассигнуемые на содержание судебных мест, а в особенности уголовных и гражданских палат, были совершенно недостаточны».

В 1837 г., ввиду чрезвычайного накопления неразрешенных дел в обоих департаментах Санкт-Петербургского надворного суда, было признано необходимым заменить личный их состав новыми членами и секретарями, а из прежних должностных лиц, по вине которых образовалось это накопление, образовать два новых департамента, 3-й и 4-й, для окончания всех старых дел в течение двух лет; в случае же неисполнения к сроку этой обязанности они должны были продолжать свои занятия до совершенного окончания означенных дел, не получая при этом никакого оклада. С 1839 г. была прекращена выдача содержания членам и секретарям 3-го и 4-го департаментов. Там во время ревизии оставалось еще около тысячи нерешенных дел. Денежная отчетность была в плохом положении. Беспорядки в работе судов министр юстиции Панин пытался устранить установлением строгой отчетности и усилением надзора за деятельностью судебных учреждений. Однако «благодаря недостатку образованных людей вообще, а главным образом вследствие крайней скудости присвоенного судебным чинам содержания, на должности по судебному ведомству в губерниях и уездах поступали по большей части лица совершенно невежественные и далеко не безупречные в нравственном отношении»...

Изменение судостройства и судопроизводства реформами 1864 г. возложило на Министерство юстиции ряд новых обязанностей по общему надзору за судебным ведомством, заведованию его личным составом, наблюдению за производством судебных дел, хозяйственной и распорядительной частью, ведению судебной отчетности, производству и рассмотрению ревизий судебных установлений. Министерство юстиции осуществляло руководство судебными органами, управление межевой и тюремной частями, нотариатом.

Как исключительно важный для качества личного состава рассматривался вопрос о надлежащем материальном обеспечении судебного ведомства. Уже при утверждении в 1862–1863 гг.

штатов новых судебных установлений Государственный совет признал, что нормы содержания судебных чинов должны не только обеспечивать их приличное существование, но и демонстрировать важность положения, которое они занимают в обществе. И первое время после введения в действие судебных уставов оклады чиновников, установленные Законом от 19 октября 1865 г., представлялись достаточными и даже значительными, однако в связи с экономическими изменениями в стране, удорожанием жизни эти оклады оказались совершенно недостаточными даже для удовлетворения насущных потребностей.

Озаботившись проблемой улучшения материального положения судебных деятелей, министр Д.Н.Набоков в условиях «недофинансирования» отрасли изыскивал необходимые средства, в частности, путем сокращения штатов судебных мест. Сэкономленные средства в размере 94 тыс. руб. в год распоряжениями Государственного совета от 12 июня 1884 г. и 30 апреля 1885 г. были распределены между 184 старейшими по службе членами окружных судов в виде добавочных окладов.

Судебные уставы предполагали надлежащее обеспечение судебным чинам во время службы и при выходе в отставку. Однако пенсионные оклады не могли обеспечить средств к существованию, поэтому Министерство юстиции в марте 1884 г. предложило законопроект об учреждении эмеритальной кассы судебного ведомства (специальной страховой кассы служащих ведомства) для обеспечения ее участников или членов их семей пенсией в случае потери кормильца.

В Судебных уставах говорилось об учреждении этой кассы в самых общих чертах. Все же Министерство предпринимало некоторые меры по образованию эмеритального капитала путем вычета из жалования лиц, назначаемых на новые судебные должности, однако недостаток денежных средств не позволил организовать фонд кассы. На основании предложенного проекта устава эмеритальной кассы, утвержденного 3 июня 1885 г., назначение пенсий было поставлено в зависимость от продолжительности судебной службы и числа лет, в течение которых производились вычеты из содержания участника кассы.

В функции Министерства входили среди других такие постоянные функции, как подготовка правил денежной отчетности новых судов, определение порядка продажи движимого и недвижимого имущества.

Некоторые проблемы в нашей истории давно уже принято считать вечными. К ним относится и вопрос обеспечения судов «удобными и приличными» помещениями. Министерство юстиции не могло рассчитывать на выделение для этих целей необходимых средств из бюджета. Министр юстиции Д.Н. Замятнин смог «выбить» помещения для столичных судов: в Петербурге приспособили здание старого арсенала на Литейном проспекте, в Москве – здание Сената в Кремле. На местах те власти, которые с пониманием относились к судебной реформе, старались помочь в обеспечении судов помещениями и мебелью.

В Министерстве имелось специальное отделение, которое занималось вопросами личного состава судебного ведомства; оно решало проблему замещения вакантных должностей, осуществляя подбор кандидатов на должности по судебному ведомству, принимало решения о награждениях чиновников ведомства, рассматривало вопросы, касающиеся назначения пенсий и пособий.

Министерство юстиции не забывало о важности обеспечения достойного материального положения чинов судебного ведомства. Министр юстиции Н.В. Муравьев добился выплаты с 1 июля 1897 г. 250 добавочных окладов некоторым чиновникам окружных судов и продолжал добиваться повышения окладов для всех членов окружных судов, полагая, что жизнь на установленное жалование за неимением собственных средств не способствует авторитету судебной власти. Разгорелся спор с Министром финансов Витте, который говорил об удорожании содержания ведомства юстиции, важности сокращения расходов и поиска новых источников дохода. Муравьев однако сумел доказать необходимость и неотложность улучшения материального положения судей, и к 1900 г. были увеличены оклады всем остальным членам окружных судов.

Министерство юстиции занималось хозяйственно-распорядительными вопросами, осуществляло мероприятия по обеспечению судебных учреждений помещениями (покупка, сооружение, ремонт зданий за счет казны), а служащих – необходимым инвентарем.

В области финансового обеспечения Министерство занималось распределением кредитов, отпускаемых на осуществление судебной деятельности, содержание чиновников и учреждений ведомства, на канцелярские расходы подведомственных органов, а также распределением вознаграждений кандидатам на должности по ведомству Министерства юстиции. Специаль-

ное счетное отделение вело переписку об оплате издержек по выдаче преступников из других государств, осуществляло связь с различными корреспондентами по вопросам толкования и разъяснения законов и специальных правил по сметным и кассовым отраслям.

Управление подведомственными учреждениями включало необходимость решения Минюстом бюджетных вопросов. Учреждений было много, и выполняли они самые разные задачи.

В ведомстве Министерства юстиции имелось Императорское училище правоведения, и другие учебные заведения.

В целях централизации дел о земле в составе Министерства юстиции в 1870 г. создается Межевое управление, что было вызвано проведением контрреформ в области землевладения. До этого министр юстиции как генерал-прокурор осуществлял лишь надзор за судебно-межевыми делами.

В ведении управления находились дела по государственному межеванию. Управление выполняло кадровые функции: назначало, переводило и увольняло чиновников межевого ведомства, предоставляло им отпуска, назначало пенсии, представляло к наградам, привлекало к ответственности, распределяло технических работников этого ведомства по губерниям.

Осуществляя надзор за деятельностью межевых учреждений управление проводило их ревизии, а также ревизии работ землемеров на местах, командировав для этой цели своих чиновников. Управление обеспечивало межевые учреждения инструментами, необходимыми для производства технических работ.

Управление составляло инструкции и правила, которые определяли порядок межевых архивов, хранения и пользования межевыми документами, обеспечивало пополнение этих архивов нужными документами, следило за надлежащим состоянием их складов, а также писцового и чертежного архивов межевой канцелярии в Москве и архивов местных межевых учреждений.

Межевое управление также занималось распределением сумм, ассигнованных на содержание межевой части, осуществляло контроль за правильным их расходованием, выдавало пособие чиновникам межевого ведомства. Управление ведало благотворительными капиталами ведомства: контролировало поступление взносов и выдачу материальной помощи чиновникам межевого ведомства и их семьям в случае потери кормильца.

В целях подготовки чиновников для межевой части был создан Константиновский межевой институт в Москве и пять землемерных училищ (в 1874–1877 гг. в Пскове, Пензе, Курске, Уфе и Тифлисе), состоявших в ведении Межевого управления, в них обучалось 680 воспитанников.

В ведении Министерства состояли три центральных архива ведомства: Московский, Санкт-Петербургский сенатский, Варшавский главный архив древних актов.

В ведомстве Министерства юстиции состояла Сенатская типография. В ее обязанности входило печатание законодательных актов (именных указов, манифестов), периодических изданий Сената (собраний узаконений и распоряжений Правительства, ведомостей Сената, объявлений по судебным делам и т. п.), различных записок, циркуляров для Сената, центрального аппарата Министерства юстиции, Межевого управления и др. Кроме того, типография осуществляла и переплетные работы.

Главное тюремное управление было передано в Министерство юстиции России из ведения Министерства внутренних дел 13 декабря 1895 г. К 1904 г. в России насчитывалось 600 тюрем, более 70 тыс. арестантов.

Главное тюремное управление осуществляло центральное руководство обширным и сложным тюремным делом империи. К тому же соответствующие обязанности возникали у Министра юстиции вместе со званием президента Общества попечительного о тюрьмах. Управление выполняло административные и хозяйственные функции. В его компетенцию входили вопросы ссылки и каторги, развитие системы исправительно-воспитательных заведений и различных благотворительно-тюремных учреждений, школ, приютов, обществ патроната, организация деятельности Общества попечительного о тюрьмах.

Изменения в области наказаний значительно усложнили хозяйственные функции Тюремного управления, которое было обязано обеспечить заключенных помещениями, отвечающими современным требованиям к отоплению, освещению, гигиене. В связи с отменой ссылки пришлось переустроить множество казарменных зданий, возвести новые строения в системе исправительных домов – с применением более совершенных технических приспособлений. В местах заключения устраивались церкви, школы, мастерские для труда и обучения ремеслам, больницы, которых почти не существовало при

арестантских отделениях, и квартиры для чинов управления и надзора. На стыке XIX–XX вв. в России были построены новые капитальные тюремные здания в 20 городах, открыто 17 новых исправительных колоний и приютов для несовершеннолетних и малолеток. Хозяйственные обязанности Главного тюремного управления выражались также в снабжении продовольствием, одеждой, медикаментами как заключенных, так и чинов тюремного надзора, а последних еще и оружием.

Первостепенной задачей считалось расширение арестантских работ, а идеалом – самокупаемость труда заключенных. Тюремный труд должен был стать основой тюремного режима и всей тюремной жизни. Прогресс в этой области был очевиден: доход от тюремных работ с 1890 по 1900 г. возрос в три раза.

В тюремной системе были задействованы огромные материальные ресурсы. Главное тюремное управление, естественно, проводило обширную финансовую работу. Оно составляло сметы доходов, расходов, специальных средств тюремного ведомства, вело денежную отчетность, контролировало штрафные капиталы. Принимало участие в комиссиях, создаваемых Министерством финансов для рассмотрения смет земских повинностей.

Выполняя административные функции, Главное тюремное управление назначало, увольняло в отставку, предоставляло отпуска, назначало пенсии и пособия, представляло к наградам и предавало суду чиновников ведомства. К административной деятельности относилось управление местами заключения: распределение по ним арестантов и вольнонаемных служащих, установление порядка надзора за заключенными, содержанием их в тюрьмах и больницах, организация арестантских работ, попечение о духовно-нравственном просвещении осужденных. Вспомогательным отделом являлась особая часть главной инспекции пересылки арестантов, занимавшаяся препровождением арестантов, обеспечением караула в пути, устройством этапных помещений.

Управление вело переписку о медицинском освидетельствовании ссыльных, снабжении их необходимыми документами; распоряжалось отправкой ссыльно-каторжных и их семей в Сибирь и на Сахалин, распределяло их в этих местностях, устраивало их быт и трудовое использование, вело переписку по вопросам о помиловании.

Во исполнение Закона от 4 июля 1913 г. об учреждении кабинетов научно-судебной экспертизы в Москве, Киеве и Одессе, позднее в 1916 г. Министерство юстиции подготовило инструкцию для управляющих такими кабинетами.

Министерство продолжало уделять немало внимания проблемам финансового обеспечения личного состава. Постоянно в сфере внимания Министерства юстиции были исчисление окладов, их увеличение, пособия для судебных чинов, стипендии в училищах и т. п. Даже в тяжелом 1916 г. Министерство юстиции увеличило содержание городским судьям.

Министерство народного просвещения также решало бюджетные вопросы, связанные с управлением подведомственных учреждений. Система местных учреждений и заведений Министерства народного просвещения была создана законодательством 1803–1804 гг. Потребности правительственного аппарата, промышленности и торговли в грамотных кадрах заставили правительство создать систему учебных заведений. Законом 1803 г. были учреждены шесть учебных округов. Во главе каждого округа стоял попечитель, под надзором которого находились университет и другие учебные заведения округа.

В начале XIX в., кроме созданного еще в 1755 г. Московского университета, были учреждены новые университеты. Между приходским, уездным училищами и гимназиями, а также университетами установилась преемственность. В первые два десятилетия XIX в. в России был создан ряд привилегированных учебных заведений – лицеев.

Из бюджетных данных на начало XX в. видно, что всякие виды обложения производства и потребления спиртных напитков давали до 42% всех доходов в государстве, в то время как обложение земель и недвижимых имуществ – только 4%. На содержание Министерства народного просвещения денег отпускалось в три с половиной раза меньше, чем на содержание администрации, полиции и жандармерии, в полтора раза меньше, чем на содержание судов и т. д.

В конце XIX – начале XX вв. принципиально важным является возрастание роли и функций казначейств. К 1900 г. насчитывалось 728 казначейств. Все они состояли в ведомстве Департамента государственного казначейства и подчинялись соответствующим казенным палатам. Последние сами по себе никаких доходов не собирали и денежных средств не хранили, а лишь осуществляли надзор и контроль над де-

ятельностью казначейств. Личный состав казначейств определялся особыми штатами и распоряжениями Министра финансов.

Значение казначейства усиливается в связи с ростом доходов и расходов государства и усложнением финансовой системы. В свет выходят новые законы и внутренние инструкции, более четко регламентирующие деятельность казначейств.

Предметами ведения казначейств в то время были: прием и хранение всех принадлежащих государственному казначейству доходов; производство расходов и высылка сумм из поступающих в казначейство доходов; продажа всякого рода гербовой бумаги, гербовых марок, бланков, свидетельств и патентов; счетоводство по всем поступающим в казначейство доходам и возложенным на них расходам, а также по порученному для хранения и продажи казенному имуществу; банковские операции.

Казначейство начинает активно участвовать в государственном кредитовании. Через его учреждения производились оплаты ассигновок, а также выдача коммерческих кредитов (от имени госбанка и в случае, если в данной местности отсутствовали какие-либо банковские учреждения). В 1896 г. происходит официальное слияние казначейских касс с банковскими, и органы казначейства начинают оказывать банковские услуги населению.

С 1899 г. казначействам предписывается распределять в определенном процентном соотношении между государственной казной и земствами поступающие поземельные сборы. Это свидетельствует о развитии принципа самостоятельности местных бюджетов, которые являются независимыми от центральной власти. Распоряжаются ими органы местного самоуправления.

Революцией 1917 г. был завершён этап казначейского исполнения государственного бюджета. Постановлением правительства в октябре 1918 г. все кассовые операции по исполнению бюджета были возложены на Народный банк. Департамент государственного казначейства и его местные органы были присоединены к учреждениям Народного банка, образуя там сметные отделы. Завершился этот процесс в 1926 г. С этого времени в стране устанавливается банковская система исполнения бюджета, которая без существенных изменений просуществовала весь советский период развития государства.

В XX веке заметную роль в финансовой сфере стала играть Государственная дума. Орга-

низационное устройство государственных дум всех созывов определялось актом от 20 февраля 1906 г. «Учреждение Государственной думы». Предметами ведения дум разных созывов были, в частности, государственная роспись доходов и расходов с финансовыми сметами министерств и главных управлений, отчеты государственного контролера по исполнению государственной росписи. Дума утверждала бюджеты государства.

В дни февральской буржуазно-демократической революции были созданы Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов.

Октябрьская социалистическая революция сломала старый правительственный аппарат России. Повсеместно создается новый советский государственный аппарат.

Финансы в СССР – система социалистических экономических отношений, в основе которых лежит образование и расходование денежных средств, находящихся в распоряжении советского государства и используемых для нужд расширенного социалистического воспроизводства и удовлетворения других общественных потребностей.

Финансы СССР состояли из финансов социалистических предприятий и отраслей народного хозяйства и общегосударственных финансов, которые по методу их образования и использования подразделяются на бюджетно-финансовые (фонды госбюджета и Госстраха) и кредитно-банковские (фонды банков и сберегательных касс). Центральным звеном финансовой системы являлся государственный бюджет СССР.

Финансовая политика Советского Союза основывалась на строгом государственном учете и контроле за расходованием всех денежных средств. На всей территории СССР проводилась единая финансовая политика. Усилилась роль госбюджета, составление которого преследовало цель определить соотношения его доходной и расходной частей для правильного планирования всего хозяйства страны.

С образованием в 1922 г. Союза Советских Социалистических Республик и выходом в 1924 г. Конституции СССР были определены основы бюджетной системы страны. В государственный бюджет СССР вошли государственные бюджеты социалистических республик, составляющих СССР. Был создан союзный бюджет, на который возлагалось финансовое обеспечение общесоюзных нужд и мероприятий, главным образом в области хозяйственного, культурного строительства и оборонного значения.

При формировании доходной части всех бюджетов использовался принцип подведомственности, в соответствии с которым предприятия и хозяйственные организации были распределены между различными уровнями власти и вносили отчисления от прибылей в соответствующий бюджет. Таким образом, предприятия союзного подчинения, т. е. находившиеся в ведении союзных ведомств, вносили свои платежи из прибыли в союзный бюджет, а предприятия республиканского, областного, городского подчинения – в соответствующие бюджеты. В свою очередь из соответствующих бюджетов финансировались предприятия, организации и учреждения союзного, республиканского и местного подчинения.

