

ISSN 2219-6838



**ЭЛЕКТРОННОЕ ПРИЛОЖЕНИЕ
К «РОССИЙСКОМУ
ЮРИДИЧЕСКОМУ ЖУРНАЛУ»**

**НАУЧНО-ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ,
ИНФОРМАЦИОННОЕ И ПРАКТИЧЕСКОЕ
ИНТЕРАКТИВНОЕ ИЗДАНИЕ**

Основано в 2010 году

2/2019



electronic.ruzh.org

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Главный редактор – к. ю. н., доц. **И. В. Федоров**

д. ю. н., доц. **О. И. Андреева**; д. ю. н., проф. **А. С. Барабаш**; к. ю. н., доц. **Ю. С. Безбородов** (зам. гл. редактора); д. ю. н., проф. **О. В. Болтинова**; д. ю. н., проф. **Л. Ю. Василевская**; д. ю. н., проф. **Д. В. Винницкий**; к. ю. н., доц. **О. Г. Геймур**; д. ю. н., проф. **С. Ю. Головина**; д. ю. н., проф. **Л. Я. Драпкин**; д. ю. н., проф. **Е. Р. Ергашев**; к. ю. н., доц. **Д. В. Жернаков**; д. ю. н., проф. **С. К. Загайнова**; д. ю. н., проф. **Т. В. Заметина**; д. ю. н., проф. **И. А. Игнатьева**; д. ю. н., проф. **С. В. Кодан**; д. ю. н., проф. **И. Я. Козаченко**; д. ю. н., проф. **Н. В. Козлова**; к. ю. н. **Я. Койстинен** (Финляндия); д. ю. н., проф. **А. Н. Кокотов**; д. ю. н., проф. **В. В. Комарова**; к. ю. н., проф. **Т. В. Кондрашова**; д. ю. н., проф. **П. И. Кононов**; д. ю. н., проф. **Е. В. Кудрявцева**; д. ю. н., проф. **П. У. Кузнецов**; к. ю. н., доц. **А. В. Лисаченко**; к. ю. н., доц. **Т. Е. Логинова**; д. ф. н., проф. **И. П. Малинова**; д. ю. н., проф. **С. Ю. Марочкин**; д. и. н., проф. **В. П. Мотревич**; д. ю. н., проф. **В. В. Никишин**; д. ю. н., проф. **Д. В. Осинцев**; проф. **П. Поликастро** (Польша); д. ю. н., доц. **С. Б. Поляков**; д. ю. н., проф. **В. Ф. Попондопуло**; к. ю. н., доц. **О. Н. Родионова**; к. ю. н., проф. **Р. К. Русинов**; д. ю. н., проф. **П. И. Савицкий**; д. ю. н., проф. **Г. В. Сахнова**; д. ю. н., проф. **Е. В. Смахтин**; д. ю. н., проф. **А. И. Стахов**; д. ю. н., доц. **В. Л. Толстых**; д. ю. н., проф. **А. Трунк** (ФРГ); д. ю. н., проф. **М. Ю. Федорова**; к. ю. н., проф. **С. Д. Хазанов**; проф. **Хуан Даосю** (КНР); д. ю. н., проф. **В. М. Шафиров**; проф. **П. Шокинс** (Бельгия)

EDITORIAL BOARD

Editor-in-Chief – **I. V. Fedorov** (candidate of legal sciences, assoc. prof.)

O. I. Andreeva (doctor of legal sciences, assoc. prof.); **A. S. Barabash** (doctor of legal sciences, prof.); **Yu. S. Bezborodov** (candidate of legal sciences, assoc. prof.); **O. V. Boltinova** (doctor of legal sciences, prof.); **L. Ya. Drapkin** (doctor of legal sciences, prof.); **E. R. Ergashev** (doctor of legal sciences, prof.); **M. Yu. Fedorova** (doctor of legal sciences, prof.); **O. G. Geymur** (candidate of legal sciences, assoc. prof.); **S. Yu. Golovina** (doctor of legal sciences, prof.); **Huang Daoxiu** (prof.) (China); **I. A. Ignatieva** (doctor of legal sciences, prof.); **S. D. Khazanov** (candidate of legal sciences, assoc. prof.); **S. V. Kodan** (doctor of legal sciences, prof.); **Ja. Koistinen** (candidate of legal sciences) (Finland); **I. Ya. Kozachenko** (doctor of legal sciences, prof.); **N. V. Kozlova** (doctor of legal sciences, prof.); **A. N. Kokotov** (doctor of legal sciences, prof.); **T. V. Kondrashova** (candidate of legal sciences, prof.); **P. I. Kononov** (doctor of legal sciences, prof.); **V. V. Komarova** (doctor of legal sciences, prof.); **E. V. Kudryavtseva** (doctor of legal sciences, prof.); **P. U. Kuznetsov** (doctor of legal sciences, prof.); **A. V. Lisachenko** (candidate of legal sciences, assoc. prof.); **T. E. Loginova** (candidate of legal sciences, assoc. prof.); **I. P. Malinova** (doctor of philosophical sciences, prof.); **S. Yu. Marochkin** (doctor of legal sciences, prof.); **V. P. Motrevitch** (doctor of historical sciences, prof.); **V. V. Nikishin** (doctor of legal sciences, prof.); **D. V. Osintsev** (doctor of legal sciences, assoc. prof.); **V. F. Popondopulo** (doctor of legal sciences, prof.); **O. N. Rodionova** (candidate of legal sciences, assoc. prof.); **R. K. Rusinov** (candidate of legal sciences, prof.); **T. V. Sakhnova** (doctor of legal sciences, prof.); **P. I. Savitskiy** (doctor of legal sciences, prof.); **P. Schoukens** (prof.) (Belgium); **V. M. Shafirov** (doctor of legal sciences, prof.); **E. V. Smakhtin** (doctor of legal sciences, prof.); **A. I. Stakhov** (doctor of legal sciences, assoc. prof.); **V. L. Tolstykh** (doctor of legal sciences, assoc. prof.); **A. Trunk** (doctor of legal sciences, prof.) (Germany); **L. Yu. Vasilevskaya** (doctor of legal sciences, prof.); **D. V. Vinnitskiy** (doctor of legal sciences, prof.); **S. K. Zagaynova** (doctor of legal sciences, prof.); **T. V. Zametina** (doctor of legal sciences, prof.); **D. V. Zhernakov** (candidate of legal sciences, assoc. prof.)

Редакционная коллегия определяет текущую редакционную политику журнала, рассматривает и утверждает содержание очередных номеров, контролирует деятельность журнала

Адрес редакции: 620137, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 23, оф. 207
Корреспонденцию, материалы и статьи направляйте по адресу:
620137, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21, УрГЮУ,
редакция «Российского юридического журнала».
Тел./факс (343) 375-54-20.
E-mail: ruzh@usla.ru.
electronic.ruzh.org.

Свидетельство о регистрации Эл № ФС 77-41478 от 28 июля 2010 г.

Точки зрения авторов статей, иных материалов не обязательно совпадают с точкой зрения редакции.

Перепечатка статей и иных материалов, опубликованных в «Электронном приложении к „Российскому юридическому журналу“», допускается только с разрешения редакции

СОДЕРЖАНИЕ

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

- Топорнин Н. Б. (Москва)** Бюджетное право ЕС: основные понятия и принципы 5
- Тесленко А. М. (Екатеринбург)** О некоторых пробелах российского законодательства об оперативно-розыскной деятельности: международно-правовые аспекты 12
- Шевцова Л. В. (Москва)** Проблемы и перспективы развития Евроюста и Европейской прокуратуры 15

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

- Худолей К. М., Худолей Д. М. (Пермь)** О неприкосновенности и неделимости территории субъекта Российской Федерации 19

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

- Аникеенко Ю. Б. (Екатеринбург)** К вопросу об административной ответственности государственных и муниципальных учреждений 28

ТРУДОВОЕ И СОЦИАЛЬНОЕ ПРАВО

- Новикова Н. В. (Пермь)** О трудово-правовых признаках договора о целевом обучении 34

ЭКОНОМИКА И ПРАВО

- Старовойтова А. С. (Москва)** Признание права как способ защиты корпоративных прав 41
- Кискачи М. А. (Санкт-Петербург)** Использование принципов УНИДРУА в международном коммерческом арбитраже в отсутствие соглашения сторон об их применении 52

СТУДЕНЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

- Сущенко П. В. (Красноярск)** Некоторые вопросы конституционно-правовой регламентации парламентского контроля 61
- Шуваев Е. А. (Курск)** Статус гражданина, зарегистрированного в качестве самозанятого, и проблемы налогообложения доходов самозанятых лиц 66
- Попов Г. А. (Стерлитамак)** Штраф как дисциплинарное взыскание в отношении спортсменов: законность и перспективы 73

ВАША БИБЛИОТЕКА

- Рец. на кн.: *Медушевский А. Н.* Политическая история русской революции: нормы, институты, формы социальной мобилизации в XX веке. – М.; СПб.: Центр гуманитарных инициатив, 2017. – 656 с. 79
- Рец. на кн.: *Раянов Ф. М.* Правовое обществоведение: монография. – М.: Юрлитинформ, 2018. – 264 с. 84

CONTENTS

INTERNATIONAL LAW

- Topornin N. (Moscow)** EU budget law: the main definitions and principles 5
- Teslenko A. (Yekaterinburg)** On some gaps in the Russian legislation
on operative-research activities: international-legal aspects 12
- Shevtsova L. (Moscow)** Problems and prospects of the development
of Eurojust and the European Public Prosecutor's Office 15

CONSTITUTIONAL LAW AND PROCEDURE

- Khudolei K., Khudolei D. (Perm)** On the inviolability and indivisibility of a territory
of the subject of the Russian Federation 19

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCEDURE

- Anikeenko Yu. (Yekaterinburg)** On the issue of administrative responsibility
of state and municipal institutions 28

LABOUR AND SOCIAL LAW

- Novikova N. (Perm)** On the labour-law attributes of a contract on targeted training 34

ECONOMICS AND LAW

- Starovoitova A. (Moscow)** Recognition of a right as a way to protect corporate rights 41
- Kiskachi M. (Saint-Petersburg)** The use of the UNIDROIT principles in international
commercial arbitration in the absence of an agreement on their application 52

STUDENTS' BULLETIN

- Sushchenko P. (Krasnoyarsk)** Some questions of the constitutional-legal regulation
of parliamentary control 61
- Shuvaev E. (Kursk)** The status of a citizen registered as a self-employed,
and the problems of taxation of income of self-employed persons 66
- Popov G. (Sterlitamak)** Fine as a disciplinary sanction against athletes:
legality and prospects 73

LIBRARY

- Review of the book: *Medushevskii A. N.* Political history of the Russian revolution:
norms, institutions, forms of social mobilization in the XX century. –
Moscow; Saint-Petersburg: Center for Humanitarian Initiatives, 2017. – 656 p. 79
- Review of the book: *Rayanov F. M.* Legal social science: monograph. –
Moscow, Yurlitinform, 2018. – 264 p. 84

БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО ЕС: ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ И ПРИНЦИПЫ

Топорнин Николай Борисович

Доцент кафедры европейского права Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России (Москва), кандидат юридических наук, e-mail: n.topornin@yandex.ru

В статье рассматриваются основные понятия и принципы бюджетного права Европейского союза. Бюджет ЕС играет ключевую роль в обеспечении эффективной деятельности ЕС, за счет его средств функционирует институциональная система Союза и реализуются многочисленные программы в рамках проводимой внутренней и внешней политики. Бюджет формируется и исполняется при соблюдении ряда принципов, необходимых для упорядочивания функционирования бюджетной системы ЕС и управления финансовыми ресурсами. Принципы бюджетного регулирования Евросоюза находят свое отражение в актах первичного и вторичного права ЕС, среди которых центральное место занимают Лиссабонский договор 2007 г., Решение Совета ЕС 2014/335/ЕС от 26 мая 2014 г. о системе собственных средств Европейского союза, а также несколько специальных регламентов Совета ЕС и других нормативных актов, призванных конкретизировать положения о доходах и расходах наднационального бюджета Европейского союза.