Следовательно, доходы союзного бюджета формировались за счет общесоюзных государственных доходов, главным из которых были отчисления от прибылей предприятий союзного подчинения и общегосударственные налоги и доходы, например, доходы от внешнеэкономической деятельности.

Принцип специальной правоспособности бюджетных учреждений нашел свое законодательное выражение и закрепление еще в 1923 г. В силу постановления СНК РСФСР от 02.01.1923 г. государственные бюджетные учреждения могли заключать сделки, строго соответствующие их деятельности, необходимые для их нормального функционирования и осуществления возложенных на них задач.

27.09.1926 г. было издано постановление ВЦИК и СНК РСФСР «О хозяйственных операциях учреждений, состоящих на государственном бюджете». Право на совершение сделок, а равно и право быть истцом и ответчиком по имущественным спорам постановлением предоставлялось бюджетным учреждениям, имеющим самостоятельную смету, являющимся в лице своих руководителей самостоятельными распорядителями кредитов.

Окончательное формирование бюджетной системы СССР связано с Конституцией 1936 г. Усиление централизации в управлении народным хозяйством и финансами государства нашло отражение в статье 14 Конституции СССР, где было зафиксировано, что к ведению союзных органов власти относилось не только утверждение государственного бюджета СССР и отчета о его исполнении, но и установление налогов, поступающих в союзный бюджет, бюджеты союзных республик и местные бюджеты.

В соответствии со ст. 24 ГК РСФСР 1964 года учреждения, состоящие на государственном бюджете и имеющие самостоятельную смету, были предусмотрены как один из видов юридических лиц.

В СССР государство и партия были едины, следовательно, и контроль был партийно-государственным. В 1991 г. пятая сессия Верхов-

ного Совета СССР в числе законов, связанных с переходом к рыночной экономике, приняла закон «О Контрольной палате СССР». В конце этого же года она была упразднена. Та же судьба постигла заменивший ее после распада СССР Контрольно-бюджетный комитет. А в январе 1995 года Президентом России был подписан федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации».



Выявляем «Группу лиц»: квазиновеллы правового регулирования

Рассматриваются поправки, принятые Федеральным законом от 06.12.2011 г. № 401-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», связанные с законодательным регулированием правовой конструкции «группа лиц».

Показывается, что заявленные разработчиками улучшения правового регулирования не могут привести к ожидаемым профессиональным сообществом результатам.

Ключевые слова: право, антимонопольный пакет, конструкция «группа лиц», субъект регулирования, объект регулирования.

Vladimir Domnich
E-mail: dv9@rambler.ru

Fly “group of persons”: kvazinovely law

Discusses amendments adopted Federal Act of 06.12.2011 No. 401-FZ on amendments to the Federal law “on protection of competition” and individual legislative acts of the Russian Federation relating to the legal regulation of legal construction of the “group of persons”. Shows that the claimed developers improve legal regulation cannot lead to the expected results of the professional community.

Keywords: law, “Antimonopoly package design” “group faces”, entity management, object management.

Знание законов заключается не в том, чтобы помнить их слова, а в том, чтобы постигать их смысл.

Цицерон

Начало 2012 года ознаменовалось целым рядом новаций в правовом регулировании деятельности хозяйствующих субъектов в России. Одним из наиболее значимых правовых актов, вступивших в силу с первых дней текущего года¹, является Федеральный закон от 06.12.2011 г. № 401-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», именуемый в профессиональном сообществе «третий антимонопольный пакет» (далее — ФЗ-401, третий антимонопольный пакет).

Особая значимость ФЗ-401 определяется тем, что он, внося изменения и дополнения в шесть кодексов² и четырнадцать федеральных законов³, в соответствии с замыслом его разра-

27-ФЗ), Федеральный закон от 17.08.1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях», Федеральный закон от 21.12.2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», Федеральный закон от 26.03.2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», Федеральный закон от 26.03.2003 г. № 36-ФЗ «Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об электроэнергетике», Федеральный закон от 20.12.2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», Федеральный закон от 24.07.2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», Федеральный закон от 02.10.2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 284-ФЗ «О передаче прав на единые технологии», Федеральный закон от 24.07.2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 27.06.2011 г. № 162-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О национальной платежной системе», Федеральный закон от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», Федеральный закон от 01.07.2011 г. № 169-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

¹ Вступил в силу в полном объеме с 6 января 2012 года.

² Уголовный кодекс Российской Федерации, Земельный кодекс Российской Федерации, Жилищный кодекс Российской Федерации, Градостроительный кодекс Российской Федерации, Водный кодекс Российской Федерации, Лесной кодекс Российской Федерации.

³ Федеральный закон от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Закон РФ от 21.02.1992 г. № 2395-1 «О недрах» (в ред. Федерального закона от 03.03.1995 г. №

ботчиков должен завершать собой реформу по совершенствованию антимонопольного законодательства⁴ и призван обеспечить создание дополнительных возможностей для развития конкуренции в Российской Федерации с учетом международного права и особенностей отечественной правоприменительной практики.

Наибольшее количество изменений и дополнений «третий антимонопольный пакет» внес в Федеральный закон от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции, Закон), не обойдя при этом и статью 9, содержание которой целиком и полностью посвящено законодательному регулированию правовой конструкции «группа лиц».

Информационный фон, сопровождавший процессы подготовки и принятия «третьего антимонопольного пакета», сформировал ожидания того, что законодательное регулирование данной правовой конструкции станет более понятным и легко реализуемым на практике. Однако даже беглое знакомство с новой редакцией статьи 9 говорит о том, что этим ожиданиям не суждено сбыться, поскольку изменения и дополнения, внесенные в данную статью, являются чисто «косметическими» и не решают проблем, которые на практике возникают у хозяйствующих субъектов при определении группы лиц. Более того, в ряде случаев в силу допущенных разработчиками ошибок юридико-технического и лингвистического характера некоторые изменения и дополнения, внесенные в статью 9, могут создавать для определенных хозяйствующих субъектов дополнительные проблемы.

Поэтому в рамках настоящей статьи помимо методологических основ, которые могут быть использованы читателями для максимально четкого понимания и эффективного применения правовой конструкции «группа лиц», будут рассмотрены и наиболее очевидные проблемные положения статьи 9 Закона о защите конкуренции.

Хотели как лучше, получилось как всегда

Для лучшего понимания сути внесенных в статью 9 изменений и дополнений представляется целесообразным осуществлять их рассмотрение через последовательное сравнение содержания предыдущей и действующей ее редакции.

Сравнивая структурное построение статьи 9 в старой и новой ее редакции, легко уста-

новить, что оно не изменилось — статья по-прежнему состоит из двух частей. Первая ее часть, содержание которой, собственно, и составляет предмет рассмотрения настоящего материала, как и ранее, включает в себя определение правовой конструкции «группа лиц» и пункты, указывающие признаки принадлежности физических и (или) юридических лиц к группе лиц, а также условия формирования единой группы лиц⁵.

Новая редакция части 1 статьи 9, так же как и предыдущая, начинается с определения правовой конструкции «группа лиц», которое не претерпело содержательных изменений. По-прежнему группой лиц признается совокупность физических лиц и (или) юридических лиц, соответствующих одному или нескольким перечисленным в пунктах части 1 статьи 9 признакам. Что же касается пунктов, в которых содержатся упомянутые в определении признаки, то новая редакция части 1, сохраняя методологическую основу их построения, отличается от предыдущей редакции как количеством пунктов, так и содержательным наполнением некоторых из них.

Первое и наиболее очевидное изменение связано с тем, что общее количество пунктов части 1 статьи 9 сократилось с пятнадцати до девяти. При этом с четырнадцати до восьми сократилось число пунктов, содержащих признаки принадлежности физических и (или) юридических лиц к группе лиц⁶.

Попробуем разобраться, привели ли эти количественные изменения к повышению качества законодательного регулирования правовой конструкции «группа лиц». Рассмотрим для этого алгоритм формирования единой группы лиц некоего хозяйствующего субъекта в соответствии с положениями старой и новой редакции части 1 статьи 9 Закона о защите конкуренции.

Первый шаг алгоритма является инвариантным для содержания обеих редакций части 1 и имеет своей целью определение физического или юридического лица, входящего в группу лиц с хозяйствующим субъектом. Пункты старой и новой редакции части 1 статьи 9, используемые для решения этой задачи, приведены в таблице 1⁷.

⁵ По мнению автора, пункт 14 старой редакции и пункт 8 новой редакции содержат в себе не признак, а условия для формирования единой группы лиц хозяйствующего субъекта.

⁶ Применительно к старой и новой редакциям части 1 статьи 9 речь идет о пунктах 1 – 13, 15 и 1 – 7 соответственно.

⁷ Здесь и далее по тексту статьи нумерация пунктов приводится в соответствии со старой и новой редакцией части 1 статьи 9 Закона о защите конкуренции.

⁴ Проведение реформы осуществлялось в соответствии с Планом мероприятий по реализации Программы развития конкуренции в Российской Федерации на 2010 – 2012 годы, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 19.05.2009 г. № 691-р.

Таблица 1. Определение физического или юридического лица, входящего в группу лиц с хозяйствующим субъектом, согласно старой и новой редакциям части 1 статьи 9 Закона о защите конкуренции

Старая редакция	Новая редакция
<p>1) хозяйственное общество (товарищество) и физическое лицо или юридическое лицо, если такое физическое лицо или такое юридическое лицо имеет в силу своего участия в этом хозяйственном обществе (товариществе) либо в соответствии с полномочиями, полученными от других лиц, более чем пятьдесят процентов общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции (доли) в уставном (складочном) капитале этого хозяйственного общества (товарищества);</p>	<p>1) хозяйственное общество (товарищество, хозяйственное партнерство) и физическое лицо или юридическое лицо, если такое физическое лицо или такое юридическое лицо имеет в силу своего участия в этом хозяйственном обществе (товариществе, хозяйственном партнерстве) либо в соответствии с полномочиями, полученными, в том числе на основании письменного соглашения, от других лиц, более чем пятьдесят процентов общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции (доли) в уставном (складочном) капитале этого хозяйственного общества (товарищества, хозяйственного партнерства);</p>
<p>3) хозяйственное общество и физическое лицо или юридическое лицо, если такое физическое лицо или такое юридическое лицо осуществляет функции единоличного исполнительного органа этого хозяйственного общества;</p>	<p>2) хозяйственное общество (товарищество, хозяйственное партнерство) и физическое лицо или юридическое лицо, если такое физическое лицо или такое юридическое лицо осуществляет функции единоличного исполнительного органа этого хозяйственного общества (товарищества, хозяйственного партнерства);</p>
<p>5) хозяйственное общество (товарищество) и физическое лицо или юридическое лицо, если такое физическое лицо или такое юридическое лицо на основании учредительных документов этого хозяйственного общества (товарищества) или заключенного с этим хозяйственным обществом (товариществом) договора вправе давать этому хозяйственному обществу (товариществу) обязательные для исполнения указания;</p>	<p>3) хозяйственное общество (товарищество, хозяйственное партнерство) и физическое лицо или юридическое лицо, если такое физическое лицо или такое юридическое лицо на основании учредительных документов этого хозяйственного общества (товарищества, хозяйственного партнерства) или заключенного с этим хозяйственным обществом (товариществом, хозяйственным партнерством) договора вправе давать этому хозяйственному обществу (товариществу, хозяйственному партнерству) обязательные для исполнения указания;</p>
<p>7) хозяйственное общество и физическое лицо или юридическое лицо, если по предложению такого физического лица или такого юридического лица назначен или избран единоличный исполнительный орган этого хозяйственного общества;</p>	<p>5) хозяйственное общество (хозяйственное партнерство) и физическое лицо или юридическое лицо, если по предложению такого физического лица или такого юридического лица назначен или избран единоличный исполнительный орган этого хозяйственного общества (хозяйственного партнерства);</p>
<p>9) хозяйственное общество и физическое лицо или юридическое лицо, если по предложению такого физического лица или такого юридического лица избрано более чем пятьдесят процентов количественного состава коллегиального исполнительного органа либо совета директоров (наблюдательного совета) этого хозяйственного общества <...>.</p>	<p>6) хозяйственное общество и физическое лицо или юридическое лицо, если по предложению такого физического лица или такого юридического лица избрано более чем пятьдесят процентов количественного состава коллегиального исполнительного органа либо совета директоров (наблюдательного совета) этого хозяйственного общества <...>.</p>

Как видно из таблицы, количество пунктов старой и новой редакции части 1, используемых на первом шаге алгоритма, не изменилось, а общими ключевыми элементами их правовой конструкции являются:

- субъект регулирования — юридическое лицо, по отношению к которому решается задача определения группы лиц;
- объект регулирования — физическое или юридическое лицо, в отношении которого определяется принадлежность к группе лиц субъекта регулирования;
- группообразующий признак — отношения контроля, реализуемые физическим или юридическим лицом по отношению к субъекту регулирования в той или иной правовой форме.

Результатом реализации первого шага алгоритма является построение элементарных правовых конструкций, именуемых автором вертикальными базовыми группами лиц, обобщенная графическая иллюстрация которых приведена на рисунке 1.

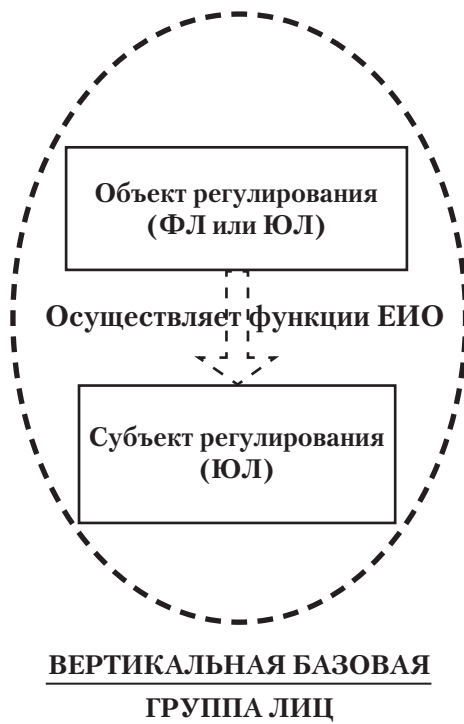


Рис. 1

Проведя сравнительный анализ содержания пунктов старой и новой редакций части 1, указанных в таблице 1, обнаруживаем, что в новой редакции четырех из пяти пунктов состав субъектов регулирования расширен. В пунктах 1, 3 и 5 он дополнен новой организационно-правовой формой юридического лица — хозяйствен-

ным партнерством⁸, а в пункте 2 помимо хозяйственного партнерства еще и товариществом.

Следует отметить, что если дополнения, внесенные в пункты 1, 3 и 5, с точки зрения действующего в России законодательства не вызывают вопросов, то относительно определения группы лиц в соответствии с пунктом 2 по отношению к такой организационно-правовой форме, как товарищество, вопросы могут возникнуть.

Но прежде чем их обозначить, напомним, что группой лиц в соответствии с положениями новой редакции пункта 2 признаются

«хозяйственное общество (товарищество, хозяйственное партнерство) и физическое лицо или юридическое лицо, если такое физическое лицо или такое юридическое лицо осуществляет функции единоличного исполнительного органа этого хозяйственного общества (товарищества, хозяйственного партнерства).»

Итак, первый вопрос, который может возникнуть, связан с тем, что, в отличие от хозяйственного общества и хозяйственного партнерства, у товарищества не может быть единоличного исполнительного органа, поскольку применительно к товариществу такой орган управления законодательством не предусмотрен. Но если даже допустить аналогию ведения дел товарищества с осуществлением функций единоличного исполнительного органа хозяйственного общества (хозяйственного партнерства), то возникает второй вопрос: как быть в случае, когда ведение дел товарищества осуществляется не одним, а сразу несколькими управляющими товарищами?

Представляется очевидным, что наиболее исчерпывающие ответы на эти вопросы могут дать только авторы упомянутого выше дополнения. Поэтому, оставляя их без ответа, перейдем к рассмотрению второго шага алгоритма, результатом реализации которого является построение горизонтальных базовых групп.

Приступая к анализу пунктов старой и новой редакции части 1 статьи 9, используемых на этом шаге алгоритма, сразу обнаруживаем, что в новой редакции их количество сократилось с восьми до одного.

⁸ Правовое положение хозяйственного партнерства, права и обязанности его участников, порядок его создания, реорганизации и ликвидации определяются Федеральным законом от 03.12.2011 г. № 380-ФЗ «О хозяйственных партнерствах». Вступает в силу с 1 июля 2012 года.

Во-первых, следует отметить, что абсолютно обоснованно⁹ исключен из новой редакции части 1 пункт 12, в соответствии с которым лица, являющиеся участниками одной и той же финансово-промышленной группы, признавались принадлежащими к одной группе лиц.

Во-вторых, из новой редакции части 1 исключены пункты, результатом реализации которых являлось построение горизонтальных базовых групп лиц путем объединения вертикальных базовых групп лиц, полученных ранее на первом шаге алгоритма.

Проиллюстрируем сказанное выше на примере.

Так, в соответствии со старой редакцией пункта 3 части 1 группой лиц признавались «хозяйственное общество и физическое лицо или юридическое лицо, если такое физическое лицо или такое юридическое лицо осуществляет функции единоличного исполнительного органа этого хозяйственного общества.»

Графическая интерпретация результата реализации положений этого пункта в виде вертикальной базовой группы лиц представлена на рисунке 2.

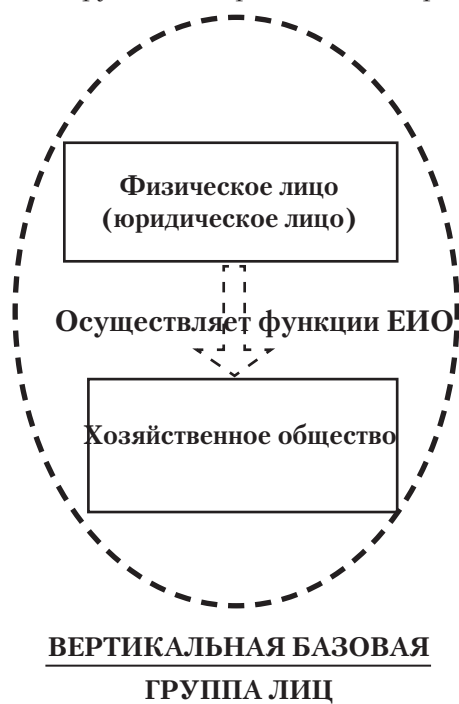


Рис. 2

В соответствии со старой редакцией пункта 4 части 1 группой лиц признавались «хозяйственные общества, в которых одно и то же физическое лицо или одно и то же юридическое

⁹ Федеральный закон от 30.11.1995 г. № 190-ФЗ «О финансово-промышленных группах» утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 22.06.2007 г. № 115-ФЗ.

лицо осуществляет функции единоличного исполнительного органа.»

Графическая интерпретация результата реализации положений этого пункта в виде горизонтальной базовой группы лиц представлена на рисунке 3.

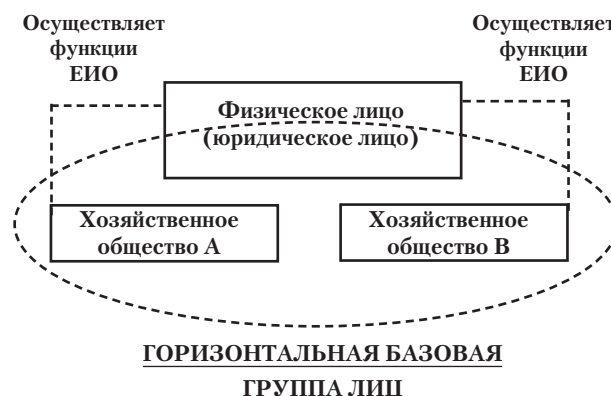


Рис. 3

Из рисунка отчетливо видно, что горизонтальная базовая группа, полученная при реализации положений старой редакции пункта 4, есть не что иное, как результат объединения двух вертикальных базовых групп, полученных при реализации положений старой редакции пункта 3. А поскольку при реализации положений части 1 пункта 14 старой редакции статьи 9 на третьем шаге алгоритма все вертикальные базовые группы подлежат объединению, то исключение из новой редакции части 1 статьи 9 наряду с пунктом 4 пунктов 2¹⁰, 6¹¹, 8¹² и 10¹³ представляется вполне обоснованным.

¹⁰ «2) хозяйственные общества (товарищества), в которых одно и то же физическое лицо или одно и то же юридическое лицо имеет в силу своего участия в этих хозяйственных обществах (товариществах) либо в соответствии с полномочиями, полученными от других лиц, более чем пятьдесят процентов общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции (доли) в уставном (складочном) капитале каждого из этих хозяйственных обществ (товариществ)».

¹¹ «6) хозяйственные общества (товарищества), в которых одно и то же физическое лицо или одно и то же юридическое лицо на основании учредительных документов этих хозяйственных обществ (товариществ) или заключенных с этими хозяйственными обществами (товариществами) договоров вправе давать этим хозяйственным обществам (товариществам) обязательные для исполнения указания».

¹² «8) хозяйственные общества, единоличный исполнительный орган которых назначен или избран по предложению одного и того же физического лица или одного и того же юридического лица».

¹³ «10) хозяйственные общества, в которых более чем пятьдесят процентов количественного состава коллегиального исполнительного органа и (или) совета директоров (наблюдательного совета) избрано по предложению одного и того же физического лица или одного и того же юридического лица».

Таким образом, из новой редакции части 1 статьи 9 помимо пункта 12 полностью исключены пункты, основой группообразующего признака которых являются отношения зависимости между лицами, признаваемыми группой лиц, которые возникают в силу контроля одного и того же физического или юридического лица

- › над хозяйственными обществами (товариществами) — пункты 2 и 6;
- › над хозяйственными обществами — пункты 4, 8 и 10.

Исключен из новой редакции части 1 также и пункт 11, в соответствии с которым группой лиц признавались «хозяйственные общества, в которых более чем пятьдесят процентов количественного состава коллегиального исполнительного органа и (или) совета директоров (наблюдательного совета) составляют одни и те же физические лица»

Следует отметить, что основания для его исключения автору не представляются очевидными, а наличие в новой редакции части 1 пункта 4, несущего в себе признаки содержания пункта 11, позволяет предположить, что последний вовсе не исключался разработчиками изменений. По непонятным причинам ими были допущены ошибки лингвистического и юридико-технического характера, которые привели к тому, что первоначальное содержание пункта 11 было искажено, и в новой редакции под номером 4 этот пункт оказался совершенно лишен правового смысла.

Для понимания сути допущенных ошибок разберем содержание пункта 4 новой редакции части 1 статьи 9, в соответствии с которым группой лиц признаются «хозяйственное общество (товарищество, хозяйственное партнерство), в котором более чем пятьдесят процентов количественного состава коллегиального исполнительного органа и (или) совета директоров (наблюдательного совета, совета фонда) составляют одни и те же физические лица.»

Анализируя приведенное выше содержание, следует отметить, что, во-первых, оно не соответствует определению, содержащемуся в начале части 1 статьи 9, поскольку не позволяет определить совокупность физических лиц и (или) юридических лиц, подлежащих признанию в качестве группы лиц. Кроме того, в приведенной выше редакции пункта 4 из трех ключевых элементов, являющихся обязательными для содержательно-смысловой конструкции, аналогичной рассматриваемому пункту, мы имеем только два — субъект регулирования и группообразующий признак.

Во-вторых, расширение состава субъекта регулирования и включение в него такой организационно-правовой формы юридического лица, как товарищество, не имеет под собой правовых оснований, поскольку формирование упомянутых по тексту пункта 4 органов управления для товарищества законодательством не предусмотрено.

Поэтому содержание пункта 4 в действующей редакции, по мнению автора, не может быть использовано для определения группы лиц, и при формировании единой группы лиц на следующих шагах алгоритма данный пункт не подлежит применению.

Вместе с тем следует отметить, что в новой редакции части 1 все-таки есть пункт, в соответствии с которым формируется горизонтальная базовая группа лиц. Им является пункт 7, содержание которого полностью коррелирует с содержанием пункта 13 старой редакции части 1 и определяет, что группой лиц признаются

«физическое лицо, его супруг, родители (в том числе усыновители), дети (в том числе усыновленные), полнородные и неполнородные братья и сестры».

Следует обратить внимание, что особенностью пункта 7 является то, что и субъектом, и объектами регулирования в нем являются физические лица, а в основе группообразующего признака лежат отношения зависимости между ними.

Таким образом, построение вертикальных и горизонтальной базовых групп лиц в новой редакции части 1 статьи 9 осуществляется с использованием пунктов 1, 2, 3, 5, 6 и 7 соответственно.

Решение задачи по формированию единой группы лиц хозяйствующего субъекта осуществляется на третьем шаге алгоритма с использованием положений пункта 8 новой редакции части 1. Как видно из таблицы 2, содержание этого пункта от содержания пункта 14 старой редакции части 1 отличают незначительные редакционные правки, которые не изменили смыслового содержания его положений.

Поэтому формирование единой группы лиц хозяйствующего субъекта с использованием пункта 8 должно осуществляться в два этапа.

На первом этапе единая группа лиц хозяйствующего субъекта формируется путем объединения в нее всех юридических и физических лиц, входящих в вертикальные и горизонтальные базовые группы с данным хозяйствующим субъектом.

Таблица 2. Формирование единой группы лиц хозяйствующего субъекта согласно старой и новой редакциям части 1 статьи 9 Закона о защите конкуренции

Старая редакция	Новая редакция
14) лица, каждое из которых по какому-либо указанному в пунктах 1 - 13 настоящей части основанию входит в группу с одним и тем же лицом, а также другие лица, входящие с любым из таких лиц в одну группу по какому-либо указанному в пунктах 1 - 13 настоящей части основанию <...>.	8) лица, каждое из которых по какому-либо из указанных в пунктах 1 – 7 настоящей части признаку входит в группу с одним и тем же лицом, а также другие лица, входящие с любым из таких лиц в группу по какому-либо из указанных в пунктах 1 - 7 настоящей части признаку <...>.

На втором этапе состав единой группы лиц хозяйствующего субъекта подлежит расширению путем присоединения к ней других лиц, образующих вертикальную или горизонтальную базовую группу с любым из лиц, уже вошедших в единую группу лиц хозяйствующего субъекта на предыдущем этапе ее формирования.

Напомним, что в новой редакции части 1 пункт 4, который дважды упоминается по тексту пункта 8, по мнению автора, не подлежит применению.

Важно иметь в виду, что формирование единой группы лиц хозяйствующего субъекта на этом не завершается.

На четвертом шаге алгоритма проверяется наличие физических лиц и (или) юридических лиц, которые в силу своего совместного участия в рассматриваемом хозяйствующем субъекте или в соответствии с полномочиями, полученными от других лиц, имеют более чем

пятьдесят процентов общего количества голов, приходящихся на голосующие акции (доли) в уставном (складочном) капитале этого хозяйствующего субъекта.

Если такие лица в ходе проверки выявлены и они в соответствии с каким-либо признаком пунктов 1 – 7 признаются группой лиц или входят в группу лиц по основаниям пункта 8, эти лица подлежат присоединению к единой группе лиц хозяйствующего субъекта, сформированной на предыдущем шаге алгоритма.

Только после этого можно считать, что требования законодательства по определению группы лиц хозяйствующего субъекта выполнены в полном объеме.

Следует также отметить, что изменения и дополнения внесены и в часть 2 статьи 9.

Для понимания их сути напомним ее содержание применительно к старой и новой редакции статьи 9 (см. таблицу 3).

Таблица 3. Старая и новая редакции части 2 статьи 9 Закона о защите конкуренции

Старая редакция	Новая редакция
Установленные настоящим Федеральным законом запреты на действия (бездействие) хозяйствующего субъекта, хозяйствующих субъектов распространяются на действия (бездействие) группы лиц.	Установленные антимонопольным законодательством запреты на действия (бездействие) на товарном рынке хозяйствующего субъекта распространяются на действия (бездействие) группы лиц, если федеральным законом не установлено иное.

Проводя анализ изменений и дополнений, внесенных в часть 2, нетрудно заметить, что законодательные границы запретов расширяются, поскольку теперь они определяются рамками антимонопольного законодательства, но при этом их расширение происходит только в части, касающейся товарного рынка, а по

отношению к запретам положениями Закона о защите конкуренции могут устанавливаться ограничения.

Еще одно изменение в содержании части 2 связано с отсутствием упоминания в ней словосочетания «хозяйствующие субъекты», что,

однако, в целом, по мнению автора, не меняет ее смысловую направленность.

В завершение статьи следует отметить, что результаты предварительного анализа новой редакции статьи 9 Закона о защите конкуренции не позволяют автору согласиться с мнением разработчиков «третьего антимонопольного пакета», согласно которому внесенные в него изменения и уточнения существенно сужают круг лиц, подле-

жащих включению в группу лиц хозяйствующего субъекта, а также делают положения статьи более понятными и легко реализуемыми на практике.

Безусловно, не вызывает сомнения тот факт, что целью разработчиков «третьего антимонопольного пакета» было сделать регулирование правовой конструкции «группа лиц» как можно лучше, но, к сожалению, получилось как всегда.



Севостьянов Валерий Леонидович

Кандидат технических наук, академик РАЕН, ученый секретарь
некоммерческого партнерства экспертов Федерального Собрания РФ «Парламентский Центр
«Наукоемкие технологии, интеллектуальная собственность»
E-mail: valery.sewostyanov@yandex.ru

Законодательное обеспечение процессов общественной экспертизы – важный аспект развития гражданского общества

Рассматриваются способы обеспечения доступности широких слоев населения в законотворческий процесс. Обеспечение и расширение вовлеченности населения для совершенствования правоприменительной практики и разработки законодательных актов – важнейший элемент в развитии гражданского общества. Предлагается использовать инструмент общественной экспертизы практически во всех отраслях законотворческой деятельности, намечаются также пути технической реализации этой идеи.

Ключевые слова: закон, гражданское общество, общественная экспертиза.

Dr. Valery L. Sewostyanov

candidate of technical sciences, Scientific Secretary of the non-commercial partnership of experts of the Federal Assembly of the Russian Federation “, the Parliamentary Centre «Highs Technologies Intellectual Property»
E-mail: valery.sewostyanov@yandex.ru

Legislative provisions guaranteeing public review process is an important aspect of the development of civil society

Discusses how to ensure availability of large segments of the population in the legislative process. Ensuring and increasing the involvement of the population in order to improve the enforcement and development of legislative acts – an essential element in the development of civil society. To use a tool social expertise in virtually all sectors of legislative activity, outlines how the technical implementation of this idea.

Keywords: law, civil society, public examination.

Важнейшей функцией гражданского общества является участие граждан в формировании и осуществлении внутренней и внешней политики государства, определяемой принимаемыми правовыми актами, и прежде всего – законодательными. Поэтому приоритетным условием развития гражданского общества является расширение вовлечения общественности в процессы законотворчества и совершенствования правоприменительной практики. Ведущую роль в этой сфере играет российское парламентское экспертное сообщество. В области законодательного обеспечения развития отечественной науки и технологий, защиты и эффективного использования результатов интеллектуальной де-

ятельности организующую и координирующую роль в парламентском экспертном сообществе играет некоммерческое партнерство экспертов Федерального Собрания РФ «Парламентский Центр «Наукоемкие технологии, интеллектуальная собственность» (далее ПЦ «НТИС»). Со времени своего создания в 2001 г. и по настоящее время сотрудники и эксперты ПЦ «НТИС» принимают активное участие в анализе и оценке действующего законодательства и проблем его развития, разработке поправок в действующие законы и текстов новых законопроектов, оказывают консультационную поддержку парламентариям. Наша практика свидетельствует: для повышения эффективности работы обще-

ственных экспертов в сфере законодательства необходимо саму их деятельность также ввести официально в «правовое поле» и определенным образом регламентировать. Поэтому мы решительно поддерживаем идею создания правовой базы, регулирующей развитие процессов общественной экспертизы законодательства.

Представители ПЦ «НТИС» приняли участие в проходившем 26 апреля 2012 г. в Общественной палате РФ Всероссийском съезде некоммерческих организаций. Съезд был совместно организован Советом Федерации Федерального Собрания РФ и Общественной палатой и проходил под девизом: «Гражданское общество: изучение лучших практик гражданского участия и их использование в законопроектной деятельности Совета Федерации». Председательствовали на съезде секретарь Общественной палаты РФ, член Президиума РАН Велихов Е.П. и первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества Шпигель Б.И. Помимо пленарного заседания представители ПЦ «НТИС» приняли участие в секционном заседании: «Анализ состояния и правоприменительной практики законодательства в сфере деятельности некоммерческих организаций и развитие общественно-политической активности граждан», модератором которого была член Общественной палаты РФ, председатель Совета некоммерческого партнерства «Юристы за гражданское общество» Милославская Д.И. В центре внимания на этих мероприятиях съезда был проект модельного закона «Об общественной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Проект ориентирован на использование для развития законодательства субъектов Российской Федерации.

Указанный законопроект устанавливает правовые и организационные основы проведения общественной экспертизы и дает следующее её определение: «...деятельность лиц и социально ориентированных некоммерческих организаций (общественных и гражданских экспертов), направленная на исследование, анализ и оценку нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации на предмет их соответствия интересам личности, общества и государства». Модельный закон следующим образом определяет цели общественной экспертизы:

- › реализация гражданами закрепленного за ними Конституцией права на участие в управлении делами государства;
- › соблюдение прав и свобод человека и гражданина, обеспечения общественного интереса в законодательном процессе;
- › повышение эффективности действующего законодательства.

Устанавливаются следующие задачи общественной экспертизы:

- › выявление в нормативно-правовых актах и их проектах положений, противоречащих интересам личности, общества и государства;
- › оценка социально-экономических и иных последствий принятия проектов новых нормативно-правовых актов или реализации действующих актов;
- › выработка рекомендаций по устранению выявленных недостатков, а также негативных последствий.

Проведение общественной экспертизы должно основываться на следующих основных принципах:

- › признание, обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина;
- › законность;
- › публичность проведения и открытость результатов общественной экспертизы;
- › невмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в проведение общественной экспертизы;
- › независимость экспертов;
- › объективность, полнота и достоверность экспертных заключений.

В соответствии с настоящим модельным законом могут осуществляться как обязательная, так и инициативная общественная экспертиза нормативно-правых актов и их проектов.

Согласно модельному закону обязательная общественная экспертиза проводится в отношении проектов нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы реализации прав человека и гражданина в сферах:

- › государственной политики в области социального обеспечения;
- › обеспечения общественной безопасности и правопорядка;
- › охраны окружающей среды и здоровья населения;

- › поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций;
- › межнациональных и межконфессиональных отношений;
- › бюджета и финансов;
- › образования, культуры и спорта.