Ключевые слова: Европейский союз, бюджетное право, бюджет, принципы бюджетного регулирования, бюджетная система

EU BUDGET LAW: THE MAIN DEFINITIONS AND PRINCIPLES

Topornin Nikolai

Associate professor, Moscow State Institute of International Relations (MGIMO-University) (Moscow), candidate of legal sciences, e-mail: n.topornin@yandex.ru

The article is devoted to the main definitions and principles of European Union budget law. The EU budget plays a key role in ensuring the effectiveness of EU activities; it finances the functioning of the Union's institutional system as well as the execution of various programs within the framework of domestic and foreign EU policies. The budget is funded and accomplished in compliance with several principles necessary for the smooth functioning of the EU budget system and the management of financial resources. Principles of EU budget regulation are laid down in documents of primary and secondary EU law, among which a central place belongs to the Lisbon Treaty 2007, Council Decision of 26 May 2014 on the system of own resources of the European Union as well as several special EU Council Regulations and other statutory acts with a focus on regulation of revenues and expenditures of EU supranational budget.

Key words: European Union, budget law, budget, principles of budget regulation, budget system

В современном мире Европейский союз – это наиболее значимое и динамично развивающееся интеграционное объединение, которое является визитной карточкой организации политической и экономической жизни на Европейском континенте. Сегодня в состав ЕС входят 28 государств, совокупный объем ВВП которых в 2018 г. составил 15,86 трлн евро¹, лишь немногим уступая ведущей экономике мира – экономике США (20,5 трлн долл., или 18 трлн евро). Эволюционное развитие ЕС с середины XX в. привело к тому, что в настоящее время Европейский союз не только решает вопросы экономического развития, но и все более активно участвует в совершенствовании раз-

¹ Gross domestic product at market prices // Eurostat. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tec00001&language=en>.

личных сфер общественной жизни и выработке общеевропейской международной политики. В деятельности ЕС немалую роль призван играть самостоятельный бюджет, который формируется на основе установленных принципов и обеспечивает финансирование мероприятий, направленных на достижение поставленных целей и задач интеграционного объединения.

Деятельность классических международных организаций, таких как ООН, ЮНЕСКО, ОБСЕ, Совет Европы, зависит главным образом от членских взносов и добровольных пожертвований государств-участников, которые в большинстве случаев стараются минимизировать свои международные финансовые затраты. А если наиболее сильные в экономическом плане государства по тем или иным причинам перестают участвовать в работе международных объединений или значительно сокращают свои взносы в их бюджет, то у последних возникают серьезные трудности в реализации их уставной деятельности. Европейский союз, правовая природа которого имеет «наднациональный» характер, в ряду международных организаций стоит особняком и имеет оригинальную бюджетную систему, доходная часть которой формируется за счет принципиально разных источников. Свой нынешний вид бюджетный механизм ЕС принял не сразу, на это ему потребовалось несколько десятилетий, в ходе которых для достижения амбициозных целей и решения сложных задач был необходим поиск новых устойчивых источников финансирования.

Формирование и развитие бюджетного права Европейского союза неразрывно связаны с эволюцией интеграционного объединения. Уже в Парижском договоре 1951 г. (ЕОУС) было оговорено право высшего руководящего органа взимать прямые сборы с реализации продукции угольной и сталелитейной промышленности для формирования собственных средств организации. Однако эта, по сути, первая попытка создания наднационального интеграционного бюджета не получила на том этапе должной поддержки со стороны государств-учредителей и поэтому в учрежденных в 1957 г. Римскими договорами двух новых Сообществах (ЕЭС и Евратом) было решено вернуться к классической схеме финансирования международных объединений на основе взносов государств-членов пропорционально размерам их ВВП. Согласно Римским договорам разрешалось наделение Сообществ «собственными средствами», однако только после завершения формирования таможенного союза в рамках ЕЭС.

Установленная система финансирования (в первую очередь в отношении ЕЭС) начала давать сбои уже к середине 60-х гг. прошлого века, когда программа ЕЭС по поддержке сельскохозяйственной сферы производства стала пробуксовывать. Поэтому в 1965 г. на обсуждение руководителей государств-членов было внесено предложение об урегулировании возникших проблем посредством наделения ЕЭС частичной бюджетной автономностью. Потребовалось почти четыре года, прежде чем был сформирован единый подход к решению этого вопроса, и только 21 апреля 1970 г. Совет ЕЭС принял решение выделить в общий наднациональный бюджет доходы от таможенных сборов и фиксированный процент от получаемого государствами-членами налога на добавленную стоимость (НДС)¹. Именно тогда и были заложены основы формирования современного бюджета ЕС, который в настоящее время во многом отражает специфический наднациональный характер всего интеграционного объединения.

Бюджет Европейского союза в общеправовом плане можно определить как особый нормативный правовой акт, утвержденный в рамках установленных юридических процедур, который регулирует расходование финансовых средств для реализации утвержденной деятельности институтов и органов Евросоюза. *Бюджетное право* ЕС представляет собой совокупность нормативных правовых актов, предусматривающих бюджетное устройство и бюджетный механизм Европейского союза и регулирующих порядок составления, согласования, утверждения и исполнения собственного бюджета ЕС, включая контроль за его исполнением.

Предметом бюджетного права ЕС являются публичные (общественные) отношения, возникающие по поводу формирования и расходования собственных средств Европейского союза, а базовым методом, который присущ бюджетному праву ЕС, служит

¹ Council Decision (70/243/ECSC, EEC, Euratom) of 21 April 1970 on the replacement of financial contributions from Member States by the Communities' own resources // Official journal of the European Communities. L 24/19. P. 224–227.

императивно-правовой метод, основное содержание которого заключается в издании директивных финансово-бюджетных предписаний полномочными институтами ЕС, наделенными специальной компетенцией в силу учредительных договоров ЕС.

Бюджет Европейского союза разрабатывается и реализуется с учетом ряда принципов, призванных обеспечить эффективное функционирование бюджетной системы ЕС и рациональное управление финансовыми ресурсами. Принципы бюджетного регулирования Евросоюза отражены в нормативных документах первичного и вторичного права ЕС, важнейшими из которых являются Лиссабонский договор 2009 г., Решение Совета ЕС 2014/335/ЕС от 26 мая 2014 г. о системе собственных средств Европейского союза¹, Регламент Совета ЕС 608/2014 от 26 мая 2014 г. о мерах по имплементации системы собственных средств ЕС², Регламент 966/2012 Европейского парламента и Совета ЕС от 25 октября 2012 г. о финансовых правилах, применяемых к основному бюджету ЕС³, а также ряд других нормативных актов, призванных конкретизировать положения о доходах и расходах собственного бюджета Европейского союза.

Статья 3 Регламента 966/2012 (в ред. от 1 января 2017 г.) содержит требование, согласно которому все базовые нормативные акты, затрагивающие регулирование доходной или расходной части бюджета, должны основываться на бюджетных принципах, установленных в данном Регламенте. В разд. II Регламента 966/2012 дается их полный перечень, в соответствии с которым в основе формирования и исполнения собственного бюджета ЕС должны лежать *принципы единства и бюджетной точности, ежегодности, сбалансированности, единой денежной единицы (валюты), универсальности, предметной специализации, добросовестного управления финансами и транспарентности (прозрачности)*.

Содержание *принципа единства и бюджетной точности* заключается в том, что все доходы и расходы, необходимые для обеспечения функциональной деятельности Европейского союза, должны быть отражены в нормативном акте о ежегодном бюджете. Сюда относятся доходы и расходы Европейского союза и Евратома, а также административные расходы институтов ЕС, совершенные ими в соответствии с реализацией своих полномочий в области общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ). Кроме того, в общем бюджете ЕС отражаются финансовые гарантии по кредитно-заемным операциям, в которых участвуют институты ЕС, а также операции в рамках обязательств Европейского механизма финансовой стабильности (ЕМФС).

Согласно Регламенту 966/2012 запрещается получение доходов и осуществление расходов, не прописанных в утвержденном бюджете ЕС. Тем не менее в повседневной деятельности Евросоюза имеется ряд исключений из принципа единства бюджета, поскольку некоторая операционно-финансовая деятельность ЕС реализуется вне рамок собственного бюджета. К таковой относятся:

- функционирование Европейского фонда развития;
- операции Европейского инвестиционного банка;
- некоторые операции, связанные с финансированием деятельности в сфере общей политики и политики безопасности ЕС.

Принцип ежегодности состоит в том, что бюджет ЕС должен быть исполнен в течение одного финансового года, который, согласно ст. 313 ДФЕС, начинается 1 января и заканчивается 31 декабря. Все операции доходных и расходных статей бюджета составляются и утверждаются на каждый финансовый год. При таком порядке управления бюджетными ресурсами зачастую возникает проблема финансового обеспечения долгосрочных и среднесрочных проектов. Для решения этой проблемы в бюджете ЕС еще до вступления в силу Лиссабонского договора все ассигнования разделялись на две группы: «дифференцированные», которые состояли из «обязательственных» и «платежных», и «недифференцированные». Согласно Регламенту 966/2012 «обязательственные» ассигнования предусматриваются для покрытия в течение одного бюджет-

¹ Council Decision (2014/335/EU, Euratom) of 26 May 2014 on the system of own resources of the European Union // Official journal of the European Union. L 168. 7.6.2014. P. 105–111.

² Council Regulation (608/2014/EU, Euratom) of 26 May 2014 laying down implementing measures for the system of own resources of the European Union // Official journal of the European Union. L 168. 7.6.2014. P. 29–38.

³ European Parliament and Council Regulation (966/2012/EU, Euratom) of 25 October 2012 on the financial rules applicable to the general budget of the Union and repealing Council Regulation (EC, Euratom) № 1605/2002 // Official journal of the European Union. L 298. 26.10.2012. P. 1–177.

ного года общего объема расходов, возникших в текущем году по тем операциям, реализация которых предполагается в течение более чем одного года. «Платежные» ассигнования в свою очередь устанавливаются для оплаты расходов по обязательствам, возникшим в течение текущего и / или предыдущих финансовых периодов. Таким образом, первые обладают комплементарной финансовой направленностью в будущее, а вторые – в прошлое, регулярно обеспечивая необходимыми средствами все реализуемые проекты и программы. «Недифференцированные» ассигнования призваны погашать долги по операциям, которые должны быть осуществлены в течение одного финансового года¹.

Формирование доходной части в свою очередь осуществляется в строгом соответствии с принципом ежегодности, согласно которому все доходы бюджета группируются в течение одного календарного года. По общему правилу ассигнования, не израсходованные в течение бюджетного года, на который они выделялись, аннулируются. Однако в особых случаях они могут быть перенесены на следующий год. В качестве примера можно привести «недифференцированные» ассигнования по обязательствам, появившимся в конце финансового года. Их перенос на следующий бюджетный период происходит автоматически.

Если к началу финансового года утверждение бюджета не было завершено, то действует специальная процедура, которая разрешает расходовать средства, исходя из базовых показателей бюджета предыдущего года. Согласно ст. 315 ДФЕС в этом случае расходы будут производиться ежемесячно по соответствующим статьям в пределах 1/12 ассигнований, установленных в схожих статьях бюджета в предшествующем финансовом году.

Значение *принципа сбалансированности* (соответствия доходов и расходов) заключается в том, что все поступления в доходную часть бюджета ЕС должны равняться его общим расходам. На практике, однако, может возникнуть проблема бюджетного дисбаланса (дефицита или профицита). Если государство для покрытия дефицита может прибегнуть к внешним или внутренним заимствованиям, то ЕС как наднациональное интеграционное объединение лишен такого полномочия. В действительности в Европейском союзе при опасности возникновения дефицита имеется возможность трансфера средств из одного раздела бюджета в другой в пределах определенной суммы и в процентном соотношении с общим размером финансирования данной статьи. Финансовым инструментом таких переводов служит так называемый негативный резерв, устанавливаемый в бюджете в отдельном разделе, максимальный размер которого, согласно Регламенту 966/2012, не может превышать 200 млн евро. В случае появления дефицита или профицита на конец бюджетного периода он переносится на следующий финансовый год в качестве его доходной и расходной части соответственно.

Реализация *принципа единой денежной единицы (валюты)* состоит в том, что ежегодный бюджет ЕС формируется и исполняется в коллективной европейской валюте – евро. Это значительно облегчает взаимные расчеты и минимизирует «валютные риски» при осуществлении обменных операций. При этом в ряде случаев допускается использование институтами ЕС других валют в рамках реализаций своих функциональных полномочий (например, по линии Европейской службы внешних связей).

Принцип универсальности подразумевает, что совокупные доходные статьи бюджета Евросоюза должны обеспечивать его деятельность и соответствовать общим расходам. При этом запрещается заимствовать средства из определенных статей доходов для финансирования операций из других расходных разделов. Взаимозачет между разными группами доходов и расходов бюджета также запрещен. Однако в действительности из данного принципа существует ряд исключений. Некоторые источники доходов могут быть использованы для финансирования отдельных расходных статей, например:

средства, предоставленные странами ЕС для финансирования специальных программ, в которых участвуют некоторые государства Евросоюза;

средства, выделенные государствами ЕС, третьими странами или международными организациями для обеспечения реализации проектов по предоставлению междуна-

¹ Пазына Е. О. Правовые основы бюджета и бюджетного процесса Европейского Союза. М., 2012. С. 12.