Субъектами обязательной общественной экспертизы согласно модельному закону могут быть:

- › Общественная палата субъекта Российской Федерации;
- › Общественные советы при органах государственной власти;
- › аккредитованные при указанных выше субъектах права социально ориентированные некоммерческие организации или отдельные специалисты (модельный закон конкретизирует соответствующие квалификационные и иные требования к тем и другим).

Юридические лица и граждане, не имеющие соответствующей аккредитации, имеют право направлять субъектам обязательной общественной экспертизы свои замечания и предложения по проекту нормативного правового акта.

Решение о проведении обязательной общественной экспертизы проекта закона субъекта Российской Федерации принимается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по собственной инициативе или по предложению субъекта соответствующей законодательной инициативы; такое решение может приниматься также высшим должностным лицом этого субъекта Российской Федерации. Это решение принимается открыто и соответствующим образом публикуется.

Правами проведения инициативной общественной экспертизы наделяются все граждане, достигшие 18 лет, и зарегистрированные социально ориентированные некоммерческие организации – они действуют в качестве гражданских экспертов. Гражданские эксперты имеют право направлять свои заключения в органы государственной власти.

Заключение по результатам общественной экспертизы носит рекомендательный характер, но подлежит обязательному рассмотрению органом государственной власти субъекта Российской Федерации, назначившим его проведение, либо получившим экспертное заключение гражданского эксперта, не более чем в тридцати-

дневный срок со дня его получения. По результатам рассмотрения экспертного заключения, субъекту общественной экспертизы направляется мотивированный ответ, который подлежит также размещению на информационном портале соответствующего органа.

В процессах проведения общественной экспертизы часто используются публичные слушания, на которых заинтересованные граждане и общественные организации получают возможность как получить расширенную и углубленную информацию по предмету общественной экспертизы, так и высказать свою позицию. В частности, ПЦ «НТИС» совместно с аппаратом обеих палат Федерального Собрания РФ часто организует и проводит соответствующие публичные парламентские мероприятия (в форме парламентских слушаний, круглых столов или открытых экспертных совещаний, в том числе международных). Представители ПЦ «НТИС» удовлетворены тем большим вниманием, которое на съезде некоммерческих организаций было уделено вопросам повышения значимости публичных слушаний, несмотря на то, что наибольшая часть отведенного на это времени ушла на обсуждение чисто организационных проблем муниципального уровня. Было отмечено, что публичные слушания позволяют укрепить доверие властям со стороны общественности, а органы власти, в свою очередь, получают канал оперативной обратной связи с обществом. Участники съезда справедливо отметили целесообразность вынесения на публичные слушания различных вариантов решения обсуждаемых проблем, а также важность освещения хода и результатов проводимых публичных слушаний в местных средствах массовой информации.

В итоговых документах съезда отмечается, что по мере становления в нашей стране гражданского общества все чаще нормативно-правовые акты различного уровня будут выноситься на общественное обсуждение. Это будет способствовать не только повышению качества работы над такими документами, но и преодолению отчуждения между общественностью и органами государственной власти. Специалисты в области социальной психологии отмечают, что конфликты между органами государственной власти и общественными структурами чаще всего вызываются не объективно существующими противоречиями интересов, а недостатком взаимной информированности и отсутствием доверия между сторонами. Особую значимость может приобрести сотрудничество с обществен-

ностью в организации постоянного мониторинга правоприменительной практики.

Бытует заблуждение, что гражданское общество «вырастает само по себе», стихийно, а также что попытки государства влиять на процессы его развития являются недопустимым вмешательством. В Резолюции съезда отмечается, что это совершенно неправильная позиция – нужно целенаправленное воспитание «культуры сотрудничества и солидарности». С этой целью участники Съезда приняли решение организовать постоянно действующую экспертную группу по обобщению, анализу и оценке практик гражданского участия, реализуемых социально ориентированными некоммерческими организациями, и рабочую группу по мониторингу выполнения решений съезда. Координировать их деятельность поручено члену Совета Федерации Федерального Собрания РФ, заместителю председателя Координационного совета при Председателе Совета Федерации по взаимодействию с институтами гражданского общества, полномочному представителю Совета Федерации в Общественной палате РФ Шпигелю Б.И.

В Резолюции съезда особо подчеркнута ведущая роль Министерства юстиции в организации диалога и взаимодействия государства и институтов гражданского общества. По мнению руководства Парламентского Центра «Наукоемкие технологии, интеллектуальная собственность», в связи с этим возрастает общественная значимость деятельности Научного центра правовой информации (НЦПИ) при Министерстве юстиции. Аккумулируя у себя информацию о принимаемых нормативно-правовых актах Российской Федерации и её субъ-

ектов и владея технологиями информационно-аналитического обеспечения деятельности органов власти, эта организация при соответствующей поддержке государства и во взаимодействии с общественными экспертными структурами способна в короткие сроки создать систему электронного взаимодействия общества и власти – в первую очередь оппозиционно настроенной части общества, что позволило бы частично снять существующее напряжение в обществе. Учитывая повсеместность Интернета, любой критик законопроектов и инициатив смог бы внести свои предложения на сайт реестра общественных экспертиз (который НЦПИ и должен создать), и уже квалифицированные общественные эксперты обеспечивали бы отбор здоровых предложений.

Уже сам по себе факт, что гражданин будет иметь возможность высказаться практически по любому вопросу, является сугубо позитивным обстоятельством, снимающим общественное напряжение.

Значительную часть технических функций мог бы выполнять сформированный при НЦПИ Научно-технический совет, объединивший в своем составе ряд видных представителей научной общественности. НЦПИ мог бы не только организовать двухстороннюю связь Министерства юстиции и общественных экспертных структур и информационную поддержку последних, но и вести научно обоснованный и организованный учет (на уровне формирования соответствующих реестров) общественных экспертиз нормативно-правовых актов и выполняющих их общественных организаций (гражданских экспертов).



Перспективы стратегического развития интеллектуальной собственности

Стратегия развития интеллектуальной собственности является составной частью общенациональной Стратегии развития России. Формирование Стратегии предполагает единый концептуальный подход развития «правового пространства» в сфере инноваций и интеллектуальной собственности, в основе которого заложен правовой механизм охраны и защиты интеллектуальной собственности.

Ключевые слова: стратегия развития, интеллектуальная собственность, инновации, оборот интеллектуальной собственности.

Dr., Prof. Alexander Kartschiya
E-mail: arhz50@mail.ru

The development strategy of intellectual property

Intellectual property development strategy is part of national development Strategy of Russia. The formation of the Strategy involves the development of a common conceptual approach as “legal space” for innovation and intellectual property, which laid the basis for the legal mechanism of protection and enforcement of intellectual property.

Keywords: development strategy, intellectual property, innovation, intellectual property turnover.

Современная стратегия перспективного развития России ориентируется на переход к инновационной стадии экономического развития и создания инфраструктуры постиндустриального общества в сочетании с использованием большого национального потенциала природных ресурсов, внутреннего рынка, науки и высокого качества человеческого капитала, созданием высокого уровня конкуренции и формированием реального спроса на инновации, стимулирование трансформации экономики в инновационную.

По оценкам итогового доклада «Стратегия-2020»: ¹ основными видами периода, когда рост инвестиций в сырьевой сектор был связан преимущественно с недостатком внутренних инвестиций, теперь упор должен быть сделан на трансфер технологий.

Нельзя не согласиться с выводами итогового доклада Стратегия-2020 о том, что реализация новой модели инновационной политики предполагает поиск адекватных подходов к решению проблем создания и правовой защиты прав на объекты интеллектуальной собственности. Интеллектуальная собственность чаще всего создается не для конкретного потребителя и потому остается невостребованной со стороны производства и рынка. Между тем именно в процессе коммерциализации проявляются ее реальные конкурентные преимущества, а охраноспособные изобретения и ноу-хау становятся весомыми источниками доходов.

Важно, как отмечено в итоговом докладе, усилить внимание к регламентации рынка промышленной собственности (патентов, полезных моделей, в том числе созданных с привлечением бюджетных средств, ноу-хау), трансфера результатов интеллектуальной деятельности в экономику. Значительные экономические возможности, которые открывает выход на зарубежные рынки, делают актуальными такие меры, как

¹ См.: Итоговый доклад «Стратегия- 2020: Новая модель роста – новая социальная политика». Источник: интернет ресурс – <http://2020strategy.ru/data/2012/03/14/121/45859981/itog.pdf>.

льготные патентные пошлины, развитие специальных фондов содействия патентованию, рост масштабов бесплатных консультационных и информационных услуг. Для развития рынка интеллектуальной собственности предлагается последовательно улучшать условия капитализации исследований и разработок, в том числе через постановку объектов интеллектуальной собственности на баланс компаний. Создание системы эффективного управления интеллектуальной собственностью подразумевает развитие объектов инновационной инфраструктуры, занимающихся продвижением технологий на рынки (патентные и маркетинговые отделы компаний, научных организаций и вузов, центры трансфера технологий, консалтинговые и инжиниринговые фирмы и пр.); расширение сети центров, оказывающих широкий спектр информационно-консультационных и экспертных услуг (патентные исследования с предоставлением скидок малому бизнесу, помощь в организации участия в международных выставках, оплата пошлин при регистрации и правовой охране и др.). Кроме того, необходимо развитие системы технологических платформ с участием бизнеса, науки и вузов; сети центров открытых инноваций и технологических брокеров, а также создание сети сервисных и образовательных центров в сфере инжиниринга, дизайна, прототипирования. Предлагается развивать механизмы принуждения компаний к инновациям (мониторинг программ инновационного развития; введение инновационных технических регламентов и стандартов; ужесточение экологических, ресурсосберегающих требований, требований к качеству и безопасности). Важным является и создание национальной экспертной сети по долгосрочному научно-технологическому прогнозированию с участием широкого круга заинтересованных сторон (крупных компаний, ведущих вузов и НИИ, бизнес-ассоциаций, территорий инновационного развития).

Реализация предложенных мер несомненно будет способствовать повышению конкурентоспособности предприятий нефтегазового комплекса, что особенно важно в условиях присоединения России к ВТО².

Стратегическое развитие предполагает совершенствование государственного управления в сфере интеллектуальной собственности, а

² Подробнее см.: Карцхия А.А. Интеллектуальная собственность и конкурентоспособность предприятий нефтегазового комплекса. Управление качеством в нефтегазовом комплексе. 2012, №1. С 3–5.

также системы судебной защиты прав на объекты интеллектуальной собственности. Реорганизация в соответствии с Указом Президента РФ от 24 мая 2011 г. №673 Федеральной службы по интеллектуальной собственности (Роспатент), который теперь непосредственно подчиняется Правительству РФ³, также как и создание в России системы судов по интеллектуальным правам⁴ должны обеспечить не только повышение эффективности правовой охраны изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, программ для электронно-вычислительных машин, баз данных и топологий интегральных микросхем (в том числе входящих в состав единой технологии), товарных знаков, знаков обслуживания, наименований мест происхождения товаров, а также формированию устойчивой системы защиты прав авторов и правообладателей, но и способствовать инновационному развитию, коммерциализации интеллектуальной собственности.

Стимулирование создания принципиально новых технологий и разработок, широкое их промышленное использование во многом зависит от системного подхода при структурировании стратегии развития национальной инновационной системы, объединяющей фундаментальные научные исследования, НИОКР и вовлечение в экономический оборот (коммерциализацию) их результатов, используя правовой механизм оборота имущественных прав на объекты интеллектуальной собственности.

Формирование концептуально единого «правового пространства» для регулирования отношений в сфере интеллектуальной собственности во многом определяет эффективность самого процесса инновационного развития. Следование единому концептуальному подходу при выработке стратегии развития во многом предопределяет и сам результат. Структура законодательства, регулирующего правоотношения в сфере интеллектуальной собственности, достаточно обширна и включает правовые нормы различной отраслевой принадлежности, а также законы и

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 21 марта 2012г. №218 «О Федеральной службе по интеллектуальной собственности» (Российская газета 30 марта 2012г. №5743).

⁴ Федеральный закон от 08.12.2011 N 422-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с созданием в системе арбитражных судов Суда по интеллектуальным правам». Собрание законодательства РФ, 12.12.2011, №50, ст. 7364.

другие правовые акты комплексного характера. Принципиальным для концептуального подхода является, с нашей точки зрения, то, что «краеугольным камнем», отправной точкой концепции развития должны быть положения Гражданского кодекса РФ о правах на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации, которые должны учитываться в процессе развития всего законодательства, касающегося интеллектуальной собственности.

Результативность инновационной деятельности и эффективность процессов создания и использования интеллектуальных прав на охраноспособные результаты интеллектуальной деятельности может отражать уровень патентной активности российских правообладателей. Патентная активность оценивается, прежде всего, по числу заявок и выданных патентов для получения правовой охраны таких объектов промышленной собственности, как изобретения, промышленные образцы и полезные модели, а также товарных знаков (trade marks). По данным ВОИС⁵ наибольшая активность при патентовании изобретений отмечается в патентных ведомствах Японии США, Южной Кореи, Китая, Германии, России, Сингапура, Австралии.

Стратегия развития самым непосредственным образом связана со стратегией развития инновационной деятельности и интеллектуальной собственности, в том числе в нефтегазовом комплексе.

Стратегическое развитие в сфере регулирования отношений интеллектуальной собственности.

При совершенствовании правового регулирования в сфере научно-технической деятельности и интеллектуальной собственности необходимо придерживаться общей стратегии развития. Основные результаты инновационной деятельности в конечном итоге выражаются в повышении производительности труда и усилении конкурентоспособности российских предприятий как на национальном, так и на мировых рынках, создании новых и современных рабочих мест. Структурирование отечественной инновационной сферы, развитие национальной инновационной системы, приобретает особую

⁵ Подробнее см.: WIPO IP Facts and Figures 2011 / WIPO. – Geneva : WIPO, 2011. – 26 p. [Electronic resource]. – http://www.wipo.int/ipstats/en/statistics/patents/pdf/wipo_pub_943_2011.pdf [26.03.2012]. стр. 9.

актуальность в связи с современной стратегией по формированию отечественной инновационной экономики в рамках перехода к экономике постиндустриального общества.

На особенности участия интеллектуальной собственности в рыночном обороте товаров было обращено внимание Конституционным Судом РФ, который отметил, что в отличие от рыночной стоимости таких объектов интеллектуальной собственности, как объекты авторского и патентного права, которая во многом предопределяется их самостоятельной ценностью как результатов интеллектуальной творческой деятельности, рыночная стоимость приравненного к ним по предоставляемой защите товарного знака как средства индивидуализации продукции зависит в первую очередь от признания этой продукции потребителем⁶.

Характерно, что Федеральный закон от 26.07.2006 N 135-ФЗ (ред. от 06.12.2011) «О защите конкуренции»⁷, не рассматривает действия по осуществлению исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации юридического лица, средства индивидуализации продукции, работ или услуг как злоупотребление хозяйствующим субъектом своим доминирующим положением, и не распространяет запрет на ограничивающие конкуренцию соглашения о предоставлении и (или) об отчуждении права использования результата интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации юридического лица, средства индивидуализации продукции, работ или услуг.

Однако, в качестве недобросовестной конкуренции закон рассматривает продажу, обмен или иное введение в оборот товара, если при этом незаконно использовались результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации, а также введение в заблуждение в отношении характера, способа и места производства, потребительских свойств, качества и количества товара или в от-

⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 20.12.2001 № 287-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Бекижевой Ольги Николаевны и Федорюка Сергея Юрьевича на нарушение их конституционных прав статьями 2, 4, 6 и 7 Закона Российской Федерации «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров». Источник: СПС Консультант Плюс.

⁷ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> – 06.12.2011.

ношении его производителей (применительно к товарным знакам, наименованиям мест происхождения товаров). Также законом не допускается недобросовестная конкуренция, связанная с приобретением и использованием исключительного права на средства индивидуализации юридического лица, средства индивидуализации продукции, работ или услуг.

Оборот интеллектуальной собственности имеет и другие ограничения. В целях защиты национальных интересов и выполнения международных обязательств Российской Федерации могут устанавливаться запреты и ограничения внешнеэкономической деятельности в отношении результатов интеллектуальной деятельности (прав на них), которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств его доставки, иных видов вооружения и военной техники либо при подготовке и (или) совершении террористических актов. Нарушением законодательства РФ в области экспортного контроля со всеми вытекающими неблагоприятными последствиями является, в том числе, осуществление без лицензий или разрешений внешнеэкономических операций с результатами интеллектуальной деятельности (правами на них), на которые распространяется экспортный контроль, а также нарушение требований и условий этих лицензий или разрешений⁸.

Для рынка интеллектуальной собственности характерно наличие такой проблемы как контрафактные товары. Проблема контрафактных товаров и «интеллектуального пиратства» представляет собой порождение, с одной стороны, расширяющегося и получающего все большее многообразие в разновидностях потребительских товарах и услугах экономического оборота, а с другой – усиления мер по защите интеллектуальной собственности в экономическом обороте. Расширение областей контрафактной продукции приобрело глобальный характер. Контрафакт перешел от ограниченного локальными рынками и территориями незаконного копирования высокотехнологичных товаров и промышленной продукции к вовлечению в глобальный мировой экономический оборот массового производства и торговли товаров, в которых незаконно используются права на объекты

интеллектуальной собственности. Наиболее массовое распространение контрафактных товаров отмечается в медикаментах и косметике, пищевых продуктах и алкогольных напитках, автомобильных и авиационных комплектующих изделиях, электронике, бытовой химии и спортивных товарах, а также в нарушении авторских и смежных прав при использовании и тиражировании произведений, особенно в глобальной сети Интернет.

Для усиления эффективности борьбы с контрафактной продукцией и интеллектуальным «пиратством», а также повышения международных стандартов защиты интеллектуальной собственности действуют нормы российского законодательства, а также значительное число международно-правовых актов, включая комплекс соглашений в рамках ВТО (прежде всего Соглашение о торговых аспектах защиты прав интеллектуальной собственности (ТРИПС)).

Совершенствование государственного регулирования в сфере интеллектуальной собственности на основе механизма защиты интеллектуальной собственности, стимулирование процесса создания новых результатов научно-технической деятельности посредством предоставления налоговых льгот и преференций, создание новых организационно-правовых форм (хозяйственных партнерств, инвестиционных товариществ и др.), проведение взвешенной протекционистской политики в сочетании с развитием конкуренции в сфере новой техники и технологий становится объективно необходимым фактором национального инновационного развития в условиях глобального рынка, на пороге которого уже стоит российская экономика, шагнувшая в ВТО.

Важное значение для формирования современного рынка интеллектуальной собственности приобретает формирование Евразийского экономического сообщества и в последствии Единого экономического пространства стран ЕврАзЭС, которые координируют деятельности стран участниц по защите и регулированию экономического оборота интеллектуальной собственности. Проведение в настоящее время в рамках Таможенного союза взвешенной и согласованной экономической и научно-технической политики, в том числе в сфере развития научно-технического обмена и оборота интеллектуальной собственности странами-участницами ЕврАзЭС, которые относятся к странам с

⁸ Федеральный закон от 18.07.1999 N 183-ФЗ (ред. от 06.12.2011) «Об экспортном контроле». Опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> – 07.12.2011.

формирующимся рынком⁹, могут стать одним из инструментов стабильного развития экономик этих стран. Включение в сферу наднационального регулирования Евразийской экономической комиссии вопросов регулирования оборота и защиты прав интеллектуальной собственности оправдано для реализации единой научно-технической политики в рамках ЕЭП и всемерной охраны прав интеллектуальной собственности. Представляется важным отнесение вопросов гармонизации законодательства в сфере интеллектуальной собственности к компетенции этой комиссии. Для усиления охраны и защиты прав интеллектуальной собственности в рамках ЕЭП целесообразным было бы создание при Суде ЕврАзЭС¹⁰ специального судебного органа по защите прав интеллектуальной собственности, в компетенцию которого входило бы рассмотрение жалоб на решения национальных судов стран ЕврАзЭС по патентным, авторско-правовым и иным спорам в сфере защиты прав интеллектуальной собственности.

Актуальной задачей по сей день является формирование устойчивых связей научных разработок и коммерциализацией результатов интеллектуальной деятельности. В итоговом докладе Стратегия-2020 российская национальная инновационная система характеризуется разрывами между наукой, образованием и бизнесом, слабым уровнем сетевой кооперации; отсутствуют либо не полностью сформированы устойчивые инновационные кластеры (отраслевые, региональные). Отмечается, что отечественная наука, обеспечивающая предложение инноваций, продолжает функционировать в рамках традиционной модели, не отвечающей современным реалиям и характеризующейся доминированием самостоятельных научных организаций, обособленных от вузов и предприятий. На них приходится около 80 % затрат на науку, тогда как в рыночных экономиках костяк национальной инновационной системы составляют компании и университеты. Почти с организаций, выполняющих исследования и разработки, находятся в собственности государства. Прикладная наука представлена не промышленными фирмами (их не более 7%), а отраслевыми НИИ и КБ. Исследованиями занимаются 45 % вузов, которые осва-

ивают примерно 8 % затрат на науку (в 2,5 раза ниже средней по странам ОЭСР). Несмотря на то, что поддержка науки из средств федерального бюджета в 1998–2009гг. выросла четырехкратно (в постоянных ценах), достигнув по абсолютным объемам уровня Франции и Италии и опередив Великобританию и Канаду, это не сказывается на динамике ее результативности в части прикладных и фундаментальных исследований. Наращивание бюджетных расходов не сопровождается адекватным вкладом бизнеса - напротив, доля предпринимательского сектора снижается.

Тем не менее, результативность инновационной деятельности и эффективность процессов создания и использования интеллектуальных прав на охраноспособные результаты интеллектуальной деятельности, степень вовлеченности интеллектуальной собственности в имущественный и экономический оборот может отражать уровень патентной активности российских правообладателей. Иными словами, для описания результативности сферы технических и технологических разработок и их результатов применяются индикаторы изобретательской, патентной активности.

Патентная активность оценивается, прежде всего, по числу заявок на патент, поданных в национальные патентные ведомства для получения правовой охраны таких объектов промышленной собственности, как изобретения, промышленные образцы и полезные модели. При оценке патентной активности учитываются также и заявки резидентов и нерезидентов, поданные в патентные ведомства для получения правовой охраны товарных знаков (trade marks).

По данным ВОИС¹¹ наибольшая активность при патентовании изобретений отмечается в патентных ведомствах Японии США, Южной Кореи, Китая, Германии, России, Сингапура, Австралии. Более половины общего количества заявок на объекты промышленной собственности поданы практически во всех указанных в таблице странах (за исключением Японии, США, Ю.Кореи, Китая), что свидетельствует о динамичности брендовых рынков этих стран и стремлении их участников получить максимальную правовую защиту товарной продукции на экономических рынках этих государств.

⁹ Отчет МВФ. Перспективы развития мировой экономики. 2011г. С.128 < www.imf.org > <http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/weo/2011/02/pdf/texttr.pdf> (16.11.2011).

¹⁰ Решение Межгоссовета №75 от 15 марта 2011 г. См. http://www.tsouz.ru/MGS/MGS-14/Pages/MGS_75.aspx.

¹¹ Подробнее см.: WIPO IP Facts and Figures 2011 / WIPO. – Geneva : WIPO, 2011. – 26 p.[Electronic resource]. – Режим доступа: http://www.wipo.int/ipstats/en/statistics/patents/pdf/wipo_pub_943_2011.pdf [26.03.2012].стр. 9.

Для полноты картины патентной активности и уровня инновационной деятельности необходимо, помимо числа поданных заявок, учитывать и число выданных патентов и других правовых документов, обеспечивающих правовую охрану промышленной собственности на национальных и международных рынках. Подавляющее большинство поданных в мире патентных заявок на изобретения и полезные модели (до 87%), подаются в патентные ведомства 10 крупнейших стран: США, Японии, Китая, Ю.Кореи, Европейского патентного ведомства, Германии, России, Канады, Индии, Австралии. Первая тройка патентных ведомств (США, Япония и Китай) рассматривает около 60% всех заявок на изобретения и полезные модели¹². В России, по данным Роспатента¹³, за период 2000–2008 гг. число национальных патентных заявок выросло почти в полтора раза. Только в 2010 году выдано патентов на изобретения – 30,2 тыс., на полезные модели – 12,2 тыс., промышленные образцы – 3,5 тыс. Доля иностранных заявок на патентоспособные объекты по сравнению с отечественными неуклонно возростала за последние годы. Так, число российских патентов на изобретения, выданные Роспатентом иностранным правообладателям в 2010 году составили 29% от их общего числа, а число российских патентов на промышленные образцы, выданные Роспатентом иностранным правообладателям в 2010 году составили 51% от их общего числа. Это отражает заинтересованность зарубежных предпринимателей в российском патентном рынке и приближает его к уровню экономически развитых государств. Наибольшую активность в России проявляют заявители из США, Японии, Ю.Кореи, Германии, Франции и Швейцарии.

При этом, следует отметить, что мировая патентная активность не претерпела существенного снижения. Ежегодно, по данным Всемирной организации интеллектуальной собственности, подается более 3 млн. заявок на патентную охрану прав промышленной собственности. Наиболее активно регистрируются по всему

миру товарные знаки (trade marks). Вместе с тем, наиболее высокие темпы прироста заявок на патентную охрану показали промышленные образцы и особенно полезные модели, что в значительной степени связано с высокой активностью подачи заявок в Китае. В то время как количество заявок на регистрацию товарных знаков и патентных заявок сократилось на 3 процента в период 2008-2009 гг., то патентование промышленных образцов и полезных моделей во всем мире возросло на 7 процентов и 27,5 процента соответственно¹⁴.

В итоговом докладе Стратегия 2020 отмечается, что изобретательская деятельность в России замкнута в основном на внутренний рынок: доля экспорта не превышает 13 % от всего объема передачи технологий. Доля России в числе патентов, которые регистрируются в Европе и США, составляет всего 0,1 %. Поступления от экспорта технологий имеют только 7% организаций, выполняющих исследования и разработки (в т. ч. от экспорта – 2,5 %).

Создание и последующее совершенствование инновационной экономики самым непосредственным образом связано с оптимальностью и эффективностью правового регулирования в сфере интеллектуальной собственности. При совершенствовании правового регулирования в сфере научно-технической деятельности и интеллектуальной собственности необходимо придерживаться общей стратегии развития. Основные результаты инновационной деятельности в конечном итоге выражаются в повышении производительности труда и усилении конкурентоспособности российских предприятий как на национальном, так и на мировых рынках, создании новых и современных рабочих мест. Структурирование отечественной инновационной сферы, развитие национальной инновационной системы, приобретает особую актуальность в связи с современной стратегией по формированию отечественной инновационной экономики в рамках перехода к экономике постиндустриального общества.



¹² WIPO IP Facts and Figures 2011 / WIPO. – Geneva : WIPO, 2011. С.12,16.

¹³ Отчет о деятельности Роспатента за 2010 г. М. Роспатент. 2010. С.20-25.

¹⁴ Подробнее см. WIPO IP Facts and Figures 2011 / WIPO. – Geneva : WIPO, 2011. - 26 п.[Electronic resource]. – Режим доступа: http://www.wipo.int/ipstats/en/statistics/patents/pdf/wipo_pub_943_2011.pdf [26.03.2012]. стр. 8.

Международная защита авторского права в глобальной сети Интернет

Рассматриваются наиболее распространенные проблемы защиты авторских прав в сети Интернет, а также предлагаются пути их решения на международном уровне. Кроме того, приводятся примеры из мировой судебной практики, иллюстрирующие остроту и глобальность возникающих проблем, связанных с нарушениями авторских прав в мировой информационной сети.

Ключевые слова: сеть Интернет, авторские права, пиратство, плагиат, международное право, информационная сеть

Sophia Galushkina
E-mail: sophieg-1994@hotmail.com

Integrational protection of copyright on the Internet

This article describes the most common problems of copyright protection in the Internet, and keeps solutions of them at the international level. In addition, examples from the world of jurisprudence to illustrate the severity and global nature of emerging issues related to copyright infringement in the global informational network.

Key words: the Internet, copyright law, piracy, plagiarism, international law, informational network

В настоящее время глобальная сеть Интернет играет важную роль в жизни любого современного человека. Сеть Интернет можно назвать одним из основных элементов системы распространения информации во всем мире. В информационной Интернет-сфере сосредоточен колоссальный объем информации различного вида (аудиовизуальная, текстовая, графическая и т.д.). Это связано с тем, что данная сеть представляет собой наиболее быстрый и выгодный источник распространения информации не только на локальном, но и на мировом уровне. Именно поэтому очень важно обратить особое внимание на международную защиту авторского права в глобальной информационной сети.

Наиболее известными международными нормативными правовыми актами, связанными с авторским правом являются Бернская конвенция по охране литературных и художественных произведений от 9 сентября 1886 г.¹ (дополнен-

ная в Париже 4 мая 1896 г., пересмотренная в Берлине 13 ноября 1908 г., дополненная в Берне 20 марта 1914 г. и пересмотренная в Риме 2 июня 1928 г., в Брюсселе 26 июня 1948 г., в Стокгольме 14 июля 1967 г. и в Париже 24 июля 1971 г., измененная 2 октября 1979 г.) и Всемирная конвенция об авторском праве².

Однако, как в данных законодательных актах не уделяется внимание защите авторских прав в сети Интернет, так и в любых нормативных правовых актах практически отсутствуют положения, посвященные конкретно защите авторского права в глобальной информационной сети. Возможно, это является одной из причин того, что в настоящий момент нарушаются авторские права на огромное количество научных работ, аудиовизуальных и других произведений. Подтверждение этому можно найти, обращаясь к современной мировой судебной практике, а

¹ Бюллетень международных договоров. 2003. №9. С. 3.

² Собрание Постановлений Правительства СССР, 1973. №24 С. 139.

также различным статистикам, связанным с данной отраслью права.

По данным компании Tera Consultants, подготовившей доклад для Международной торговой палаты, в 2008 году европейцы бесплатно скачали защищенных копирайтом материалов на 10 миллиардов евро³. Специалисты компании полагают, что «пиратство» в сети Интернет будет увеличиваться и к 2015 году упущенная прибыль медиаиндустрии составит 240 миллиардов евро. Расчет сделан на основании того, что в настоящее время пиратский трафик растет на 24% в год³.

Примером громкого преступления по отношению к авторским правам может послужить громкое дело супругов Лопуховых, обвиняемых в интернет-пиратстве. Согласно сообщению Генпрокуратуры, в период с апреля 2007 по сентябрь 2008 года Лопуховы, используя псевдонимы «Ripper», «Shturman», «Nadezhda» и «Piratka», по предварительному сговору с проживающим в Германии гражданином по имени Сергей, имеющим псевдоним «Apple», незаконно распространили в глобальной информационной сети Интернет для всеобщего пользования видеопroduкцию, разместив их на сайтах interfilm.ru и ruzkararuz.ru. Следует отметить, что речь идет о более чем тридцати кинофильмах и мультфильмах, общая стоимость прав на размещение которых составляет более чем 38 миллиардов рублей. В настоящее время дело рассматривается в суде. Но подобных нераскрытых преступлений остаётся огромное количество, а крупнейшие медиакомпании несут огромные убытки.⁴

Но не только на глобальном уровне совершаются подобные преступления. Ежедневно тысячи людей, зачастую сами того не подозревая, становятся нарушителями авторского права. Это, например, учащиеся различных образовательных учреждений, которые предпочитают не самостоятельно делать рефераты, доклады, дипломные работы, а скачивать их с различных сайтов бесплатно или за деньги. При этом ссылка на автора не указывается, то есть учащиеся выдают работу другого автора за свою, следовательно, совершают уголовное преступление – плагиат⁵. Иногда воз-

никают совершенно ироничные ситуации, когда студент или аспирант скачивает из Интернета и выдает за свою научную работу на тему: «Защита интеллектуальной собственности в сети Интернет». В подобных случаях причинами нарушений авторского права можно назвать юридическую безграмотность, а также недостаточную работу правоохранительных органов в данной сфере. В судебной практике крайне редко встречаются дела по подобным правонарушениям.

Еще одной сложностью в защите авторского права в глобальной сети Интернет является то, что наряду со способами защиты разрабатываются новые способы и технологии, помогающие правонарушителям совершать незаконное присвоение авторских прав. Так, известно большое количество нелегальных компьютерных программ, которые являются источником распространения контрафактного материала; однако в законодательстве они практически не предусмотрены. Несмотря на отсутствие в законодательстве положений, регулирующих подобные ситуации, в судебной практике существуют примеры их разрешения. Например, на сетевую службу Grogster, предоставляющую пользователям возможность обмениваться между собой файлами, была наложена ответственность за нарушение авторских прав, так как в отличие от сходных служб (Napster, Aimster и т.п.), администраторы Grogster не контролировали обмен файлов, которые нередко включали в себя контрафактные фонограммы и фильмы. Суд в обоснование своего решения указал, что лицо, предоставляющее оборудование с целью содействия нарушению авторского права, если это ясно выражено, несет ответственность за непосредственные нарушения, совершаемые третьими лицами⁶.

Достаточно крупными источниками распространения контрафактного материала в сети Интернет являются социальные сети, интерактивные многопользовательские веб-сайты, контент которых наполняется самими участниками сети. Например, Facebook – крупнейшая в мире социальная сеть – содержит огромное количество аудиовизуальных произведений, которые распространяются нелегально, в результате чего

³ Терещенко Л.К. Открытость информации и «пиратство» в Интернете. - ПараГраф, 2011.

⁴ Российская газета. 2011 № 5619 (243).

⁵ П. 1 ст. 146 УК РФ 1. Присвоение авторства (плагиат), если это деяние причинило крупный ущерб автору или иному правообладателю, - наказывается штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы

или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо обязательными работами на срок от ста восьмидесяти до двухсот сорока часов либо исправительными работами на срок до одного года, либо арестом на срок до шести месяцев.

⁶ Луцкер А.П. Авторское право в цифровых технологиях и СМИ. М.: Кудиц-образ. 2005.

известнейшие медиакомпании терпят большие убытки. Такую же проблему создают такие веб-сайты, как Вконтакте, MySpace и т.п. Сложность разбирательств по делам, связанным с нарушением авторских прав через социальные сети заключается в нескольких аспектах.

Во-первых, возникает вопрос о необходимости закрытия социальных сетей в виде санкции за нарушение авторских прав. Во-вторых, сложно определить, кого стоит в первую очередь наказывать за нелегальное распространение аудиовизуальных и других произведений: Павла Дурова и Марка Цукенберга (создатели сайтов Вконтакте и Facebook) или же их пользователей. Наконец, главная проблема заключается в необходимости внесения в законодательство таких поправок, опираясь на которые можно будет бороться с нарушителями, при этом не вызывая других проблем (таких как, общественные волнения, которые могут быть вызваны закрытием крупнейших социальных сетей, к примеру).

Все перечисленные выше проблемы следует решать не только на местном, но даже более на глобальном, международном уровне. Необходимо разрабатывать правовые и неправовые методы защиты авторских прав в глобальной информационной сети, а также создавать общественные организации, которые будут функционировать на мировом масштабе.