родной гуманитарной помощи, финансируемых за счет ЕС и распределяемых Еврокомиссией;

доходы в виде процентов от размещенных в банках депозитов и начисленных штрафов в рамках принятия мер по снижению большого бюджетного дефицита;

доходы, полученные от деятельности благотворительных фондов, субсидий, подарков и др.;

финансовые поступления от третьих стран и организаций в целях обеспечения определенной деятельности Евросоюза¹;

доходы от оказания услуг, реализации работ или товарных поставок для третьих стран;

выручка от реализации изношенного оборудования, транспортных средств, материалов и т. д.;

доходы от оказания услуг, выполнения работ или поставок для третьих лиц и организаций;

страховые выплаты;

арендная плата;

доходы от продажи публикаций, фильмов, электронной продукции.

В тех случаях, когда это возможно, перечисленные группы доходов оформляются отдельными строками в бюджете с детальным указанием их размеров.

Комиссия ЕС уполномочена принимать добровольные взносы и спонсорские отчисления на цели и программы деятельности Европейского союза. Когда размер пожертвований превышает 50 тыс. евро и сопутствующие им расходы составляют более 10 % от их суммы, требуется получить одобрение Европейского парламента и Совета ЕС, которые обязаны его предоставить в течение двух месяцев с момента соответствующего обращения Еврокомиссии.

Действие принципа предметной специализации заключается в том, что все доходы и расходы фиксируются в бюджете ЕС по отдельным секциям, разделам и главам, состоящим из статей и пунктов, в зависимости от их предметной специализации. Это означает, что выделенные средства должны расходоваться в строгом соответствии с их бюджетным предназначением для решения поставленных задач и достижения установленных целей. Вместе с тем в некоторых случаях для оптимизации исполнения бюджета разрешено частично перераспределять средства между разделами, главами и статьями. Например, любой институт ЕС, за исключением Еврокомиссии, может в рамках своей секции бюджета осуществлять переводы ассигнований из одного раздела в другой в пределах 10 % от общей суммы расходов по данной секции, о чем необходимо уведомить Европейский парламент и Совет ЕС за три недели до осуществления данной операции.

Заключение о возможности перераспределения средств между разделами бюджета принимается Европарламентом либо квалифицированным большинством Совета ЕС в шестимесячный срок после проведения взаимных консультаций. Если в указанный период данные институты не сумели принять положительного решения, то разрешение на перераспределение средств считается полученным. Запросы институтов ЕС на подобные трансферы, затрагивающие обязательные и необязательные виды расходов, признаются одобренными, если Совет ЕС и Европарламент не выступили против них в течение шести недель. Если оба института снизили размер запрашиваемого перевода, причем указали при этом разные суммы, то он исполняется в наименьшем объеме.

Любое перераспределение бюджетных средств допускается только в пределах утвержденных статей. Отдельный порядок действует для целевого финансирования, которое может варьироваться в рамках статей бюджета, соответствующих его целевому использованию.

¹ Здесь имеются в виду главным образом средства, поступающие от Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ), которая в 1992 г. подписала с ЕС Соглашение о Европейском экономическом сотрудничестве (ЕЭП) для распространения принципов и основополагающих свобод внутреннего рынка ЕС на входящие в организацию государства (Исландия, Лихтенштейн, Норвегия и Швейцария). ЕАСТ, в частности, обязалась финансировать некоторые программы, направленные на снижение экономических и социальных диспропорций отдельных регионов своих стран-членов.

Бюджетное устройство ЕС учитывает необходимость создания резервных средств для оказания экстренной помощи третьим странам в чрезвычайной ситуации. Очевидно, что при подготовке и утверждении бюджета невозможно предвидеть точные размеры такого рода расходов, поэтому в случае необходимости ассигнования на конкретные операции по оказанию помощи проводятся по решению Европейского парламента или Совета ЕС, исходя из представленного обоснования Еврокомиссии. В чрезвычайных условиях, когда какие-либо глобальные международные кризисы или гуманитарные катастрофы происходят после 15 декабря бюджетного года, Европейская комиссия полномочна задействовать имеющиеся средства в разделе «Европейский союз как глобальный партнер» для оказания экстренной помощи, о чем она обязана незамедлительно проинформировать Европарламент и Совет ЕС.

Существующий механизм перераспределения средств внутри бюджета ЕС позволяет Еврокомиссии, Европарламенту и Совету ЕС держать под контролем любое движение финансовых ресурсов, обеспечивая его надлежащее исполнение.

Принцип добросовестного управления средствами бюджета Евросоюза заключается в том, что расходование денег должно осуществляться на основании принципов экономности, продуктивности и эффективности всех бюджетных операций. При этом предусматривается надлежащий внутренний контроль (аудит) за их осуществлением в целях предотвращения мошенничества и других противозаконных действий.

Согласно *принципу экономности* все средства, требующиеся какому-либо институту Европейского союза в рамках его деятельности, должны быть предоставлены ему вовремя, в соответствующем объеме. *Принцип продуктивности* подразумевает достижение поставленных целей и получение требуемых результатов с учетом выделенных ресурсов. При этом поставленные цели и задачи должны быть просчитанными, достижимыми, актуальными и спланированными по времени. *Принцип эффективности* предусматривает необходимость оптимального соотношения между выделенными средствами и достигнутыми результатами. Институты и органы Евросоюза, ответственные за расходование бюджетных средств, должны ежегодно информировать Европарламент и Совет ЕС о выполнении утвержденных задач, исходя из показателей эффективности, установленных для каждого направления деятельности. Институты ЕС обязаны осуществлять комплексный предварительный (*ex ante*) и фактический (*ex post*) анализ программ и направлений деятельности, которые требуют выделения значительных средств.

Основное содержание *принципа транспарентности (прозрачности)* заключается в обнародовании максимально полной и точной информации о бюджете Евросоюза. На председателя Европарламента возложена обязанность своевременно публиковать утвержденный вариант бюджета, включающий все поправки, дополнения и изменения, в официальном вестнике ЕС (*Official Journal of the European Union*) в течение трех месяцев с момента его официального принятия. Кроме того, в указанном издании публикуются ежегодные консолидированные счета и отчеты о расходовании бюджетных средств всех институтов ЕС. Информация о кредитно-заемных операциях, осуществляемых Евросоюзом на договорной основе с третьими сторонами, размещается в приложении к ежегодному бюджету Евросоюза.

Практическое планирование доходной и расходной частей годового бюджета ЕС, а также многолетних финансовых планов (МФП) происходит на основе изложенных принципов, а также с учетом тех целей и задач, которые необходимо решать на конкретном историческом этапе развития Европейского союза. Так, бюджет ЕС на 2019 г., установленный в размере 168,8 млрд евро¹, предусматривает фокусирование расходов на дальнейшем поддержании устойчивого экономического роста и создании рабочих мест с упором на увеличение занятости среди молодежи. Кроме того, запланировано значительное увеличение объема ассигнований на обеспечение неотложных мер по преодолению миграционного кризиса и усилению охраны внешних границ Евросоюза. Одним из приоритетов бюджета 2019 г. остается финансирование деятельности институтов и органов ЕС, направленной на улучшение экологической обстановки в Европе и охрану окружающей среды. В то же время некоторые статьи бюджета под-

¹ General budget of the European Union for the financial year 2019. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2018-0503+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>.

верглись сокращению из-за изменения позиции Евросоюза по некоторым направлениям деятельности. В частности, на 146,7 млн евро были урезаны расходы на финансирование плана мероприятий по рассмотрению заявки Турции на вступление в ЕС вследствие ухудшения ситуации в этой стране с точки зрения демократических стандартов и соблюдения прав человека.

При составлении МФП в первую очередь учитываются те первоочередные вызовы и стратегические задачи, которые предстоит решать Европейскому союзу в ближайшей и среднесрочной перспективе. Так, МФП на 2021–2027 гг., подготовленный Еврокомиссией, предполагает общий бюджет в сумме 1,13 трлн евро, который базируется на принципах актуальности, ясности и гибкости¹. Ключевым подходом к формированию нового МФП стало стремление обеспечить строго целевое расходование средств и высокую финансовую дисциплину на всех уровнях исполнения бюджетных параметров. Главной задачей по-прежнему остаются стабильное развитие и совершенствование экономического и валютного союза путем создания новых рабочих мест, стимулирования деловой активности, увеличения инвестиционной деятельности и выравнивания стандартов экономического развития в странах-членах ЕС. При этом предлагается пересмотреть источники пополнения доходной части общего бюджета Евросоюза за счет модернизации механизма отчислений от НДС и изменения структуры системы «собственных средств» Евросоюза.

За последние годы Европейский союз добился неплохих экономических результатов, которые во многом стали следствием продуманной и последовательной бюджетной политики. Ключевую роль в повышении эффективности бюджета и бюджетной политики играет неукоснительное следование принципам построения бюджетной системы Европейского союза, которые создают прочный фундамент для правоотношений между всеми участниками бюджетного процесса. Но сами по себе принципы бюджетного права ЕС – это не аморфные и навсегда устоявшиеся основополагающие конструкции, это живая и развивающаяся «среда», которая наполняется новым содержанием в ходе решения вызовов, встающих перед Европейским союзом. А значит, в будущем бюджетная политика ЕС будет постоянно видоизменяться и совершенствоваться, оставаясь одним из главных инструментов Европейского союза при решении амбициозных целей и задач.

Список литературы

Пазына Е. О. Правовые основы бюджета и бюджетного процесса Европейского Союза. М., 2012.
EU budget: Commission proposes a modern budget for a Union that protects, empowers and defends // European Commission. Press Release Database. 2018. 2 May. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3570_en.htm.

References

EU budget: Commission proposes a modern budget for a Union that protects, empowers and defends // European Commission. Press Release Database. 2018. 2 May. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3570_en.htm.
Pazyina E. O. Pravovye osnovy byudzheta i byudzhethnogo protsesssa Evropeiskogo Soyuzha. M., 2012.

¹ EU budget: Commission proposes a modern budget for a Union that protects, empowers and defends // European Commission. Press Release Database. 2018. 2 May. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3570_en.htm.

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЕЛАХ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Тесленко Анатолий Михайлович

Доцент кафедры международного и европейского права Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург), кандидат юридических наук, доцент,
e-mail: anatology.5656@mail.ru

В статье рассматриваются некоторые пробелы Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», связанные с международными обязательствами Российской Федерации по вопросам сотрудничества в борьбе с международной преступностью. В частности, речь идет о недостатках в регламентации положений, касающихся направления запросов об осуществлении оперативно-розыскных действий в компетентные органы иностранных государств и выполнении аналогичных запросов в Российской Федерации.

Ключевые слова: международный договор, правовая помощь по уголовным делам, оперативно-розыскные мероприятия, запрос на выполнение оперативно-розыскных действий

ON SOME GAPS IN THE RUSSIAN LEGISLATION ON OPERATIVE-RESEARCH ACTIVITIES: INTERNATIONAL-LEGAL ASPECTS

Teslenko Anatolii

Associate professor, Ural State Law University (Yekaterinburg), candidate of legal sciences,
e-mail: anatology.5656@mail.ru

The article discusses some gaps in the Russian Federation Federal Law «On operative-research activities» related to the international obligations of the Russian Federation on cooperation in the fight against international crimes. The author draws attention towards shortcomings in the regulation of the sending of requests to the competent authorities of foreign countries for the implementation of operative-research actions and the implementation of similar requests in the Russian Federation.

Key words: international treaty, legal assistance in criminal matters, operative-research activities, request for the implementation of operative-research activities

При рассмотрении в научной литературе проблем международного сотрудничества в борьбе с преступностью внимание в основном акцентируется на вопросах исполнения в Российской Федерации судом, прокурором, следователем, руководителем следственного органа запросов компетентных органов и должностных лиц иностранных государств о производстве процессуальных действий или на вопросах, касающихся направления соответствующих запросов о производстве уголовно-процессуальных действий в компетентные органы иностранных государств¹. При этом вопросы межгосударственного сотрудничества при проведении оперативно-розыскных действий практически не исследованы.

Международные договоры в сфере борьбы с международной преступностью по критерию возможности взаимного направления или выполнения запросов о проведении следственно-оперативных мероприятий можно с определенной долей условности классифицировать на две группы.