Сегодня известны различные технические способы защиты авторского права в информационном пространстве Интернет. Аудиовизуальные произведения наиболее просто защитить при помощи такого средства, как «водяной знак» — элемент в графическом цифровом файле, используемый для идентификации владельца авторских прав.⁷ Водяной знак содержит в себе краткую информацию о владельце конкретного произведения, а затем появляется при воспроизведении данного объекта. Кроме того, водяной знак помогает защитить произведение от каких-либо изменений в нем.

Некоторые сайты предоставляют пользователям электронную лицензию на опубликованное ими произведение (такие как stih.ru или proza.ru). Конечно, электронная лицензия не может защитить от незаконного копирования произведения, однако она будет представлять собой доказательство в судебном разбирательстве по защите авторских прав.

Некоторые медиакомпании создают собственные источники в сети Интернет, на которых они распространяют свою продукцию как на коммерческой основе, так и бесплатно, доступно для любого пользователя. Это тоже можно назвать своего рода способом защиты авторских прав в глобальной мировой сети.

Однако все это нельзя отнести к юридическим методам защиты. Необходимо обратить особое внимание на законодательство и разработку именно правовых методов защиты авторских прав в глобальной сети Интернет. В первую очередь, следует внести дополнения в различные международные правовые акты, например, во Всемирную конвенцию об авторских правах.⁸ Кроме того, на мировом уровне можно разработать отдельный нормативный правовой акт, полностью посвященный защите авторских прав в сети Интернет.⁹ Далее, отталкиваясь от этого правового акта, отдельные государства смогли бы развивать систему защиты авторских прав внутри него.

Международный нормативный правовой акт, посвященный защите авторских прав в глобальной сети, должен включать в себя такие положения, как-то: особенности электронной регистрации авторских прав на произведение, распространяемое в информационной сети; виды санкций за различные нарушения авторских прав в сети Интернет; особый порядок рассмотрения дел о нарушении авторских прав в сети Интернет, совершенном группой лиц из разных государств. Также стоит уделить внимание статьям, регулирующим авторские права на «бытовом уровне», иными словами, направленным на предотвращение нарушений авторских прав гражданами — пользователями социальных сетей или иных программ, распространяющих аудиовизуальную и другую информацию. Кроме того, в данный нормативный правовой акт следует включить информацию обо всех наиболее распространенных неправовых способах защиты авторских прав.

⁷ Том Энг. Цифровая фотография. AD Астрель. — Москва, 2005. С. 204.

⁸ Мы предлагаем ввести в данный нормативный правовой акт дополнительные статьи: XX «Регистрация авторских прав на произведение, опубликованное в сети Интернет»; XXII «Нарушения авторских прав в сети Интернет».

⁹ Мы предлагаем разработать международный правовой акт «Конвенция об авторском праве в мировой сети Интернет», который изначально будет содержать положения, устанавливающие основы защиты авторских прав в мировой глобальной сети, а в дальнейшем будет дополняться положениями, основанными на решениях по конкретным судебным разбирательствам.

На наш взгляд, разработка такого законодательства на мировом уровне послужит хорошим фундаментом для развития методов защиты авторских прав в глобальной сети Интернет. Если объединить правовые и неправовые способы защиты в одном международном правовом акте, а в дальнейшем развивать данную отрасль права в каждом государстве, то за несколько лет можно будет добиться успехов в борьбе с рассматриваемым видом информационных преступлений. Главными целями разработки данной ветви в юриспруденции являются: упрощение процедуры доказательства владения правами на конкретное произведение (конкретную информацию) и возмещение убытков авторам, чьи права были нарушены в глобальной мировой сети; но самое главное – предотвращение совершения новых преступлений.

От редакции.

К сожалению, статья не отражает другую точку зрения, которая набирает силу во всем мире – не надо защищать права медиаимперий. Чтобы не бороться с преступлениями, не надо создавать условия для объявления людей преступниками.

Как известно, самая популярная книга в Истории человечества – Библия. Церковь не признает авторские права на нее, Библия принадлежит всем.

Самая распространенная операционная система «Windows» не была бы столь популярной, если бы не пиратство. Мы даже не знаем имен разработчиков операционной системы, – они так глубоко запряжаны, что надо их разыскивать специально – а фирма Билла Гейтса за долларовый диск берет сотни долларов. И кого же защищают законы об авторском праве? Творца? – Нет, распространителя.

Студента, который качает информацию из сети, следует рассматривать не как преступ-

ника – он обязан (!) это делать в процессе обучения – а только как то, насколько правильно он усвоил изучаемый материал и насколько самостоятельно изложил. Иначе автора этой статьи надо было бы судить, ибо все, что автор написал, кто-то изложил первый. Вообще, вред человечеству от законодательства по авторским правам в нынешнем виде огромен и не поддается исчислению. Из законов, защищающих авторов, законы по авторскому праву превратились в генератор «преступников», причем сами «преступники» в большинстве случаев не подозревают, что они «преступники». Авторы же от этих законов практически не выигрывают. Налицо кризис правоприменения.

На мой взгляд, юриспруденция в этой части зашла в тупик, идя на поводу у бизнеса и медиаторговцев. Развитие Интернета ничего нового не внесло – просто проблема существенно обнажилась.

Я, как автор, часто ничего не приобретаю от этих законов – наоборот, проигрываю, ибо мое произведение ограничивается в распространении. Автору распространение его идей часто важнее жалких копеек (которые к тому же медиаторговцы не выплачивают), люди за идеи не жалели свои жизни, шли на костер.

Неспроста в самой законопослушной стране мира – Германии, где я работал 7 лет и наблюдал законопослушность на всех уровнях, зарегистрирована Пиратская партия, которая быстро набирает популярность.

Г.И.Макаренко,
автор более 20 изобретений.

Редакция публикует эту статью вместе с мнением своего редактора в надежде на широкую дискуссию профессиональной общественности.



Законодательные изменения, необходимые для обеспечения реформы органов внутренних дел в Российской Федерации

В статье рассмотрены вопросы, касающиеся совершенствования системы органов внутренних дел путем проведения административной реформы, решения вопросов социальной поддержки, а также изменения системы профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел.

Ключевые слова: Закон, законопроект, милиция, органы внутренних дел, полиция, реформа, реформирование.

Savichev Aleksey
E-mail: defacto141s@yandex.ru

The legislative changes necessary for the reform of the internal affairs agencies in the Russian Federation

In article the questions concerning improvement of system of law-enforcement bodies by carrying out administrative reform, the solution of questions of social support, and also change of system of vocational training of staff of law-enforcement bodies are considered.

Keywords: *The law, the bill, militia, law-enforcement bodies, police, reform, reforming.*

Реформирование органов внутренних дел в России проводится с конца 2009 года по инициативе Президента. Самое важное, что предложил глава государства — переименовать милицию в полицию и принять соответствующий закон.

Однако в рамках проводимого реформирования органов внутренних дел, наряду с самим законом «О полиции», необходимо разработать и принять отдельные акты по реформированию институтов, которые тесно связаны с полицией.

В рамках административной реформы в системе Министерства Внутренних Дел России особое внимание следует уделить законодательному определению сфер ответственности Российской Федерации и ее субъектов в защите прав и свобод человека и гражданина, обеспечении правопорядка и общественной безопасности, которые находятся в их совместном ведении (ст. 72

Конституции РФ).¹ В противном случае может возникнуть ситуация, когда субъекты РФ будут просто уклоняться от выполнения своих непосредственных обязанностей. Например, в отношении финансирования региональных программ борьбы с преступностью, разработки и реализации мер по снижению негативного воздействия таких криминогенных факторов, как безработица, пьянство и наркомания, социальная реабилитация ранее судимых, работа с неблагополучными семьями и другие. Поэтому представляется целесообразным законодательно разграничить полномочия федерального центра и регионов в данной сфере. И принять соответствующий акт.

Также в рамках данной реформы целесообразно подготовить два законопроекта. Первый из

¹ Марьянова В.А. Проведение административной реформы в современной России М.: Форум 2011 . С. 7.

них предусматривает внесение изменений в КоАП РФ в части установления ответственности уполномоченных лиц за результаты проведения обязательного периодического технического осмотра автотранспортных средств и прицепов к ним. Второй устанавливает порядок и сроки прохождения обязательного периодического технического осмотра автотранспортных средств.

Необходимо также разработать план мероприятий по реформированию в социальной сфере для решения наиболее острых социальных проблем. Это, прежде всего, обеспечение сотрудников полиции и их семей жильем. Необходимо разработать и принять Закон РФ «О бесплатном обеспечении наиболее отличившихся сотрудников полиции жильем», а также «О бесплатном обеспечении жильем сотрудников полиции, имеющих многодетные семьи».

Требуется разработать программу обеспечения жильем федеральных государственных гражданских служащих системы Министерства Внутренних Дел России. Для этого следует принять соответствующий федеральный закон - «О социальных гарантиях работников правоохранительных органов»².

Отдельно следует говорить о реформировании системы профессионального образования Министерства Внутренних Дел России³. Важным представляется принятие закона, касающегося реорганизации и ликвидации профильных вузов. В процессе данного реформирования планируется поэтапно, вплоть до конца 2012 года ликвидировать 3 высших образовательных учреждения и 22 филиала учреждений высшего и дополнительного профессионального образования, осуществить реорганизацию 16 высших образовательных учреждений путем присоединения.

В результате проведения данной реформы в системе Министерства Внутренних Дел России должно остаться 9 вузов с 11 филиалами. Необходимо коренным образом изменить программы подготовки в средних и высших учебных заведениях полиции, исключив из них все дисциплины, не связанные непосредственно с подготовкой сотрудников полиции. В число правовых дисциплин должны входить только специальные курсы, связанные с реализацией тех или иных функций полиции (например: «Правовые

основы оперативно-розыскной деятельности»). Все иные дисциплины должны осваиваться в средних и высших учебных заведениях, подведомственных министерству образования.

Большое значение будет иметь внесение изменений в ст. 8 и 24 ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»⁴, предусматривающие распространение на образовательные учреждения системы Министерства Внутренних Дел России порядка реорганизации федеральных государственных высших учебных заведений и их филиалов, подведомственных федеральным органам исполнительной власти, в которых ФЗ предусмотрена военная служба. Необходимо принять отдельный закон, который будет регулировать поступление на учебу детей сотрудников Министерства Внутренних Дел, погибших при исполнении своих обязанностей.

Было бы целесообразно разработать план мероприятий по реформированию уголовно — исполнительной системы; принять закон, касающийся совершенствования системы пенитенциарных заведений.

В рамках реформирования местного самоуправления необходимо разработать законопроект, посвященный вопросам организации и функционирования муниципальной полиции. Основными ее задачами должны стать обеспечение безопасности общества и защита интересов граждан с учетом их ожиданий от работы полиции. Деятельность муниципальной полиции должна планироваться и реализовываться с учетом особенностей и потребностей муниципального образования. Основные направления деятельности данной полиции должны предполагать: обеспечение безопасности личности, безопасности локальной среды, профилактика правонарушений, выявление, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, раскрытие преступлений, по делам, где производство предварительного следствия не обязательно. Приоритетом деятельности муниципальной милиции должны стать профилактика правонарушений и создание комфортной, безопасной среды в муниципальном образовании. Решение этих задач должно осуществляться в повседневном взаимодействии с другими муниципальными службами.⁵

² Фалеев М.А. «Решение жилищных вопросов в рамках реформирования Органов Внутренних Дел» Аиф. 2011. Март.

³ Якоина В.А. «Обучение будущих полицейских». М., 2011. С. 3.

⁴ Федеральный Закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» от 22.08.1996 №125-ФЗ.

⁵ Луникова В.А. Муниципальная реформа в России. Казань, 2010. С. 34.

На основании выше изложенного можно сделать следующие выводы:

1. Успех реформирования органов внутренних дел в нашей стране будет зависеть от того, кто и как будет исполнять ФЗ «О полиции». В России должен быть создан новый правоохранительный институт, который должен отвечать всем современным требованиям общества. Это должна быть единая, мобильная, эффективная и технически оснащённая структура, которая укомплектована специалистами самого высокого уровня. Основная задача, остающаяся в качестве главной в нынешнее время – это наступательная, бескомпромиссная борьба с преступностью, качественное улучшение оперативно-розыскной и профилактической деятельности.

2. В целом реформирование должно проводиться в контексте коррекции уголовной политики государства, а именно - снижения уровня уголовной репрессии, снижения роли изоляции с развитием альтернатив ей, введения элементов

восстановительного правосудия, ориентированного на максимальную защиту интересов лиц, пострадавших от преступлений, гуманизации мест лишения свободы и пр.

3. Реформирование органов внутренних дел должно носить комплексный характер, то есть следует учитывать необходимость:

- › четкой законодательной регламентации сфер ответственности Российской Федерации и ее субъектов в области охраны прав и свобод человека и гражданина, обеспечения правопорядка и общественной безопасности;
- › урегулирования вопросов, касающихся социальных гарантий сотрудников органов внутренних дел;
- › совершенствования соответствующей системы профессионального образования;
- › формирования практики деятельности полиции на уровне местного самоуправления с учетом потребностей того или иного муниципального образования.



Сомова Кристина Владимировна
Шебаршина Анастасия Романовна
E-mail: somova.krist@yandex.ru
tsvetnie_sni@mail.ru

Правовая охрана и защита банковской тайны

Рассматриваются правовая охрана и защита банковской тайны. Затронуты проблемы определения банковской тайны, разграничения правовой охраны и правовой защиты. В работе выведены на основе законодательства понятия банковской тайны, правовой охраны и правовой защиты банковской тайны, а также дана характеристика правовой охраны банковской тайны и основанные на судебной практике предложения по изменению законодательства, а также рекомендации руководителям банковских учреждений

Ключевые слова: банковская тайна, правовая охрана, правовая защита банковской тайны.

Christina Somova
E-mail: somova.krist@yandex.ru

Anastasiy Shebarshina
E-mail: tsvetnie_sni@mail.ru

The legal protection and the legal security of bank secret

This article is about the legal protection and the legal security of bank secret. It includes some problems, such as the determination of bank secret, difference between the legal protection and the legal security. The article keeps the information, which is based on legislation, about difference between the legal protection and the legal security and the determination of bank secret; some suggestions, based on court's practice, about changes of legislation and offers to administrations of banks.

Key words: bank secret, legal protection, legal security of bank secret.

На сегодняшний день в связи с развитием рыночных отношений возросло количество банковских операций. Отношения между клиентом и обслуживающей его кредитной организацией изначально, в силу специфики банковской деятельности, носят доверительный характер: клиент не только доверяет кредитной организации свои денежные средства, но и потенциально допускает ее к информации о своем финансовом состоянии. Поэтому правовая защита и охрана банковской тайны имеет немаловажное значение, поскольку разглашение сведений, охраняемых банковской тайной, может отрицательно повлиять на безопасность или репутацию лица, имеющего банковский вклад или счет.

В законодательстве Российской Федерации нет четкого определения понятия «банковская тайна», однако его можно вывести из содержания банковской тайны, которое определено в

ст. 857 ГК РФ¹ и ст. 26 ФЗ «О банках и банковской деятельности»²: банковская тайна — тайна об операциях, счетах и вкладах, сведениях о клиенте, корреспонденте, гарантированная кредитной организацией, банками, агентством по страхованию вкладов. Отношения в сфере банковской тайны регулируются: ГК РФ от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ, ФЗ «О банках и банковской деятельности» от 1 июля 1990г. № 395-1, ФЗ «О страховании вкладов в банках физических лиц в банках Российской Федерации»³ от 29 декабря 2003г. № 177-ФЗ, Таможенным Кодексом Таможенного союза⁴, Уголовным Кодек-

¹ Собрание законодательства РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

² Собрание законодательства РФ. 1996. № 6. ст. 492.

³ Российская газета. 2003. № 261.

⁴ Собрание законодательства РФ. 2010. № 50. Ст. 6615.

сом РФ⁵ от 13 июня 1996г. № 63-ФЗ, ФЗ от 24 июля 2009г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, фонд социального страхования РФ, федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования»⁶, ФЗ от 30 декабря 2004г. № 218-ФЗ «О кредитных историях»⁷, ФЗ от 10 декабря 2003г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»⁸, ФЗ от 21 марта 1991г. № 943-1 «О налоговых органах РФ»⁹, международными договорами и соглашениями (например, «Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма»¹⁰ (Заключена в г.Нью-Йорке 10 января 2000г.)). Также немаловажную роль в регулировании данных отношений играет судебная практика.