¹ См., например: Лазутин Л. А. Правовая помощь по уголовным делам как межотраслевой нормативный комплекс: моногр. Екатеринбург, 2008; Международное сотрудничество в борьбе с преступностью: учеб. для академ. бакалавриата / отв. ред. Р. А. Каламкарян. М., 2017.

1. Международные договоры, в которых центральные компетентные органы государств осуществляют сотрудничество и оказывают друг другу содействие путем выполнения непроцессуальных действий: обмен информацией, координация и согласование мер по предупреждению и выявлению преступных деяний, обмен нормативными правовыми актами и материалами о практике их применения, обмен опытом работы, подготовка и повышение квалификации своих специалистов в различных формах, выполнение запросов о проведении оперативно-розыскных действий и др.

2. Международные договоры, в которых речь идет об осуществлении процессуальных действий, т. е. договоры о правовой помощи по уголовным делам. В таких договорах определяется объем правовой помощи, т. е. те процессуальные действия, по которым возможно взаимное сотрудничество в форме направления и исполнения запросов о проведении обысков, изъятии, пересылке и выдаче вещественных доказательств, проведении экспертизы, допросов, выдаче лиц и др. В таких договорах, как правило, отсутствуют положения о проведении оперативно-розыскных мероприятий.

Некоторые положения о проведении оперативно-розыскных мероприятий в договорах о правовой помощи все же имеются. Например, в ст. 6 «Объем правовой помощи» Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 1993 г. указано, что «Договаривающиеся Стороны оказывают друг другу правовую помощь путем выполнения процессуальных и иных действий...». Однако из данного положения нельзя однозначно сделать вывод о том, идет ли речь также об оперативно-розыскных мероприятиях. В этой же статье Конвенции имеется еще одно положение, которое предполагает возможное осуществление оперативно-розыскных мероприятий, но оно касается только розыска лиц, причем в связке с необходимостью их выдачи.

УПК РФ и Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – Закон об ОРД) не предусматривают положений о возможности направления запроса на выполнение оперативно-розыскных мероприятий в компетентные органы иностранных государств. УПК РФ содержит положение о возможности направления запроса о производстве на территории иностранного государства только таких действий, как допрос, осмотр, выемка, обыск, судебная экспертиза или иных процессуальных действий. УПК РФ не регламентирует и исполнение запросов соответствующих компетентных органов и должностных лиц иностранных государств о производстве оперативно-розыскных мероприятий. В ст. 457 «Исполнение в Российской Федерации запроса о правовой помощи» УПК РФ речь идет только об исполнении запросов о производстве процессуальных действий. И это вполне логично, поскольку непосредственно оперативно-розыскную деятельность следователи, судьи, прокуроры не осуществляют. Это функция оперативных подразделений ряда правоохранительных органов, деятельность которых регламентируется прежде всего Законом об ОРД.

Закон об ОРД устанавливает основания для проведения оперативно-розыскных мероприятий по запросам международных организаций и правоохранительных органов иностранных государств в соответствии с международными договорами Российской Федерации (п. 6 ч. 2 ст. 7). Но парадокс состоит в том, что обязанность исполнения запросов иностранных государств о проведении ОРМ законом предусмотрена, а право правоохранительных органов Российской Федерации на направление аналогичных запросов в иностранные государства не закреплено.

Такое нормативное решение противоречит отдельным международным договорам РФ о борьбе с международными преступлениями, которые предусматривают возможность направления запросов в иностранные государства о проведении оперативно-розыскных мероприятий. Например, такая возможность закреплена в ст. 6 Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом 2001 г. Запрос направляется в письменной форме и должен содержать:

наименование запрашивающего и запрашиваемого центральных компетентных органов;

цели и основания запроса;

описание содержания запрашиваемого содействия, т. е. вида и содержания оперативно-розыскного мероприятия. При исполнении такого запроса иностранного госу-

дарства осуществление ОРМ не должно противоречить Закону об ОРД и другим законам;

другую информацию, которая может быть полезна для своевременного и надлежащего исполнения запроса;

указание степени его закрытости, если это необходимо. Здесь возникает вопрос о степени секретности таких запросов, что не находит отражения в международных договорах и российском законодательстве.

В последние годы государства для борьбы с актами терроризма и другими опасными международными преступлениями начали создавать совместные следственно-оперативные группы (например, при расследовании террористических актов против граждан РФ в Турции, Египте¹).

В 2015 г. Российская Федерация стала участником Соглашения о порядке создания и деятельности совместных следственно-оперативных групп на территориях государств-участников СНГ. Одна из задач таких групп – выполнение поручений о проведении процессуальных действий и (или) оперативно-розыскных мероприятий в соответствии с законодательством запрашиваемой стороны. Форма и содержание такого запроса определена в ст. 5 Соглашения.

Таким образом, если УПК РФ достаточно полно регламентирует вопросы, связанные с направлением и выполнением запросов о проведении процессуальных действий, то в Закон об ОРД должны быть внесены дополнения, касающиеся правил и процедур направления запроса о проведении оперативно-розыскных мероприятий в компетентные органы иностранных государств, а также формы и содержания такого запроса, в соответствии с международными договорами РФ. Требуется детализация и положение закона, регламентирующее порядок исполнения таких запросов, поступающих от компетентных органов иностранных государств, а также основания отказа в их исполнении.

Список литературы

Выстрел в спину // Российская газета. 2016. 21 дек.

Лазутин Л. А. Правовая помощь по уголовным делам как межотраслевой нормативный комплекс: моногр. Екатеринбург, 2008.

Международное сотрудничество в борьбе с преступностью: учеб. для академ. бакалавриата / отв. ред. Р. А. Каламкьян. М., 2017.

References

Lazutin L. A. Pravovaya pomoshch'po ugovolnym delam kak mezhotraslevoi normativnyi kompleks: monogr. Ekaterinburg, 2008.

Mezhdunarodnoe sotrudnichestvo v bor'be s prestupnost'yu: ucheb. dlya akadem. bakalavriata / отв. red. R. A. Kalamkaryan. M., 2017.

Vystrel v spinu // Rossiiskaya gazeta. 2016. 21 dek.

¹ Выстрел в спину // Российская газета. 2016. 21 дек.

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЕВРОЮСТА И ЕВРОПЕЙСКОЙ ПРОКУРАТУРЫ

Шевцова Лидия Валентиновна

Адвокат адвокатского бюро «Патронъ» (Москва),
e-mail: shevtsova-2010@mail.ru

В статье рассмотрены точки зрения зарубежных ученых на проблемы и перспективы создания и развития наднациональных субъектов, осуществляющих трансграничное уголовное преследование в странах Европейского союза, исследуются нормативные правовые акты Европейского союза в указанной сфере. Автор размышляет о перспективах развития и функционирования Евроюста и Европейской прокуратуры как самостоятельных наднациональных субъектов трансграничного уголовного преследования.

Ключевые слова: уголовное дело, следственные действия, наднациональные правоохранительные органы, Европол, Евроюст, Европейская прокуратура, международное уголовное преследование

PROBLEMS AND PROSPECTS OF THE DEVELOPMENT OF EUROJUST AND THE EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE

Shevtsova Lidiya

Lawyer, Bar Office «Patron» (Moscow),
e-mail: shevtsova-2010@mail.ru.

The author analyzes points of view of foreign scientists on the problems and prospects of the creation and development of supranational entities engaged in cross-border criminal prosecution in the European Union, as well as legal acts of the European Union related to this sphere. The author reflects on the prospects of the development and functioning of Eurojust and the European Public Prosecutor's Office as independent supranational actors of cross-border criminal prosecution.

Key words: criminal case, investigative actions, supranational law enforcement agencies, Europol, Eurojust, European Public Prosecutor's Office, international criminal prosecution

Современная уголовно-процессуальная политика ряда стран Европейского союза (Франция, Германия, Италия, Бельгия, Испания) направлена на выработку правовых и организационных предпосылок создания наднациональных субъектов, осуществляющих уголовное преследование членов трансграничных преступных организаций. Одновременно в теории уголовного процесса среди зарубежных исследователей ведутся дискуссии о создании не только наднациональных правоохранительных органов в рассматриваемой сфере, но и новых субъектов международного уголовного преследования.

Одним из ключевых субъектов наднационального уголовного преследования в рассматриваемой сфере деятельности является Евроюст. Согласно ст. 3 решения Совета Европейского союза от 28 февраля 2002 г. «О создании Евроюста в целях усиления борьбы с серьезными преступлениями»¹ Евроюст оказывает содействие в преследовании членов трансграничных преступных организаций по просьбе государства-члена Европейского союза. Государства, не являющиеся участниками ЕС, могут сотрудничать с Евроюстом посредством прикомандирования уполномоченных сотрудников правоохранительных органов этих стран в контактные центры Евроюста. Сотрудничество

¹ Council Decision of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime, 2002/187/JHA.

в рассматриваемой сфере ускоряют и существенно облегчают установление прямых контактов, применение современных и безопасных каналов связи, использование института прокуроров связи в качестве необходимого звена между национальными правоохранительными органами.

Например, правоохранительные органы США и Евроюста сотрудничают на основании соответствующего Соглашения от 6 ноября 2006 г.¹ В ст. 4–6 данного Соглашения указано, что Министерство юстиции США направляет для участия в совместной деятельности федеральных прокуроров или прокуроров штатов, а также прокуроров связи. Соглашением предусмотрено создание контактных пунктов для обмена необходимой информацией между сотрудниками Евроюста и прокурорами связи США либо прокурорами, ответственными за осуществление уголовного преследования. Примечательно, что согласно ст. 7, 18 Соглашения прокуроры США вправе участвовать в совместных с Евроюстом совещаниях, проводить регулярные консультации (не реже одного раза в год) по вопросам обеспечения защиты и безопасности оперативно-следственной информации по конкретным уголовным делам.

В настоящее время ведется дискуссия о перспективах развития Евроюста, в частности о наделении данной организации функцией контроля за Европоллом, а значит, и за национальными органами полиции, а также о наделении Евроюста полномочиями Европейской прокуратуры. Ранее эта идея была поддержана подкомитетом F Комитета ЕС по гражданским свободам, правосудию и внутренним делам. Европейская прокуратура должна быть организована на базе Евроюста, который доказал свою эффективность в борьбе с трансграничной преступностью (работает с представителями правоохранительных органов различных государств и законодательством различных правовых систем)².

Комитетом ЕС по гражданским свободам, правосудию и внутренним делам разработан проект регламента³, касающегося создания и функционирования с 2020–2021 гг. нового субъекта наднационального уголовного преследования – Европейской прокуратуры⁴. Европейская прокуратура будет узкоспециализированным учреждением, так как ее полномочия по осуществлению уголовного преследования распространяются на одну категорию дел – преступления в бюджетной сфере ЕС (мошенничество, совершенное, в том числе, организованными преступными формированиями, мошенничество с НДС на сумму свыше 10 млн евро, коррупция).

Среди европейских ученых и правоприемителей существуют различные точки зрения на соотношение полномочий Евроюста и Европейской прокуратуры. Одни ученые полагают, что закономерным этапом развития Евроюста является расширение его полномочий в сфере осуществления уголовного преследования на наднациональном уровне⁵; другие считают, что для реализации задач ЕС в сфере совершенствования уголовного судопроизводства Евроюст и Европейская прокуратура должны стать взаимодополняющими организациями: Евроюст будет выполнять роль координирующего органа, а Европейская прокуратура – осуществлять уголовное преследование на территории ЕС⁶. Третьи исследователи говорят о необходимости слияния функций

¹ URL: <http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-framework/agreements/Agreement%20Eurojust-USA%20282006%29/Eurojust-USA-2006-11-06-EN.pdf> (дата обращения: 06.05.2019).

² Judicial Co-Operation in the EU: The Role of Eurojust, 23rd Report of Session 2003-04, European Union Committee. L., 2004. P. 36. URL: <http://www.statewatch.org/news/2004/jul/eurojust-hol.pdf> (дата обращения: 06.05.2019).

³ Proposal for a Council regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office. Brussels, 17.07.2013. COM (2013) 534 final. 2013/0255 (APP); Recommendation on the draft Council regulation implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office. 09941/2017 – C8-0229/2017 – 2013/0255 (APP); European Parliament resolution of 5 October 2016 on the European Public Prosecutor's Office and Eurojust 2016/2750 (RSP).

⁴ European Commission – Fact Sheet. Frequently Asked Questions on the European Public Prosecutor's Office // European Commission. Press Release Database. 2017. 8 June. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1551_en.htm (дата обращения: 06.05.2019).

⁵ Nilsson H. Judicial cooperation in the EU – Eurojust and the European Public Prosecutor // The area of freedom, security and justice ten years on: successes and future challenges under the Stockholm Programme / E. Guild, S. Carrera, A. Eggenschwiler (eds.). Brussels, 2011. P. 77.

⁶ Статьи 85, 86 Лиссабонского договора; European Council, The Stockholm Programme – an open and secure Europe serving and protecting citizens // Official Journal of the European Union. 4.5.2010. C 115/1–115/38; Strategic Seminar: Eurojust and the Lisbon Treaty: towards more effective action. Bruges, 20–22 September 2010

и полномочий Евроюста и Европейской прокуратуры, где Евроюст станет ее структурным подразделением¹.

По нашему мнению, создание нового субъекта межнационального уголовного преследования вместо реформирования Евроюста или Европола связано в первую очередь с добровольной уступкой суверенитета и одновременно соблюдением принципа субсидиарности в целях защиты прав и свобод граждан ЕС от преступных посягательств членов трансграничных преступных организаций. Данное предположение основывается на том, что наделение органов Европола или Евроюста полномочиями по самостоятельному осуществлению уголовного преследования членов трансграничных преступных организаций может привести к ухудшению взаимодействия между национальными правоохранительными органами стран ЕС. Назовем основные причины такого ухудшения.

Во-первых, сотрудничество национальных компетентных органов стран ЕС с наднациональными организациями основывается на принципе добровольности. В связи с этим Евроюст не является независимой организацией по отношению к национальным органам прокуратуры, которые полномочны самостоятельно принимать решения об осуществлении уголовного преследования, предоставлении необходимой информации Евроюсту и привлекать ее сотрудников для координации хода расследования между государствами-членами ЕС и третьими странами².

Во-вторых, между Евроюстом и национальными правоохранительными органами установлено горизонтальное сотрудничество, т. е. прямое подчинение национальных правоохранительных органов данной организации отсутствует. При такой структуре взаимодействия невозможно создание наднационального субъекта уголовного преследования. Попытка внесения изменений в действующую структуру Евроюста, по мнению зарубежных исследователей, приведет к прекращению тесного взаимодействия между странами ЕС. Даже если такие изменения произойдут, то Евроюст сможет только инициировать осуществление уголовного преследования, а руководить данной процессуальной деятельностью будут национальные органы прокуратуры³.

В-третьих, не все государства-участники ЕС заключили договор о сотрудничестве в правоохранительной сфере, в частности с Евроюстом, что потребует при возникновении нового наднационального учреждения (предположим, при слиянии Европола и Евроюста) заключения и ратификации новых соглашений о сотрудничестве в рассматриваемой сфере.

Более того, Евроюст и Европол задействованы в осуществлении уголовного преследования правоохранительными органами не только стран ЕС, но и других государств, что может вызвать проблемы реализации такого сотрудничества с зарубежными государствами. Например, органы полиции, следствия России активно сотрудничают с Европолом, а прокурорское сотрудничество с Евроюстом приостановлено на неопределенный срок; следовательно, при слиянии этих организаций может возникнуть проблема взаимодействия между компетентными органами России и ЕС в сфере уголовного преследования.

Учреждение Европейской прокуратуры станет важным шагом на пути к созданию международной правоохранительной организации, осуществляющей международное уголовное преследование членов трансграничных преступных организаций. Как представляется, полномочия Европейской прокуратуры в рассматриваемой сфере

Report // *New Journal of European Criminal Law*. 2011. Vol. 2. Iss. 1. P. 113; Eurojust seminar on new draft Regulation. An improvement in the fight against cross-border crime? Press release // Eurojust Official Website. 2013. 16 Oct. URL: <http://eurojust.europa.eu/press/PressReleases/Pages/2013/2013-10-16.aspx> (дата обращения: 06.05.2019); *Ligeti K., Simonato M.* The European Public Prosecutor's Office: towards a truly European Prosecution Service? // *New Journal of European Criminal Law*. 2013. Vol. 4. Iss. 1–2. P. 11.

¹ *Staelens J.* The European Public Prosecutor's Office: the future? Dissertation of Master of law. Ghent, 2014. P. 97.

² European Commission, Report from the Commission on the legal transposition of the Council Decision of 28.02.2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime, COM (2004) 457 final, Brussels, 06.07.2004). URL: <http://eur-lex.europa.eu>; European Parliament (Directorate-General for internal policies) (дата обращения: 06.05.2019).

³ The future of Eurojust. Study for the LIBE committee. 2012. P. 39. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/462451/IPOL-LIBE_ET\(2012\)462451_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/462451/IPOL-LIBE_ET(2012)462451_EN.pdf) (дата обращения: 06.05.2019).

не будут ограничиваться расследованием преступлений экономической направленности. Председатели Европейской комиссии и Европарламента одобрили расширение в будущем полномочий прокуроров Европейской прокуратуры в сфере борьбы с трансграничными преступлениями, например терроризмом, организованной преступностью¹.

В долгосрочной перспективе возможно осуществление взаимодействия Европейской прокуратуры с правоохранительными органами третьих стран посредством деятельности Евроюста в качестве структурного подразделения данного учреждения. Этот вывод можно сделать исходя из п. 10 резолюции Европарламента от 5 октября 2016 г. «О Европейской прокуратуре и Евроюсте»², предусматривающего активное сотрудничество и обмен необходимой информацией по указанным категориям дел между Евроюстом и Европейской прокуратурой.

На наш взгляд, сегодня есть предпосылки для формирования субъектов международного уголовного преследования членов трансграничных преступных организаций. Данные субъекты могут быть созданы как путем реформирования наднациональных правоохранительных органов (Европол, Евроюст, Европейская прокуратура), так и путем расширения полномочий Интерпола в сфере осуществления международного уголовного преследования. В дальнейшем возможно и создание системы наднациональных органов международного уголовного преследования членов трансграничных преступных организаций, включающей в себя наднациональные полицейские (оперативные) органы, наднациональные органы следствия и наднациональные органы прокуратуры.

Список литературы / References

Eurojust seminar on new draft Regulation. An improvement in the fight against cross-border crime? Press release // Eurojust Official Website. 2013. 16 Oct. URL: <http://eurojust.europa.eu/press/PressReleases/Pages/2013/2013-10-16.aspx>.

European Commission – Fact Sheet. Frequently Asked Questions on the European Public Prosecutor's Office // European Commission. Press Release Database. 2017. 8 June. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1551_en.htm.

European Council, The Stockholm Programme – an open and secure Europe serving and protecting citizens // Official Journal of the European Union. 4.5.2010.

European Union to get a single public prosecutor // Euractiv. 2017. 6 Oct. URL: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/european-union-to-get-a-single-public-prosecutor>.

Judicial Co-Operation in the EU: The Role of Eurojust, 23rd Report of Session 2003-04, European Union Committee. L., 2004. URL: <http://www.statewatch.org/news/2004/jul/eurojust-hol.pdf>.

Ligeti K., Simonato M. The European Public Prosecutor's Office: towards a truly European Prosecution Service? // New Journal of European Criminal Law. 2013. Vol. 4. Iss. 1–2.

Nilsson H. Judicial cooperation in the EU – Eurojust and the European Public Prosecutor // The area of freedom, security and justice ten years on: successes and future challenges under the Stockholm Programme / E. Guild, S. Carrera, A. Eggenschwiler (eds.). Brussels, 2011.

Staelens J. The European Public Prosecutor's Office: the future? Dissertation of Master of law. Ghent, 2014.

Strategic Seminar: Eurojust and the Lisbon Treaty: towards more effective action. Bruges, 20–22 September 2010 Report // New Journal of European Criminal Law. 2011. Vol. 2. Iss. 1.

The future of Eurojust. Study for the LIBE committee. 2012. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/462451/IPOL-LIBE_ET\(2012\)462451_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/462451/IPOL-LIBE_ET(2012)462451_EN.pdf).

¹ European Union to get a single public prosecutor // Euractiv. 2017. 6 Oct. URL: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/european-union-to-get-a-single-public-prosecutor> (дата обращения: 06.05.2019).

² European Parliament resolution of 5 October 2016 on the European Public Prosecutor's Office and Eurojust (2016/2750(RSP)).

О НЕПРИКОСНОВЕННОСТИ И НЕДЕЛИМОСТИ ТЕРРИТОРИИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Худолей Константин Михайлович

Доцент кафедры конституционного и финансового права Пермского государственного национального исследовательского университета (Пермь), кандидат юридических наук,
e-mail: kostya-hudoley@yandex.ru

Худолей Дмитрий Михайлович

Доцент кафедры конституционного и финансового права Пермского государственного национального исследовательского университета (Пермь), кандидат юридических наук,
e-mail: dmitry-hudoley@yandex.ru

Территория субъектов РФ в их конституциях (уставах) провозглашается как единая и неделимая, при этом она является неотъемлемой частью территории Российской Федерации. Это исключает передачу любой части территории субъекта РФ без его согласия. Изменение территории субъекта РФ оформляется посредством заключения соглашения между главами заинтересованных субъектов РФ, а впоследствии утверждается законами субъектов РФ. Нередко для выражения согласия на изменение границ требуется проведение референдума субъекта РФ. При этом в законодательстве не урегулирован порядок установления границ между субъектами РФ, что в некоторых случаях приводит к конституционным спорам, как это случилось в Республике Ингушетия. Авторы поддерживают решение Конституционного суда Республики Ингушетия, признавшего неконституционным Закон Республики Ингушетия об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой по причине нарушения процессуального порядка его принятия. Вместе с тем решение Конституционного Суда РФ, признавшего Соглашение об установлении границ между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой соответствующим Конституции РФ, по мнению авторов, не вполне обоснованно.

Ключевые слова: территория субъекта РФ, изменение территории субъекта РФ, установление территории субъекта РФ, неприкосновенность территории, неделимость территории

ON THE INVIOABILITY AND INDIVISIBILITY OF A TERRITORY OF THE SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION

Khudolei Konstantin

Associate professor, Perm State National Research University (Perm), candidate of legal sciences,
e-mail: kostya-hudoley@yandex.ru

Khudolei Dmitrii

Associate professor, Perm State National Research University (Perm), candidate of legal sciences,
e-mail: dmitry-hudoley@yandex.ru

Constitutions (charters) of subjects of the Russian Federation affirm that a territory of these subjects is uniform and indivisible. Besides that, it is an integral part of the territory of the Russian Federation. This means that any part of the territory of the subject of the Russian Federation can't be detached without its consent. It is necessary to conclude an agreement between heads of relevant subjects of the Russian Federation in order to change their territory, and then this agreement should be adopted by related laws of the subjects of the Russian Federation. There is often the need to hold a referendum in the subject of the Russian Federation to express consent to the change of the territory of this subject. However, the procedure of the establishment of borders between the subjects of the Russian Federation is not governed by law, and this leads to constitutional disputes as was witnessed in the Republic of Ingushetia. The authors

welcome the judgment by the Constitutional Court of the Republic of Ingushetia, which has found unconstitutional the Law on the adoption of the Agreement on the establishment of borders between the Republic of Ingushetia and the Chechen Republic due to the infringement of a procedure of its acceptance. At the same time, the authors think that the judgment by the Constitutional Court of the Russian Federation, where the mentioned Agreement is found to be consistent with the Constitution of the Russian Federation, is not reasonable.

Key words: territory of the subject of the Russian Federation, change of the territory of the subject of the Russian Federation, establishment of the territory of the subject of the Russian Federation, inviolability of the territory, indivisibility of the territory

Территория субъекта РФ, как отмечает Н. А. Михалева, является неотъемлемой частью территории РФ, поэтому устанавливается особая процедура территориальных изменений, что выступает гарантией территориальной целостности России¹. В связи с этим, несмотря на то что решение вопросов административно-территориального устройства субъектов РФ отнесено к сфере их исключительного ведения, фактически вопросы изменения границ субъектов РФ, затрагивающие одновременно изменение государственной территории Российской Федерации, входят в компетенцию федерального центра. Не надо забывать, что изменение государственной границы РФ относится к исключительному ведению Российской Федерации (п. «н» ст. 71 Конституции РФ) и осуществляется на основании ратифицированных международных договоров о демаркации или делимитации границы. Любое изменение государственной границы Российской Федерации автоматически повлечет изменение территории приграничных субъектов РФ, что и происходило ранее, когда при установлении границы с Китаем в 2004 г. (переданы остров Тарабарова и части Большого Уссурийского острова) и Азербайджаном в 2010 г. (передан ряд сел) изменилась территория Хабаровского края и Республики Дагестан соответственно.