Хотелось бы ввести разграничение между понятиями правовая охрана и правовая защита, поскольку нередко они отождествляются. Следует отметить, что в действующем законодательстве напрямую не дается определения правовой защиты и правовой охраны, но их можно вывести, проанализировав научную и публицистическую литературу. Так, в своей статье «Привлечение к гражданско-правовой ответственности как задача правового регулирования отношений по возмещению вреда, причиненного преступлением»¹¹

В.Э. Козацкая отмечает: сознательное, добровольное исполнение обязанности соотносится с «режимом охраны права». Отсюда следует, что правовая охрана банковской тайны — процесс добровольного, сознательного исполнения обязательств, предусмотренных законодательством о банковской тайне. Правовая охрана прав владельца банковской тайны начинается с момента заключения в письменной форме договора (договор банковского вклада, договор банковского счета) между клиентом и корреспондентом — с одной стороны, и кредит-

ной организацией - с другой стороны, и действует в течении срока, установленного в этом договоре¹², а также по истечении данного срока (источники формирования кредитных историй предоставляют информацию в бюро кредитных историй при наличии документально зафиксированного согласия заемщика; бюро кредитных историй обеспечивает хранение кредитной истории в течение 15 лет со дня последнего изменения информации, содержащейся в кредитной истории и по истечении указанного срока кредитная история аннулируется (исключается из числа кредитных историй, хранящихся в соответствующем бюро кредитных историй) (ч. 4 ст.5, ч.1 ст. 7 ФЗ «О кредитных историях»)¹³. А защита банковской тайны начинается с момента обнаружения владельцем тайны нарушения своих прав, связанных с охраной сведений, составляющих банковскую тайну. Определение правовой защиты банковской тайны можно дать, проведя параллель с определением правовой защиты информации, данном в «Защита информации. Основные термины и определения. ГОСТ Р 50922-2006»¹⁴(утв. Приказом Ростехрегулирования от 27.12.2006 № 373-ст). Отсюда правовой защитой банковской тайны является процесс, включающий в себя разработку законодательных и нормативных правовых документов (актов), регулирующих отношения субъектов по защите тайны об операциях, счетах и вкладах, сведениях о клиенте, корреспонденте, применение этих документов (актов), а также надзор и контроль за их исполнением.

Охрана банковской тайны определена в ст. 26 ФЗ «О банках и банковской деятельности». Также ч. 2 ст. 857 ГК РФ устанавливает, что случаи предоставления самим клиентам, их представителям, государственным органам, в бюро кредитных историй сведений, составляющих банковскую тайну, предусмотрены законом. К ним относятся:

1. Справки по операциям и счетам юридических лиц и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, выдаются кредитной организацией им самим, судам и арбитражным судам

⁵ Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

⁶ Собрание законодательства РФ. 2009. № 30. Ст. 3738.

⁷ Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 44.

⁸ Собрание законодательства РФ. 2003. № 50. Ст. 4859.

⁹ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 15. Ст. 492.

¹⁰ Правовая база «Консультант Плюс».

¹¹ Козацкая В.Э. Привлечение к гражданско-правовой ответственности как задача правового регулирования отношений по возмещению вреда, причиненного преступлением // Российский судья. 2011. № 2. С. 11 - 16.

¹² Лопатин В.Н. Правовая охрана и защита права на банковскую тайну <http://emoney.ru/bibl/lopatin3.asp> / Дата обращения 5.02.2012.

¹³ «Собрание законодательства РФ», 03.01.2005, № 1 (часть 1), ст. 44

¹⁴ Правовая база «Консультант Плюс».

(судьям), Счетной палате Российской Федерации, налоговым органам, таможенным органам Российской Федерации, федеральному органу исполнительной власти в области финансовых рынков, Пенсионному фонду Российской Федерации, Фонду социального страхования Российской Федерации и органам принудительного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц в случаях, предусмотренных законодательными актами об их деятельности, а при наличии согласия руководителя следственного органа - органам предварительного следствия по делам, находящимся в их производстве, органам внутренних дел при осуществлении ими функций по выявлению, предупреждению и пресечению налоговых преступлений.

2. Справки по счетам и вкладам физических лиц выдаются кредитной организацией им самим, судам, органам принудительного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц, организации, осуществляющей функции по обязательному страхованию вкладов, при наступлении страховых случаев, предусмотренных федеральным законом о страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации, а при наличии согласия руководителя следственного органа - органам предварительного следствия по делам, находящимся в их производстве, а в случае смерти их владельцев - лицам, указанным владельцем счета или вклада в сделанном кредитной организацией завещательном распоряжении, нотариальным конторам по находящимся в их производстве наследственным делам о вкладах умерших вкладчиков, а в отношении счетов иностранных граждан - иностранным консульским учреждениям.

3. Порядок и объем предоставления кредитными организациями информации по операциям юридических лиц, граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и физических лиц в федеральную службу по финансовому мониторингу определяется Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем».

4. Банк России, Агентство по страхованию вкладов, аудиторские организации, агентство по страхованию вкладов, федеральный орган исполнительной власти в сфере финансовых рынков, органы валютного контроля и агенты валютного контроля не вправе разглашать и раскрывать третьим лицам сведения о счетах, вкладах, а также сведения о конкретных сделках и об

операциях из отчетов кредитных организаций, полученные им в результате исполнения лицензионных, надзорных и контрольных функций информацию, полученную от кредитных организаций. Исключением являются лишь случаи, предусмотренные федеральными законами.

5. Информация по операциям юридических лиц, граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и физических лиц с их согласия представляется кредитными организациями в целях формирования кредитных историй в бюро кредитных историй в порядке и на условиях, которые предусмотрены заключенным с бюро кредитных историй договором в соответствии с Федеральным законом «О кредитных историях». Банковские платежные агенты гарантируют тайну об операциях по счетам и о счетах физических лиц.

6. Порядок и объем предоставления кредитными организациями органу валютного контроля, уполномоченному Правительством Российской Федерации, налоговым органам и таможенным органам как агентам валютного контроля документов и информации, связанных с проведением валютных операций, открытием и ведением счетов предусмотрены Федеральным законом «О валютном регулировании и валютном контроле»¹⁵. Что же касается защиты банковской тайны, то за ее нарушение законодательством предусмотрена гражданско-правовая (ч.3 ст. 857 ГК РФ), уголовная (ст.183 УК РФ), административная ответственность.

Исходя из вышесказанного, можно сделать следующие выводы:

Банковская тайна регулируется не только гражданским, но и банковским правом, что на практике создает проблемы в осуществлении мер, направленных на ее правовую защиту.

Основания обладания банковской тайной предусмотрены ст. 26 ФЗ «О банках и банковской деятельности», основными сторонами данных правоотношений являются кредитная организация и клиент. Поэтому в перечень законодательства, регулирующего указанную сферу отношений, стоило бы ввести закон «О коллекторских агентствах», проект которого разработан, и внести на основе судебной практики¹⁶ положение: при уступке права требования по кредитно-

¹⁵ Собрание законодательства РФ. 2003. № 50. Ст. 4859.

¹⁶ Постановление ФАС Дальневосточного округа от 22.03.2011 № Ф03-615/2011 по делу № А37-944/2010 // Документ опубликован не был.

му договору банк, другие кредитные организации не вправе предоставлять информацию о заемщике третьим лицам, привлекаемом для взыскания задолженности по кредитному договору и для сопровождения уступки права требования. Стоит отметить, что коллекторское агентство (от англ. collection – собрание) – компания, профессионально занимающаяся взысканием просроченной и проблемной задолженности. Иными словами посредник между кредитором и должником, берущий на себя обязательство проводить работу по возврату долга за определённый процент¹⁷. Однако столь широко распространенная деятельность данных агентств не имеет правовых оснований:

- 1) коллекторские агентства не входят в перечень лиц, органов и организаций, которым на основе ФЗ «О банках и банковской деятельности» сведения, составляющие банковскую тайну, могут быть предоставлены в порядке исключения;
- 2) Согласно ст 383 ГК РФ¹⁸ к новому кредитору переходят право первоначального кредитора, в частности, права, обеспечивающие исполнение обязательства, а также другие связанные с требованием права, в том числе право на неуплаченные проценты; переход прав кредитора к другому лицу осуществляется без согласия должника (ч.1 ст. 382 ГК РФ¹⁹), в то же время законодательством предусмотрено, что банк гарантирует тайну банковского счета и банковского вклада, операций по счету и сведений о клиенте (ч.1 ст. 857 ГК), следовательно использование данной информации коллекторскими агентствами является неправомерным. Принятие закона «О коллекторских агентствах» позволит регулировать деятельность упомянутых агентств и не допускать нарушения прав заемщиков.

Понятия правовая защита и правовая охрана банковской тайны различны: правовой

защитой банковской тайны является процесс, включающий в себя разработку законодательных и нормативных правовых документов (актов), регулирующих отношения субъектов по защите тайны об операциях, счетах и вкладах, сведениях о клиенте, корреспонденте, применение этих документов (актов), а также надзор и контроль за их исполнением; правовая охрана банковской тайны – процесс добровольного, сознательного исполнения обязательств, предусмотренных законодательством о банковской тайне.

На основе судебной практики²⁰ руководителю банковского учреждения хотелось бы дать следующие рекомендации:

- 1) предоставлять налоговым органам в отношении конкретного налогоплательщика информацию, составляющую банковскую тайну, по их мотивированному запросу при проведении налогового контроля, осуществлении принудительного взыскания налоговой задолженности, принятие решения о приостановлении операций по счетам;
- 2) при уступке права требования по кредитному договору не предоставлять информацию о заемщике третьим лицам, привлекаемым банком для взыскания задолженности по кредитному договору и для сопровождения уступки права требования;
- 3) при производстве органами расследования следственных действий, направленных на обнаружение и изъятие документов и предметов, содержащих информацию о вкладах и счетах граждан, выдавать требуемую информацию, проверив, что данные действия проводятся на основании судебного решения;
- 4) выдавать судебному приставу-исполнителю сведения, составляющие банковскую тайну, после предъявления им постановления суда и исполнительного документа.



¹⁷ «Долговой фактор», 15.01 2007 г.

¹⁸ «Собрание законодательства РФ», 05.12.1994, № 32, ст. 3301

¹⁹ «Собрание законодательства РФ», 05.12.1994, № 32, ст. 3301

²⁰ Постановление ФАС Дальневосточного округа от 22.03.2011 № Ф03-615/2011 по делу № А37-944/2010, Постановление ФАС Поволжского округа от 07.04.2011 по делу № А55-15446/2010; Определение Конституционного Суда РФ от 19.01.2005 № 10-О «По жалобе открытого акционерного общества «Универсальный коммерческий банк «Эра» на нарушение конституционных прав и свобод частями второй и четвертой статьи 182 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации», «Вестник Конституционного Суда РФ», 2005, № 3; Постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.2003 № 8-П.

«По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 14 Федерального закона «О судебных приставах» в связи с запросом Лангепасского городского суда Ханты-Мансийского автономного округа», «Собрание законодательства РФ», 2003, № 21, ст. 2058, «Вестник Конституционного Суда РФ», 2003, № 4.

Хазова Виктория Евгеньевна
кандидат юридических наук, доцент
E-mail: x.victoria@ya.ru
Клыга Татьяна Викторовна
E-mail: tatianaklyga@ya.ru

Международно-правовая охрана и защита прав человека

Проблемы прав, свобод и обязанностей человека явно недостаточно соблюдаются, охраняются и защищаются как у нас, так и за рубежом. Необходимость создания нового, более справедливого мира, а также решимость бороться с государственным террором и проявлениями диктатур побудили Организацию Объединенных Наций после второй мировой войны объединить основные права человека, осуществление которых она считала желательным для всего человечества и принять 10 декабря 1948 года Всеобщую декларацию прав человека.¹

Ключевые слова: Защита прав человека, международная организация, международная защита прав человека, факультативная процедура, процедура 1503.

Dr. Victoria Hazova
E-mail: x.victoria@ya.ru
Tatiana Klyga
E-mail: tatianaklyga@ya.ru

International legal protection and enforcement of human rights

Problems of the rights, freedoms and obligations clearly retarded-iently respected, preserved and protected as we do, as well as abroad. If required the creation of a new, more equitable world, as well as the determination of bootsya with the state terror, dictatorship and manifestations of the Organization-led zatsiyu United Nations after World War II to unite the fundamental human rights, implementation of which she considered to be desirable for the whole of humanity and take 10 December 1948 Universal Declaration of Human Rights.

Keywords: Protection of human rights, international organization, the international human rights protection, an optional procedure, "1503 procedure".

В последнее время стало обычным явлением декларировать хорошо известные всем права человека, сформулированные во Всеобщей декларации прав человека и последующих конвенциях и пактах, а также требовать их признания, соблюдения, охраны и защиты во всем мировом сообществе, во всех государствах².

¹ См.: Устав Организации Объединённых Наций. Казань, 1995. С.19-23; Всеобщая Декларация прав человека // СССР и международное сотрудничество в области прав человека: Документы и материалы. М., 1989. С. 413-419.

² См.: Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года // Права человека: Сборник универсальных и региональных международных документов. М., 1990. С. 85-117; Африканская хартия прав человека и народов 1981 год // Права человека. Сборник универсальных и региональных международных документов. М., 1990. С.166-179; Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 год // СССР и международное сотрудничество в области прав человека. Документы и материалы. М., 1989. С.384-397; Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка // Сборник стандартов и норм ООН в области предупреждения преступности и уго-

Если в Всеобщей декларации прав человека 1948 года, подписавшие ее государства только выражали свое согласие с ее положениями, то в других международных документах: Международный пакт об экономических, социальных и

ловного правосудия. Нью-Йорк, 1992. С. 163-170; Документ Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ // Международная жизнь. 1990. № 9. С.135-149.; Меры, гарантирующие защиту прав тех, кто приговорён к смертной казни // Международные соглашения и рекомендации Организации Объединённых Наций в области защиты прав человека и борьбы с преступностью. М., 1989. С. 69-70; Минимальные стандартные правила обращения с заключёнными // Международные соглашения и рекомендации Организации Объединённых Наций в области защиты прав человека и борьбы с преступностью. М., 1989. С. 71-92; Доклад Комитета по правам человека на 47 сессии Генеральной Ассамблеи ООН // Нью-Йорк, 1993. 485 с; Доклад Генерального секретаря Организации Объединённых наций на 1 очередной сессии ЭКОСОС // Нью-Йорк, 1985. 86 с; Документ Московского совещания. Конференция по человеческому измерению СБСЕ // М., 1991. 65 с; Итоговый документ Венской встречи представителей участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1989 г.). Права человека // Сборник международных документов. М., 1990. 203 с.

культурных правах, Международный пакт о гражданских и политических правах, Факультативный протокол к международному пакту о гражданских и политических правах³, — государства обязались следить за осуществлением этих прав, их признанием, соблюдением, охраной и защитой. Права человека на мировом уровне признаются естественными, неотчуждаемыми и принадлежат ему от рождения, а, следовательно, защищаются не только государством, но и всем Мировым сообществом и в случае нарушения прав человека могут применяться международно-правовые санкции.

Права индивидов, государственных органов или общественных организаций зачастую вступают друг с другом в противоречия. Столкновения законных интересов заставляет стороны искать путем переговоров, соглашений, компромиссов, что иногда приводит к ограничению чьих-либо прав. В Международной декларации прав человека ст. 29 сказано, что при осуществлении основных прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе.

Учитывая экономические и политические состояния в различных странах, и, в частности, в России, в настоящее время, человечество пока еще не живет в таком обществе, где индивиды могли бы полностью удовлетворить все свои законные потребности и интересы. Нельзя создавать общество, исходя из прав, вкусов, интересов индивида. Характер общества определен закономерностями прошлого и настоящего. Закономерности играют такую же роль в поведении человека, как и в явлениях природы. Создание и поддержание гармоничных отношений в обществе требует не только уважения к правам, свободам человека и гражданина, но и необходимости выполнения им определенных обязанностей, а в случае и его отказ от осуществления своих прав.

Чрезмерное внимание к правам и недооценка обязанностей человека, также как и осу-

ществление прав любой ценой, неблагоприятно влияют на отношения индивида и общества. Как правило, большинство людей хорошо проинформированы о своих правах, но очень мало уделяют внимания своим обязанностям или вообще не знают и не всегда испытывают желания знать их. Ознакомление человека и гражданина с их правами, свободами и обязанностями и побуждение к их соблюдению - важнейшая задача каждого государства. Очевидно, что одним из главных условий соблюдения прав и свобод человека и гражданина является выполнение другими своих обязанностей. Следовательно, права и обязанности составляют единое целое, одной стороной которого является право одного человека, а другой — обязанность другого человека, организации, государства не нарушать это право. Например, если статья 3 Всеобщей декларации прав человека говорит, что каждый человек имеет право на жизнь, на свободу и на личную неприкосновенность, то одновременно должна возлагать на других лиц обязанность не нарушать, уважать и защищать права человека на жизнь. На современном уровне общественного развития, человек, проживающий в том или ином государстве, сможет осуществить свой права только в том случае, если другие физические и юридические лица будут выполнять свои обязанности.

Не разработанность в теории и законодательстве проблем соотношения прав и обязанностей человека породило ряд негативных последствий. Отсутствие определения основных обязанностей человека на том же уровне, что и его права, неизбежно приводит к недооценке обязанностей, что на практике негативно сказывается на обеспечении прав человека в сторону требования немедленного, безоговорочного осуществления только его прав. Такой подход способствует искажению личной ориентации, что может привести к нарушению прав человека. Влияние данного фактора уже сказывается в данное время на росте и состоянии преступности и административных правонарушений.

Для восстановления гармонии между правами и обязанностями на мировом уровне уже предпринят ряд шагов к принятию Международной декларации основных обязанностей человека. Такие предложения на международном уровне уже обсуждались в 1990 году на 12 Всемирном социологическом конгрессе в Мадриде и на конгрессе Международного общества социальной защиты в Париже в 1991 году. После принятия этой декларации в России этот вопрос тоже должен найти свое отражение.

³ См.: Международный пакт о гражданских и политических правах // СССР и международное сотрудничество в области прав человека: Документы и материалы. М., 1989. С. 302–320; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах // СССР и международное сотрудничество в области прав человека. Документы и материалы. М., 1989. С. 292–302; Второй Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах // Резолюции и решения, принятые Генеральной Ассамблеей ООН на 44 сессии. Нью-Йорк, 1990. С. 288–291.

Международные организации не ограничиваются декларированием прав и свобод человека, принимает энергичные меры по созданию механизмов по их соблюдению, охране и защите.