В конституциях (уставах) некоторых субъектов РФ прямо закрепляется принцип единства и неделимости территории субъекта РФ (например, Республика Татарстан, Чеченская Республика, Республика Северная Осетия – Алания). В первоначальной редакции Конституции Республики Башкортостан 1993 г. (утратила силу) было закреплено, что территория Республики не может быть изменена без волеизъявления проживающих в ней башкир и представителей других народов, выраженного путем референдума; если в общем референдуме не примет участия башкирская часть населения, то референдум и его результаты недействительны. Понятно, что такие положения Конституции Республики Башкортостан на практике не могли быть соблюдены ввиду их явного противоречия федеральному законодательству, что и послужило причиной их отмены. В настоящий момент содержание принципа неприкосновенности и неделимости территории субъекта РФ заключается в невозможности изменения территории субъекта РФ без его прямого согласия, что обусловлено фактом самостоятельного осуществления государственной власти субъектом РФ на своей территории по вопросам собственной компетенции в сфере исключительного ведения субъектов РФ и в рамках собственных полномочий по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ.

Содержание указанного конституционного принципа было растолковано конституционными (уставными) судами ряда субъектов РФ. Как пояснил Конституционный суд Республики Татарстан, Республика осуществляет принадлежащую ей власть на всей своей территории, поэтому территорией субъекта РФ устанавливаются пространственные пределы ее власти. Республика Татарстан самостоятельно определяет свое территориальное устройство, которое служит способом организации публичной власти и функционирования системы органов государственной власти Республики². При

¹ Михалева Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М., 2010. С. 115.

² Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 7 февраля 2003 г. № 8-П по делу о толковании положения части первой статьи 1 Конституции Республики Татарстан.

этом целостность и нераздельность территории Республики Татарстан означают, что ни одна из административно-территориальных единиц Республики, как и отдельные части их территорий, не могут быть выделены из состава территории Республики Татарстан и отнесены к территории другого субъекта РФ иначе как с согласия Республики Татарстан, а также подразумевают недопустимость одностороннего изменения границ Республики Татарстан, в том числе, посредством изменения ее статуса в установленном порядке¹. Конституционный суд Республики Северная Осетия – Алания постановил, что конституционные положения о единстве и неделимости территории этой Республики выражаются в том, что решение о согласии на изменение ее границ принимается на республиканском референдуме. Причем, по мнению Конституционного суда Республики Северная Осетия – Алания, в республиканском законе о референдуме порядку проведения народного опроса об изменении границ Республики Северная Осетия – Алания следует посвятить отдельную главу; самому референдуму должен предшествовать переговорный процесс, участниками которого должны стать Республика Северная Осетия – Алания, включая заинтересованные муниципальные образования, и соответствующие субъекты РФ; итогом переговорного процесса является соглашение об изменении границ, подписанное главой Республики и утвержденное парламентом².

На федеральном уровне нормативной основой для изменения границ субъектов РФ выступают немногословные положения Конституции РФ и нормы Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 4 июня 2018 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – ФЗ № 184-ФЗ). При этом отдельный федеральный закон, посвященный этому вопросу, отсутствует, что во многом и является причиной существования большого количества неурегулированных межграницных споров между субъектами РФ.

Согласно ч. 3 ст. 67 Конституции РФ границы между субъектами РФ могут быть изменены с их взаимного согласия. Соглашение об изменении границ между субъектами РФ заключается субъектами РФ в соответствии с ч. 3 ст. 5 ФЗ № 184-ФЗ. Данное соглашение подписывается от имени субъекта РФ высшим должностным лицом (руководителем высшего органа исполнительной власти) субъекта РФ и утверждается законом соответствующего субъекта РФ (п. «з» ч. 2 ст. 5). Изменение границ окончательно утверждается постановлением Совета Федерации в соответствии с п. «а» ч. 1 и ч. 2 ст. 102 Конституции РФ. Эти положения уточнены Конституционным Судом РФ: волеизъявление субъектов РФ по изменению границ должно основываться на решении, принятом либо населением субъекта РФ (референдум), либо законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ или полученном в результате сочетания обоих способов. При этом изменение границ между субъектами РФ не может затрагивать основы конституционного строя, государственную целостность Российской Федерации, нарушать права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов РФ, Российской Федерации в целом и интересы других государств³.

При этом в субъектах РФ по-разному осуществляется учет мнения населения для принятия решения об изменении территории субъекта РФ. На основе анализа конституций (уставов) субъектов РФ Е. С. Шугрина выделяет те субъекты РФ, которые предусматривают проведение референдума субъекта РФ по этому вопросу (например, Карачаево-Черкесская и Удмуртская республики, республики Бурятия и Карелия), а также те, в которых решение соответствующего вопроса не допускается без учета мнения населения, проживающего на территории соответствующего муниципального образования, в форме референдума (Челябинская область) или иным образом (Республика Мордовия, Мурманская, Кемеровская, Самарская, Саратовская обла-

¹ Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 30 мая 2003 г. № 9-П по делу о толковании отдельных положений статей 5, 21, 91 Конституции Республики Татарстан.

² Постановление Конституционного суда Республики Северная Осетия – Алания от 22 апреля 2005 г. № 2-П по делу о толковании части 1 статьи 64 Конституции Республики Северная Осетия – Алания.

³ Определение Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2005 г. № 365-О по запросу Парламента Республики Северная Осетия – Алания о проверке соответствия Конституции Российской Федерации положений статей 3 и 6 Закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов».

сти, Ямало-Ненецкий автономный округ)¹. М. В. Забелина отмечает, что если изменения касаются участка территории размером, не превышающим 3 % от общей площади территории субъекта РФ, субъекты вправе самостоятельно устанавливать процедуру учета мнения населения. Если происходит более масштабное изменение территории субъекта РФ, то обязательно проведение референдума². Думается, что такой количественный критерий требует дальнейшего обоснования, поскольку не менее значимыми обстоятельствами являются количество населения, проживающего на спорной территории, природные богатства, социально-экономический потенциал, национально-культурные факторы и пр.

На практике при изменении территории субъектов РФ мнение населения практически всегда учитывалось. При изменении границы между Ивановской областью и Нижегородской областью в 1994 г. проводился референдум, но только в пределах передаваемой территории. Также в 1994 г. при изменении границ между Амурской областью и Еврейской автономной областью выяснялось мнение жителей передаваемой территории посредством проведения сельского схода. Изменение территории Москвы в 2011 г. осуществлялось с учетом мнения населения муниципальных образований, выраженного решениями соответствующих представительных органов.

При этом от процедуры изменения границ следует отграничивать процедуру их установления или уточнения. Так, в 2010 г. решением суда была подтверждена правомерность постановления Законодательного собрания Ленинградской области между Ленинградской областью и Санкт-Петербургом об уточнении границ³. Санкт-Петербургский городской суд в определении от 30 мая 2011 г. № 33-7925 подчеркнул, что принятие данного соглашения обусловлено необходимостью приведения в соответствие юридического описания и фактического прохождения границы, что не требует утверждения Советом Федерации Федерального Собрания РФ в соответствии со ст. 102 Конституции РФ. Вместе с тем процедура фактического уточнения границ землепользования территорий, на которых не проживают жители, между Москвой и Московской областью в 2011 г. прошла в рамках полной процедуры по изменению границ между субъектами РФ, включая ее утверждение Советом Федерации⁴.

Законом РФ от 3 июля 1992 г. № 3198-1 «Об установлении переходного периода по государственно-территориальному разграничению в Российской Федерации» предусматривался переходный период по территориальному размежеванию в Российской Федерации до 1 июля 1995 г., что не было сделано. В силу этого до настоящего времени не преодолены территориальные конфликты между отдельными субъектами⁵. По данным Росреестра, только 19,6 % границ между российскими регионами установлены картографически и зарегистрированы без споров. В ведомстве говорят, что в России 378 региональных границ, из них по состоянию на 1 декабря 2018 г. определены лишь 77. Полностью зарегистрированы региональные границы Москвы, республик Калмыкия, Бурятия и Саха (Якутия), Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецких автономных округов, Амурской, Астраханской и Владимирской областей. Частично в ЕГРН внесены границы республик Мордовия и Коми, Чувашской Республики, Хабаровского и Пермского краев, Архангельской, Ивановской, Иркутской, Курской, Липецкой, Московской, Омской, Новгородской, Тюменской, Тамбовской, Калужской, Воронежской, Томской, Нижегородской и Свердловской областей, а также Ненецкого автономного округа. Наименьшее количество границ вносят в ЕГРН те субъекты России, которые являются сопредельными с большим числом иных регионов. Например, не внесены в единый реестр границы Кировской области (девять границ с соседними регионами), Республики Татарстан, Ставропольского и Красноярского краев, Вологодской области (каж-

¹ Территория в публичном праве / С. В. Нарутто, Е. С. Шугрина, И. А. Исаев, И. А. Алебастрова. М., 2013. С. 156.

² Забелина М. В. Конституционно-правовое регулирование установления и изменения границ субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 154.

³ Постановление Законодательного собрания Ленинградской области от 8 декабря 2010 г. № 1157 «Об утверждении Дополнительного соглашения к Соглашению „Об уточнении границы между Санкт-Петербургом и Ленинградской областью как субъектами Российской Федерации“».

⁴ Постановление Совета Федерации ФС РФ от 13 июля 2011 г. № 347-СФ «Об утверждении изменения границы между городом федерального значения Москвой и Московской областью».

⁵ Кочев В. А. Конституционное (уставное) право субъектов РФ: учеб. пособие для вузов. Пермь, 2011. С. 91.

дый из регионов имеет по восемь границ), Саратовской области (семь границ)¹. Ранее 2021 г. завершить работы по внесению сведений в ЕГРН Росреестр не планирует, а судя по отставанию от графика, данная деятельность может затянуться еще на годы.

Межграницные трудности у российских регионов возникали по разным причинам. К примеру, Чечня и Ингушетия, а также Чукотка и Магаданская область были едиными регионами, а после их разделения в 1992 г. формальная граница так и не была проведена. Попытка урегулировать территориальный спор между Чечней и Ингушетией посредством заключения соглашения об установлении границ стала предметом двух судебных дел, рассмотренных Конституционным судом Республики Ингушетия и Конституционным Судом РФ. При этом в постановлении Конституционного суда Республики Ингушетия от 30 октября 2018 г. № 19-П по делу о проверке конституционности Закона Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» в связи с запросом депутатов Народного собрания Республики Ингушетия оспариваемый Закон (далее – Закон об утверждении Соглашения) был признан не соответствующим Конституции Республики Ингушетия по порядку его принятия. В связи с чем, по мнению Конституционного суда Республики Ингушетия, Соглашение об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой от 26 сентября 2018 г. (далее – Соглашение) без его утверждения на референдуме Республики Ингушетия не порождает правовых последствий для органов государственной власти и органов местного самоуправления. Но Конституционный Суд РФ постановлением от 6 декабря 2018 г. № 44-П по делу о проверке конституционности Закона Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» и Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой в связи с запросом Главы Республики Ингушетия фактически нуллифицировал решение Конституционного суда Республики Ингушетия по обращению органов государственной власти Республики Ингушетия и Чеченской Республики, настаивающих на том, что региональный орган конституционного контроля вышел за рамки своих полномочий.

Конституционный Суд РФ, признавая Соглашение не противоречащим Конституции РФ, в обоснование своей позиции сослался на тот факт, что границы Республики Ингушетия и Чеченской Республики не были установлены, соответственно, и границы муниципальных образований этих субъектов РФ нельзя считать установленными, поскольку они производны от границ субъектов РФ. Поэтому, с точки зрения Конституционного Суда РФ, при заключении соглашения об установлении границы между Чеченской Республикой и Республикой Ингушетия не нужно соблюдать требования ни ст. 102 Конституции РФ об утверждении такого соглашения Советом Федерации, ни ч. 2 ст. 131 Конституции РФ, гласящей, что изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

Напомним, что согласно ч. 2 ст. 12 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» изменение границ муниципальных районов, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов, осуществляется с согласия населения данных поселений и (или) населенных пунктов, выраженного путем голосования либо на сходах граждан, с учетом мнения представительных органов муниципальных районов. По мнению Конституционного Суда РФ, предоставление права муниципальным образованиям давать согласие на изменение территории субъекта РФ недопустимо потому, что они сами производны от субъекта РФ: муниципальные образования создаются в пределах границ субъектов РФ региональными законами. К тому же если при изменении границ субъектов РФ учитывать мнение муниципальных образований, последние могут блокировать принятие соответствующих решений, т. е. вторгаться в пределы компетенции региональных органов государственной власти.

¹ С начала года количество внесенных в ЕГРН границ между регионами выросло на 22 % // Росреестр. 2018. 19 дек. URL: https://rosreestr.ru/site/press/news/s-nachala-goda-kolichestvo-vnesennykh-v-egrn-granits-mezhdu-regionami-uvelichilos-na-22-/?sphrase_id=12271501 (дата обращения: 01.01.2019).

Определенная логика в аргументации Конституционного Суда РФ имеется. Но, думается, Суд при этом несколько отошел от понимания конституционного положения о независимости и самостоятельности местного самоуправления в Российской Федерации, отделенного от системы государственной власти в стране. Представление о местном самоуправлении как о низовом уровне организации публичной власти (наряду с федеральным и региональным) населением, решающим вопросы местного значения непосредственно или через выборные и иные органы, самостоятельно и под свою ответственность, предполагает обязательный учет мнения населения муниципальных образований в случае изменения границ субъектов РФ в любой форме (необязательно посредством голосования).

Не будем спорить с тем, что еще ни разу в практике установления или изменения границ субъектов РФ в договорах не был урегулирован вопрос об одновременном изменении границ муниципальных образований, хотя одно событие с неизбежностью влечет другое, кроме случаев, когда из состава территории одного субъекта РФ в состав территории другого субъекта РФ передается городской округ или муниципальный район целиком. Действительно, положения Федерального закона от 24 ноября 2008 г. № 207-ФЗ «О мерах по организации местного самоуправления в Республике Ингушетия и Чеченской Республике» не содержат норм о границах субъектов РФ в силу того, что они так и не были установлены. Статья 4 Закона Республики Ингушетия от 23 февраля 2009 г. № 5-РЗ «Об установлении границ муниципальных образований Республики Ингушетия и наделении их статусом сельского, городского поселения, муниципального района и городского округа» не регулирует вопросы определения границ Республики Ингушетия.

Не будем спорить и с тем доводом Конституционного Суда РФ, что в соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы государственной власти субъекта РФ вправе создавать муниципальные образования только в пределах своей территории.

Однако позволим себе не согласиться с тем, что учет мнения представительных органов местного самоуправления по вопросам определения границ субъектов РФ (что одновременно влечет изменение границ муниципальных образований) может затруднять достижение гражданского мира и согласия в нарушение баланса конституционно защищаемых интересов. Думается, что сохранение гражданского мира имеет все же меньшее значение, чем провозглашенная в ст. 2 Конституции РФ высшая конституционная ценность прав и свобод человека. Закрепленные в ст. 3 и ч. 3 ст. 5 Конституции РФ положения о народном суверенитете, согласно нормам международного права, предполагают право населения избирать для себя форму самоопределения, в том числе, посредством создания субъекта РФ. Поэтому если, исходя из этнических и иных оснований, население конкретного населенного пункта соотносит себя с той или иной титульной нацией соответствующего субъекта РФ, то предпочтительным для него как части этого этноса будет вхождение, согласно волеизъявлению народа, в состав территории выбранного ими субъекта РФ. Думается, что в таком случае достижение гражданского мира и согласия на соответствующих территориях будет обеспечено.

Конституционный Суд РФ отказался признавать заключение рассматриваемого Соглашения фактом изменения границ между субъектами РФ, поэтому посчитал ненужным для вступления такого соглашения в силу проведение референдума. Однако ст. 111 Конституции Республики Ингушетия предусматривает, что образование, упразднение административно-территориальных единиц и образований, установление и изменение границ между ними, их наименование и переименование, другие вопросы административно-территориального устройства Республики Ингушетия решаются в соответствии с федеральными законами и законами Республики Ингушетия с учетом мнения населения соответствующей территории. Данный вывод вытекает из конституционного положения о том, что именно референдум является высшей непосредственной формой проявления власти народа¹. Согласно ст. 3 Конституционного закона Республики Ингушетия от 31 марта 1997 г. № 3-РКЗ «О референдуме Республики Ингу-

¹ Кочев В. А., Мальцев Е. М. Основные конституционные гарантии референдума как высшей формы выражения власти народа // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2011. № 2. С. 58.

шетия» только на всенародном голосовании решаются вопросы об изменении территории или границ Республики Ингушетия.

Перечисленные нормы региональной Конституции прямо предписывают учитывать волю населения по вопросам образования административно-территориальных единиц, установления и изменения границ между ними. Поэтому, даже если признать заключение Соглашения между Чечней и Ингушетией актом установления границ между субъектами РФ, создание новых административно-территориальных единиц (что неизменно должно произойти в связи с утверждением Соглашения) должно осуществляться с учетом мнения населения соответствующих образований согласно законодательству Республики Ингушетия, однако этого не произошло.

Противники решения Конституционного суда Республики Ингушетия указывали, что дело было рассмотрено Конституционным судом по обращению меньшего числа депутатов, чем это предусмотрено законом. Действительно, трое депутатов отозвали свои подписи от обращения, но сделали это уже после принятия дела к производству, в силу чего данный факт не повлек за собой юридических последствий, несмотря на то что законодателем Республики Ингушетия в соответствующей статье регионального закона о Конституционном суде Республики Ингушетия допущена техническая ошибка. А именно ст. 41 Конституционного закона Республики Ингушетия от 28 декабря 2001 г. № 10-РКЗ «О Конституционном Суде Республики Ингушетия» гласит, что обращение в Конституционный суд Республики Ингушетия может быть отозвано заявителем до начала рассмотрения дела в заседании Конституционного Суда Российской Федерации; в случае отзыва обращения производство по делу прекращается.

По мнению Конституционного Суда РФ, не может считаться нарушением Конституции РФ тот факт, что Закон об утверждении Соглашения был принят с рядом процессуальных нарушений. В соответствии со ст. 7 Закона Республики Ингушетия от 3 марта 1999 г. № 6-РЗ (ред. от 2 марта 2015 г.) «О порядке рассмотрения законопроектов и принятия законов Республики Ингушетия» законопроекты рассматриваются в трех чтениях. Однако оспариваемый Закон был принят по итогам одного голосования; к тому же, как установил Конституционный суд Республики Ингушетия, протокол Счетной комиссии о принятии Закона не был утвержден постановлением Народного собрания Республики Ингушетия в нарушение требований его Регламента¹. Как указал Конституционный Суд РФ в решении от 6 декабря 2018 г., оспариваемый Закон состоит только из двух кратких статей, что не предполагает ни изменения концепции законопроекта, ни внесения депутатами поправок в его текст во втором чтении; таким образом, отступления от процедурных требований были связаны не с волеизъявлением, а с оформлением результатов голосования, что не дает оснований для вывода о неконституционности закона.

Позволим себе не согласиться с данной Конституционным Судом РФ оценкой процедуры принятия указанного Закона. Например, во втором чтении (если бы оно проводилось) часть депутатов могла настоять на отложении даты вступления Соглашения в силу в связи с необходимостью учета мнения граждан, в том числе посредством проведения референдума. Во время заседания парламента Республики Ингушетия мнение депутатов по этим процедурным вопросам не выявлялось, поэтому соответствующие факты были именно нарушением порядка волеизъявления народных избранников, а не технической ошибкой учета их голосов. Данные обстоятельства, по нашему мнению, вполне могут служить основанием для признания Закона об утверждении Соглашения неконституционным в связи с несоблюдением конституционно установленной процедуры его принятия.

По мнению органов государственной власти Республики Ингушетия, Конституционный суд Республики проверил конституционность уже вступившего в силу Соглашения, хотя региональное законодательство предоставляет такое право этому суду только в отношении еще не вступивших договоров. Как указал Конституционный Суд РФ в решении от 6 декабря 2018 г., запрет проверять конституционность вступившего в силу соглашения не может быть преодолен проверкой нормативного правового акта (закона), утвердившего этот документ. Признание такого закона неконституци-

¹ Постановление Народного собрания Республики Ингушетия от 6 ноября 2003 г. № 284 (ред. от 20 апреля 2017 г.) «О регламенте Народного Собрания Республики Ингушетия».

онным влечет возможность неправомерного прекращения действия заключенного договора.

Конечно, между соглашением и законом о его утверждении есть тесная связь, которая во многом обуславливает невозможность осуществления конституционного контроля одного акта в отрыве от другого. К тому же процедуру принятия закона об утверждении соглашения можно рассматривать как стадию принятия соглашения в силу положения п. «з» ч. 2 ст. 5 ФЗ № 184-ФЗ. Но Конституционный суд Республики Ингушетия мог проверить Закон об утверждении Соглашения на предмет соответствия Конституции Республики Ингушетия исключительно по порядку его принятия (в рамках формального конституционного контроля), а не по содержанию (не прибегая к материальному конституционному контролю). Думается, Конституционный суд Республики Ингушетия не вышел за рамки своих полномочий – конституционность Соглашения об установлении границ в указанном решении оспорена не была. Суд констатировал нарушение порядка принятия Закона об утверждении данного Соглашения. В противном случае придется признать, что в правовой системе Республики Ингушетия действовал акт, нелегитимный по порядку своего принятия.

Безусловно, есть определенная логика в позиции Конституционного Суда РФ, который указал, что вступившие в силу региональные договоры могут быть предметом конституционного контроля только в федеральном Конституционном Суде исходя из требований норм Конституции (ч. 2 ст. 125) и Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (п. 1 ч. 1 ст. 3). Но если рассматривать региональный договор и закон о его утверждении как два пусть и взаимосвязанных, но отдельных правовых акта, то позиция Конституционного суда Республики Ингушетия тоже имеет право на существование.

При этом следует отметить, что Конституционный Суд РФ не выступает апелляционной инстанцией по отношению к решениям региональных органов конституционной (уставной) юстиции. В решении же от 6 декабря 2018 г. мы наблюдаем явный пересмотр решения Конституционного суда Республики Ингушетия, что нарушает положения региональной конституции и законодательства об окончательности и непреодолимости подобных актов.

Вынесение решения Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2018 г. не отменяет ранее состоявшееся решение Конституционного суда Республики Ингушетия, хотя понятно, что высшими органами государственной власти Республики Ингушетия этот судебный акт будет проигнорирован, тем более что в региональном законодательстве не урегулирован вопрос об ответственности за неисполнение решений Конституционного суда Республики Ингушетия. Если же Конституционный суд Республики Ингушетия будет настаивать на исполнении собственного решения, не исключен вопрос о его ликвидации, как это, к сожалению, произошло с некоторыми органами конституционной (уставной) юстиции, вступившими в противоборство с региональными властями.

Неприкосновенность, единство и неделимость территории субъектов РФ выступают одним из элементов их конституционно-правового статуса, вытекающим из того факта, что эти образования, находясь в системе федеративных отношений, осуществляют государственную власть в пределах собственной территории по вопросам исключительного ведения субъектов РФ и в части собственной компетенций по вопросам совместного ведения федерального центра и субъектов РФ. По указанным вопросам нормативные правовые акты субъектов РФ обладают высшей юридической силой, а территория субъектов РФ выступает пространством их собственной юрисдикции.

Острота территориальных споров между субъектами РФ по вопросам установления и изменения границ между ними затрагивает не только экономические, но и в некоторых случаях национальные вопросы. Неразрешенность этих вопросов препятствует эффективному государственному управлению на спорных территориях, своевременному и полноценному оказанию государственных и муниципальных услуг. Указанные проблемы могут быть решены на законодательном уровне посредством разработки федерального закона, в котором должен быть закреплён весь комплекс мероприятий по установлению, уточнению и изменению границ между субъектами РФ. Речь идет о таких полномочиях, как подготовка и заключение соглашения об установлении, уточ-

нении и изменении границы между субъектами РФ, подготовка прилагаемых к нему описаний линии прохождения границы и картографических материалов, их государственная регистрация, а также обозначение границы субъекта РФ межевыми знаками установленного образца на местности, поддержание их в надлежащем состоянии и проверка точности установки. В любом случае при изменении территории субъекта РФ необходимо выявлять волю проживающего на нем населения соответствующих муниципальных образований, территории которых также трансформируются вслед за изменением границ субъекта РФ.

Список литературы

Забелина М. В. Конституционно-правовое регулирование установления и изменения границ субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.

Кочев В. А. Конституционное (уставное) право субъектов РФ: учеб. пособие для вузов. Пермь, 2011.

Кочев В. А., Мальцев Е. М. Основные конституционные гарантии референдума как высшей формы выражения власти народа // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2011. № 2.

Михалева Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М., 2010.

С начала года количество внесенных в ЕГРН границ между регионами выросло на 22 % // Росреестр. 2018. 19 дек. URL: https://rosreestr.ru/site/press/news/s-nachala-goda-kolichestvo-vnesennykh-v-egrn-granits-mezhdu-regionami-uvlechilos-na-22-/?sphrase_id=12271501.

Территория в публичном праве / С. В. Нарутто, Е. С. Шугрина, И. А. Исаев, И. А. Алебастрова. М., 2013.

References

Kochev V. A. Konstitutsionnoe (ustavnoe) pravo sub"ektov RF: ucheb. posobie dlya vuzov. Perm', 2011.

Kochev V. A., Mal'tsev E. M. Osnovnye konstitutsionnye garantii referendumov kak vysshei formy vyrazheniya vlasti naroda // Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki. 2011. № 2.

Mikhaleva N. A. Konstitutsii i ustavy sub"ektov Rossiiskoi Federatsii (sravnitel'no-pravovoe issledovanie). M., 2010.

S nachala goda kolichestvo vnesennykh v EGRN granits mezhdu regionami vyroslo na 22 % // Rosreestr. 2018. 19 dek. URL: https://rosreestr.ru/site/press/news/s-nachala-goda-kolichestvo-vnesennykh-v-egrn-granits-mezhdu-regionami-uvlechilos-na-22-/?sphrase_id=12271501.

Territoriya v publichnom prave / S. V. Narutto, E. S. Shugrina, I. A. Isaev, I. A. Alebastrova. M., 2013.

Zabelina M. V. Konstitutsionno-pravovoe regulirovanie ustanovleniya i izmeneniya granits sub"ektov Rossiiskoi Federatsii: dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2013.

К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Аникеенко Юлия Борисовна

Доцент кафедры административного права Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург), кандидат юридических наук, e-mail: avanik@el.ru

На основе результатов анализа законодательства, научной литературы и практики автор размышляет о возможности привлечения к административной ответственности государственных и муниципальных учреждений. Акцентируется внимание на ключевых различиях в юридической природе и признаках частного и публичного юридического лица. Подчеркивается, что привлечение к административной ответственности государственных и муниципальных учреждений является неэффективной процедурой, так как цели административной ответственности при этом не достигаются.

Ключевые слова: административная ответственность, государственные и муниципальные учреждения, юридические лица

ON THE ISSUE OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY OF STATE AND MUNICIPAL INSTITUTIONS

Anikeenko Yuliya

Associate professor, Ural State Law University (Yekaterinburg), candidate of legal sciences, e-mail: avanik@el.ru

Based on the results of an analysis of current legislation, doctrine, and practice the author discusses whether state and municipal institutions could be brought to administrative responsibility. She focuses on key differences in the legal nature and characteristics of a private legal entity and a public legal entity. It is emphasized that bringing state and municipal institutions to administrative responsibility is an inefficient procedure while, in doing so, the goals of administrative responsibility are not achieved.

Key words: administrative responsibility, state and municipal institutions, legal entities

На практике нередко встречаются случаи привлечения к административной ответственности государственных и муниципальных учреждений¹. В научной литературе существуют как противники², так и сторонники³ привлечения к административной ответственности юридических лиц публичного права⁴. Государственные и муниципальные

¹ См., например: решение Кировского районного суда г. Омска от 18 октября 2016 г. № 12-547/2016 по делу № 12-547/2016; решение Советского районного суда г. Нижнего Новгорода от 6 сентября 2016 г. № 12-595/2016 по делу № 12-595/2016; решение Первомайского районного суда г. Омска от 11 июня 2015 г. № 12-173/2015 по делу № 12-173/2015.

² Морозова Н. А. О целесообразности привлечения к административной ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления // Предпринимательство и право: информ.-аналит. портал. 2014. 30 марта. URL: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=1959>.

³ Синюгин В. Ю. Административно-правовой статус субъектов, осуществляющих публично значимые функции // Вестник Омского университета. Сер.: Право. 2014. № 2. С. 81–85; Курникова С. С. Ответственность исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2011. № 1. С. 92–102; Бунтов С. Д. О некоторых проблемах административной ответственности за нарушения образовательного законодательства // Вестник Удмуртского университета. 2015. № 2. С. 99–103.

⁴ В. Е. Чиркин предложил следующее определение: «Юридическое лицо публичного права – не частно-правовое, а публично-правовое образование, причем мы понимаем последний термин в широком значении, а не только как государство, субъект Федерации, муниципальное образование, как это сделано в Постановлении Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 23, и не только как территориальный публичный

учреждения¹ обладают правами юридического лица, а Кодекс РФ об административных правонарушениях не ограничивает возможность привлечения к административной ответственности публичных юридических лиц. К административной ответственности могут быть привлечены любые юридические лица, независимо от форм собственности, подчиненности и организационно-правовых форм.

Однако правоприменительная практика свидетельствует о том, что правовая конструкция административной ответственности не является универсальной для всех субъектов права (ответственности): органов власти, государственных и муниципальных учреждений, физических лиц. Существует несколько причин неэффективности механизма привлечения государственных и муниципальных учреждений к административной ответственности.

Во-первых, казенные², бюджетные³ или автономные⁴ учреждения, а также государственные или муниципальные учреждения иных организационно-правовых форм⁵ имеют не право собственности на имущество, а вторичное вещное право (имущество находится соответственно в государственной или муниципальной собственности)⁶. Получается, что в их привлечении к административной ответственности нет практической значимости, так как к организации возможно применение, помимо предупреждения и административного приостановления деятельности, только меры имущественного характера – административного штрафа и конфискации. При назначении имущественных административных наказаний материальный урон причиняется собственнику имущества.

Конституционный Суд РФ уже высказал свою позицию по поводу такого наказания, как конфискация имущества, принадлежащего на праве собственности лицу, не привлеченному к административной ответственности за данное административное пра-

коллектив (государственно-организованное общество, общество субъекта Федерации или муниципальное образование). Эти и другие публично-правовые образования подобного рода (например, территориальные автономии) составляют только часть более широкого понятия юридического лица публичного права, в которое входят, что следует из российского законодательства, также органы и учреждения публичной власти и некоммерческие общественные объединения» (Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007. С. 76–77).

¹ На 5 марта 2018 г. в РФ насчитывается более 105 тыс. бюджетных учреждений, общее число казенных учреждений составляет более 46 тыс., а количество автономных учреждений лишь сравнительно недавно «перешагнуло» порог в 17,5 тыс. (Практический комментарий к Федеральному закону от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» / под ред. Н. А. Захаровой, А. А. Батяева. 2018. – Специально для системы «Гарант»).

² В соответствии со ст. 123.22 ГК РФ казенное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При недостаточности денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам казенного учреждения несет *собственник его имущества*. Согласно ч. 1 ст. 161 БК РФ казенное учреждение находится в ведении органа государственной власти (государственного органа), органа местного самоуправления, осуществляющего полномочия главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, если иное не установлено законодательством РФ.

³ Согласно п. 5 ст. 123.22 ГК РФ бюджетное учреждение отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве *оперативного управления* имуществом.

⁴ В соответствии с ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» имущество автономного учреждения закрепляется за ним на праве оперативного управления в соответствии с ГК РФ. Собственником имущества автономного учреждения является соответственно Российская Федерация, субъект РФ, муниципальное образование.

⁵ Так, в соответствии со ст. 26 Федерального закона от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» музеи в Российской Федерации создаются в форме учреждений для осуществления культурных, образовательных и научных функций некоммерческого характера. Согласно ст. 14 данного Закона музейные предметы и музейные коллекции, включенные в состав государственной части Музейного фонда РФ, являются государственной собственностью.

⁶ Н. А. Захарова, А. А. Батяев отмечают, что «...по общему правилу на любое имущество, как закрепленное изначально учредителем при создании, так и приобретенное автономным учреждением в дальнейшем, указанное учреждение приобретает только право оперативного управления. Это прямо обозначено в абз. 2 п. 1 ст. 123.21 ГК РФ... Единственным исключением из указанного общего правила является вещное право на земельный участок, который в случае необходимости предоставляется автономному учреждению для выполнения им своих уставных задач. Такой земельный участок согласно ч. 7 комментируемой статьи (с учетом норм ст. 268 ГК РФ, ст. 39.9 ЗК РФ) предоставляется автономному учреждению на праве постоянного (бессрочного) пользования, которое также является ограниченным вещным правом» (Практический комментарий к Федеральному закону от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»).

вонарушение и не виновному в его совершении; нормы, устанавливающие подобное административное наказание, были признаны не соответствующими Конституции РФ¹.

Во-вторых, в бюджетах государственных и муниципальных учреждений суммы на уплату административных штрафов не планируются, денежные средства учреждения должны расходоваться на те цели, на которые они выделяются из бюджетов РФ и субъектов РФ. Государственное (муниципальное) учреждение, как правило, получает государственное (муниципальное) задание и субсидию из соответствующего бюджета на его выполнение. Как только учреждение уплатит штраф, будет совершено новое административное правонарушение, предусмотренное ст. 15.14 КоАП РФ: нецелевое использование бюджетных средств их получателем. А уплаченный из государственного или муниципального бюджета штраф вновь поступит в муниципальный или государственный бюджет².

Подобная практика привлечения к административной ответственности государственных предприятий и учреждений в советский период привела к тому, что последние стали включать административные штрафы в смету расходов, закладывая в себестоимость производимого товара вместо того, чтобы осуществлять профилактические меры и создавать условия для предотвращения совершения правонарушений (например, строить очистные сооружения). Это было одной из причин принятия 21 июня 1961 г. Президиумом Верховного Совета СССР Указа «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» и, как следствие, практически полного отсутствия норм, устанавливающих административную ответственность для юридических лиц в советский период.

Развитие института административной ответственности юридических лиц³ совпало с распадом СССР и возникновением множества негосударственных юридических лиц, которые уже не подпадали под линейное государственное управление. В числе причин появления административной ответственности для юридических лиц можно назвать необходимость «пополнения бюджета»⁴, невозможность привлечения к ответственности конкретных физических лиц в рамках коллектива юридического лица, а также необходимость «воздействовать на хозяйствующих субъектов, которые перестали находиться в непосредственном государственном ведении и подчинении»⁵. Все

¹ В Постановлении Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2011 г. № 6-П по делу о проверке конституции ч. 1 ст. 3.7 и ч. 2 ст. 8.28 КоАП РФ в связи с жалобой ООО «СтройКомплект» указано, что положения ч. 2 ст. 8.28 КоАП РФ – в той мере, в какой они во взаимосвязи с ч. 1 ст. 3.7 данного Кодекса вопреки требованиям ст. 46 (ч. 1) и 54 (ч. 2) Конституции РФ допускают в качестве административного наказания конфискацию орудия совершения административного правонарушения у собственника этого имущества, не привлеченного к административной ответственности и не признанного в законной процедуре виновным в совершении данного административного правонарушения, – в нарушение ст. 55 (ч. 3) Конституции РФ несоразмерно ограничивают право частной собственности, гарантированное ст. 35 (чч. 1 и 3) Конституции РФ и признаны не соответствующими Конституции РФ.

² Так, согласно п. 2 ч. 1 ст. 46 Бюджетного кодекса РФ суммы денежных взысканий (штрафов) за нарушение законодательства РФ о рекламе и неисполнение предписаний антимонопольного органа подлежат зачислению в бюджеты бюджетной системы РФ в следующем порядке: в федеральный бюджет – по нормативу 40 %; в бюджет субъекта РФ, на территории которого зарегистрированы юридические лица или индивидуальные предприниматели, допустившие нарушение законодательства РФ о рекламе, – по нормативу 60 %.

³ С начала 1990-х гг. было принято несколько нормативных актов, устанавливающих административную ответственность юридических лиц: Таможенный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, Закон РФ от 17 декабря 1992 г. № 4121-1 «Об административной ответственности предприятий, учреждений, организаций и объединений за правонарушения в области строительства», Закон РФ от 18 июня 1993 г. № 5215-1 «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением», Федеральный закон от 18 июля 1995 г. № 108-ФЗ «О рекламе», Градостроительный кодекс РФ, федеральные законы от 8 июля 1999 г. № 143-ФЗ «Об административной ответственности юридических лиц (организаций) и индивидуальных предпринимателей за правонарушения в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», от 6 декабря 1999 г. № 210-ФЗ «Об административной ответственности юридических лиц за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах», от 12 мая 2000 г. № 68-ФЗ «Об административной ответственности организаций за нарушение