Организация Объединённых Наций рассматривает и обсуждает вопросы, касающиеся прав человека, во всех своих структурах, но по защите прав человека главную роль играет Генеральная Ассамблея, Экономический и Социальный Совет и конвенционные, договорные органы, то есть различные комитеты, созданные в соответствии с пактами, конвенциями.

Многие предполагают, что за защитой попранных прав отдельный человек может обратиться в Международный Суд ООН. Однако, Статут Международного Суда однозначно устанавливает, что только государства могут быть сторонами по делам, разбираемым Судом (ст. 34)⁴.

Один из первых способов защиты - это «Процедура 1503». Этот способ защиты прав человека получил своё наименование в 1970 году, когда Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС) утвердил «процедуру рассмотрения сообщений, касающихся нарушения прав человека и основных свобод».

Порядковый номер резолюции Совета, в которой она была утверждена, как раз и был номер 1503. В составе ЭКОСОС действует Комиссия по правам человека.

В соответствии с этой процедурой на основе поступающих сообщений рассматриваются в основном систематические нарушения прав человека в той или иной стране. По этой процедуре государство, выражая и подтверждая свою добрую волю в соблюдении и защите прав человека, представляет ответы по доведённым до них жалобам, сообщениям. Государствам направляются рекомендации относительно тех мер, которые следует принять по рассмотренным проблемам. Все меры, принимаемые в соответствии с «процедурой 1503», носят конфиденциальный характер до тех пор, пока Комиссия не представит соответствующий доклад Экономическому и Социальному Совету. Обращаться в ЭКОСОС по поводу нарушения всех прав человека и основных свобод могут как частные лица, так и группы лиц, организации.

⁴ Манов Б., Манов К., Москалёнок К. Обращение в международно-правовые органы как средство защиты прав и свобод человека // Законность. 1996. №6. С.12–18.

Палеев М. Организация Объединённых Наций создаёт Международный Суд // Российская юстиция. 1996. №11. С.2–4.

Существует также и «процедура Факультативного протокола». Международный пакт о гражданских и политических правах имеет два дополнительных факультативных протокола. Когда говорят о защите прав человека по процедуре Факультативного протокола, то имеется в виду Факультативный протокол №1. Факультативный протокол №2 предлагает государствам, ратифицировавшим его, отказаться от применения смертной казни и открыт для присоединения к нему других государств⁵.

Процедура Факультативного протокола является более эффективным механизмом защиты прав человека, чем «процедура 1503».

В соответствии с Международным Пактом о гражданских и политических правах образован и действует Комитет по правам человека. Факультативный договор предусматривает, что государство - участник Пакта, которое становится участником настоящего Протокола, признаёт компетенцию Комитета принимать и рассматривать сообщения от подлежащих его юрисдикции лиц, утверждающих, что они являются жертвами нарушения данным государством-участником какого-либо из прав, изложенных в Пакте. Ни одно сообщение не принимается Комитетом, если оно касается государства-участника пакта, которое не является участником протокола.

Только в 1991 году Верховный Совет СССР принял постановление о присоединении к Факультативному протоколу и признал компетенцию Комитета по правам человека принимать и рассматривать сообщения от граждан СССР, касающиеся ситуации или фактов о нарушении прав и основных свобод человека и гражданина⁶.

Обратиться с жалобой в Комитет может любое частное лицо. Если человек по каким-либо причинам не может этого сделать сам, например, находится в заключении, то за него это могут сделать другие лица. Сообщения о нарушениях прав человека в каком-либо государстве в Комитет может направить и другое государство при условии, что оба государства являются участни-

⁵ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах // СССР и международное сотрудничество в области прав человека. Документы и материалы. М., 1989. С. 292-302; Второй Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах // Резолюции и решения, принятые Генеральной Ассамблеей ООН на 44 сессии. Нью-Йорк, 1990. С. 288–291.

⁶ Лядях И. Новый Уголовный Кодекс РФ и международно-правовые стандарты по правам человека // Российская юстиция. 1997. №1. С.4–7.

ками Факультативного протокола и признают в отношении себя компетенцию Комитета. Важно иметь в виду, что по процедуре Факультативного протокола можно искать защиты только тех прав, которые зафиксированы в Международном пакте о гражданских и политических правах.

Итогом рассмотрения жалоб на нарушение прав является обращение Комитета к государствам с рекомендациями восстановить нарушенные права, предпринять меры по изменению ситуации. Рекомендации Комитета не являются обязательными для государств, но они, несомненно, оказывают определённое политическое воздействие на государства, на их законодательную и правоприменительную практику⁷.

Основные различия между «процедурой 1503» и процедурой Факультативного протокола заключаются в следующем:

1. «Процедура 1503» предусматривает рассмотрение ситуаций, процедура Факультативного протокола касается рассмотрения частных жалоб.

2. В основе «процедуры 1503» лежит резолюция одного из органов системы ООН – Экономического и Социального Совета. Для того, чтобы эта процедура действовала, необходимо добровольное сотрудничество государств. Процедура Факультативного договора принята на основе международного договора, который налагает на её участников обязательства рассматривать представленные против них жалобы.

3. «Процедура 1503» применяется в отношении всех государств. Процедура Факультативного протокола — в отношении только тех государств, которые являются полноправными участниками Пакта и Протокола.

4. Первая процедура охватывает рассмотрение нарушений всех прав и основных свобод человека, тогда как процедура Протокола касается лишь тех гражданских и политических прав, которые провозглашаются в Международном пакте о гражданских и политических правах.

5. По «Процедуре 1503» в ООН могут обращаться любые лица, группы лиц, неправительственные организации, если они располагают непосредственными или косвенными данными о предполагаемых нарушениях. В соответствии с процедурой Факультативного протокола сообщение подаётся лицом, полагающим, что его права нарушены, либо другим человеком, уполномоченным действовать от имени жертвы.

6. В соответствии с «процедурой 1503» авторы сообщений не привлекаются к разбирательству, не уведомляются о принятых мерах, пока они не будут оглашены. Автор жалобы уведомляется о получении сообщения и направлении копии тем государствам, где произошло нарушение. Автор сообщения по процедуре Факультативного протокола имеет больше полномочий. Ему сообщается обо всех предпринимаемых мерах, он имеет возможность сделать замечание на письменные ответы государств⁸.



⁷ Каламкарян Р.А. Поведение сторон на стадии открытия Международного судебного производства // Государство и право. 1997. №3. С.98-111.

⁸ Тузмухамедов Р.А. Права и свободы народов в современных источниках международного права. Сборник документов. Казань, 1995. С.55-60.

Хаустова Нона Александровна
кандидат философских наук, доцент
E-mail: glazon@mail.ru

Концепция суверенной демократии в современных политических условиях

В статье раскрывается сущность концепции суверенной демократии, находящей отражение в реализации внутренней политике нашей страны в условиях модернизации российского общества, подчеркивается мысль об актуализации данной концепции в связи с изменившимся в последнее время порядком международных отношений.

Ключевые слова: суверенная демократия, суверенитет, демократия, «управляемая демократия», российская нация, модернизация российского общества, международные отношения.

Ph.d. Associate Professor, Nona Haustova
E-mail: glazon@mail.ru

The concept of sovereign democracy in today's political environment

In article the essence of the concept of the sovereign democracy finding reflection in realization to internal policy of our country in the conditions of modernization of the Russian society reveals, the thought on actualization of the given concept in connection with the order which has changed recently of the international relations is underlined.

Keywords: sovereign democracy, the sovereignty, democracy, «operated democracy», the Russian nation, modernization of the Russian society, the international relations.

Впервые в России понятие суверенной демократии ввел в широкий оборот в 2005-2006 годах заместитель руководителя Администрации президента Российской Федерации В.Ю. Сурков. Ранее данный термин был использован гоминьдановским правительством Тайваня для характеристики существующей на острове политической системы. В том случае под суверенной демократией понимались суверенитет и независимость Тайваня от китайского правительства, а также демократический характер устройства политической власти на острове.

Подсуверенной демократией В.Ю. Сурков подразумевал образ политической жизни общества, при котором власти, их органы и действия выбираются, формируются и направляются исключительно российской нацией во всем ее многообразии и целостности ради достижения материального благосостояния, свободы и справедливости всеми гражданами, социальными группами и народами, ее образующими.

В последние годы в отечественном политическом пространстве состоялась масштабная дискуссия по поводу определения «суверенная демократия» с участием не только ученых, но и политической элиты. В настоящее время под суверенной демократией понимают и политическую концепцию, основанную на стремлении к одновременной и согласованной реализации двух ценностей - демократии и суверенитета во внутренней и внешней политике, и политическую систему, обладающей в современном мире двумя качествами одновременно - демократической политической организацией и реальным суверенитетом.

Считается, что суверенная демократия — это не какая-то особая форма демократии, это — обычная демократия, существующая в суверенном государстве. Понимание суверенной демократии происходит из теории народного суверенитета французского просветителя Ж.-Ж. Руссо, который отождествлял суверенитет с народной волей.

Исходя из этого, ученый утверждал, что народный суверенитет един и неделим, поскольку волю нельзя передать в виду ее неотчуждаемости.

Учитывая тот факт, что в современном мире любому независимому государству становится сложнее удержать свой суверенитет по причине того, что ведущие участники международного политического процесса все активнее пытаются вмешаться в дела отдельных государств; концепция суверенной демократии подчеркивает достоинство и могущество российской нации и обозначает четкую позицию России в мировом пространстве. Опыт постсоветского пространства показал, что ряд государств Восточной Европы реально утратили или утрачивают свой суверенитет и экономическую независимость, становясь послушным инструментом в руках основных игроков международной арены. В соответствии с этим суверенная демократия противопоставляется так называемой «управляемой демократии», так как во внешней политике, согласно концепции, не допускается монополия какого-либо одного государства на определение и навязывание всему миру собственного представления о демократии.

Считается, что концепция суверенной демократии нашла свое отражение в политике нашего государства, которая провозглашает курс на такие составляющие, как экономический рост, постепенное преодоление бедности, создание условий для развития среднего класса, повышение эффективности судебной системы, стимулирование формирования крупных общенациональных политических партий, развитие институтов местного самоуправления, политику национального единства, ограничение иностранного влияния на политическую систему и развитие институтов гражданского общества.

Думается, что в условиях проводящейся модернизации российского общества следует обратить внимание на несколько основных моментов, необходимых для реализации данной концепции.

Первое. Обеспечить формирование новой российской элиты, которая бы поддерживала курс на модернизацию общества, укрепление национальной безопасности государства, развитие демократии и упрочение суверенитета нашей страны.

Второе. Добиться создания в стране реальной политической конкуренции как одного из основных атрибутов демократии. Известно, что политическая конкуренция является одним

из факторов стабильности любой политической системы. Более того, модернизация общества невозможна не только без политической конкуренции, но также без реальных выборов, независимого суда, свободы СМИ, разделения властей и других механизмов демократии. В данном случае, здесь встает вопрос о развитии и поддержке таких политических организаций, которые бы обеспечили населению реальные условия для участия в принятии и реализации политических решений через современную избирательную систему, конкуренцию политических партий и независимые средства массовой информации.

Третье. Формирование такого гражданского общества, которое бы в полной мере осуществляло контроль над властью. Это рассматривается как одна из предпосылок устойчивой демократии. Поэтому необходимо создание системы общественных организаций, политических партий и движений, корпораций, ассоциаций, местных общин и различных видов союзов, словом, всего того, что является институтами гражданского общества.

Одним из важнейших показателей неразвитого гражданского общества является уровень коррупции. В настоящий момент руководство страны делает значительные усилия для противодействия коррупции. Однако и гражданское общество должно приложить усилия в этом направлении. Стоит отметить, что его роль состоит в формировании у граждан «антикоррупционного» сознания и правовой культуры, соответствующей цивилизованным требованиям.

Не менее важным является тот факт, что и правящая элита, в свою очередь, должна осознавать необходимость конкурентного отбора на государственные должности, формирования компетентной и честной бюрократии, способной эффективно осуществлять функции государственного управления.

По мнению многих политологов, ранее, в посткоммунистической России, чрезмерно идеализировалась западная модель развития общества. Модернизация современной России более не предполагает ее превращение в Запад ввиду создавшегося сегодня нового порядка международных отношений.

Распад СССР и социально-экономический и политический кризис в России привели к образованию на постсоветском пространстве зоны нестабильности. Страны СНГ стали объектом геополитической игры между США, ЕС, Китаем, государствами исламского мира, с од-

ной стороны, и Россией, с другой. Кроме того, конкуренция национальных экономических систем за сырьевые ресурсы и рынки, рост военного потенциала ряда стран, международный терроризм, экспансия США, недавнее осуществление «цветных революций» на Ближнем Востоке и в Северной Африке создают новые угро-

зы по отношению к российскому суверенитету. В этих условиях концепция суверенной демократии представляется актуальной ввиду того, что базируется на отстаивании собственно российских интересов и предусматривает постепенное развитие демократических институтов во внутренней политике страны.



**Периодический журнал «мониторинг правоприменения»
Выходит в печатном (3 раза в год)
и электронном (6 раз в год) виде.**

Основные направления:

- Теоретические и методологические основы правоприменения
- Инновации в законодательной практике
- Правоприменение в экономике
- Модернизация профессионального дополнительного образования
- Национальные стратегии развития законотворческой деятельности.
- Новые педагогические концепции, педагогические системы, технологии в свете стратегической парадигмы юридического образования.

При написании и оформлении статей для печати редакция журнала просит придерживаться следующих правил:

1. В структуру статьи должны входить: название статьи, полностью Ф.И.О. автора, его ученые титулы, e-mail автора, аннотация статьи, ключевые слова. Все эти данные следуют сначала на русском, затем на английском языках, далее текст собственно статьи на русском языке.
2. Автору статьи рекомендуется придерживаться следующей структуры статьи: введение (краткое), цель исследования, материалы и методы исследования, результаты исследования и их обсуждение, выводы или заключение, список литературы. Статья должна содержать результаты самостоятельных исследований автора и обладать научной новизной.
3. К статье прикладываются отдельным файлом сведения об авторе на русском языке: Фамилия, Имя, Отчество, год рождения, место работы (без сокращений) или учебы, ученая степень и ученое звание, e-mail и телефон для связи. К публикации принимаются научные статьи объемом не менее 4 страниц и не более 16 страниц (страница – 2500 знаков, включая пробелы).
4. Статья оформляется в любом текстовом редакторе. Рисунки, использованные в статье, прилагаются в виде отдельных файлов в формате *.jpg или *.tif с разрешением не менее 300 dpi для оригинального размера в печатном издании. Цвет приветствуется. Имена файлов рисунков должны быть такими, какие они имеют в тексте.
5. Допускаются лишь сокращения и условные обозначения, принятые в Международной системе единиц (сокращения мер, физических, химических и математических величин и терминов). Сокращение типа т.к. вместо «так как» и тому подобные не допускаются.

6. Цитируемая литература и источники приводятся в конце статьи по порядку упоминания в тексте (ГОСТ Р 7.0.5–2008). В списке литературы приводят следующие данные: а) фамилию и инициалы автора (авторов), б) название журнала (книги, диссертации), год, том, номер, первую страницу (для книг сообщают место издания, издательство и количество страниц, для диссертации – институт, в котором выполнена работа). Подстрочные ссылки не допускаются, так как журнал верстается в профессиональных издательских программах и геометрические параметры статьи не будут соответствовать виду в текстовом редакторе. Ссылки даются в тексте строго в квадратных скобках: [16, с.5], [7, 25, 105].
10. Стиль статьи должен быть научным, ясным и лаконичным.
11. Аннотация объемом 200 – 400 печатных знаков должна содержать характеристику основной темы исследования. Аннотация должна быть на русском и английском языках. После аннотации следуют ключевые слова (5 – 10 слов) также на двух языках.
12. Материалы авторов, не имеющих ученой степени, направляемые в редакцию, должны иметь отзыв-рекомендацию научного руководителя или кандидата наук по тематике журнала. Авторы, имеющие ученую степень, не предоставляют отзывы. Если автор не может предоставить отзыв-рекомендацию, по согласованию с редакцией статья может рецензироваться редакцией силами редакционных рецензентов. Невзирая на наличие отзыва, статьи всех авторов редакция может направить на рецензирование рецензентам журнала.
14. Электронный вариант статьи, и сканированный отзыв-рекомендация (в графическом формате JPG, BMP, TIFF) предоставляются по электронной почте monitorlaw@yandex.ru Оригиналы запрашиваются редакцией при необходимости. Отправление статьи в адрес редакции означает согласие автора на передачу прав на статью в случае ее публикации.
15. Статьи, направленные в редакцию без выполнения требований настоящих условий публикации, не рассматриваются. Редакция оставляет за собой право отбора статей. Статья может быть отправлена автору на доработку или отклонена как по формальным, так и по научным признакам. Критериями отбора являются соответствие профилю серии журнала, новизна, актуальность и обоснованность результатов. Присланные рукописи обратно не возвращаются. Не допускается направление в редакцию работ, которые опубликованы и/или приняты к печати в других изданиях.
16. Плата с авторов за публикацию рукописей не взимается.

РЕДАКЦИЯ

Главный редактор	Г. И. Макаренко
Зам. главного редактора	Ю. В. Матвиенко
Литературный редактор	Е. В. Горбачева
Выпускающий редактор	И. Г. Колмыкова
Редакторы	В. Г. Домнич, В. Б. Комягин
Компьютерная верстка	А. С. Михеева
Тиражирование (печать)	Н. Г. Шабанова
Технологи	И. А. Васин, И. И. Марукевич

Подписано в печать с оригинал-макета 31.05.2012.
Формат 60x84/8. Усл.п.л. 10 . Заказ № 12. Тираж 600 экз.

Отпечатано ФБУ «Научный центр правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации»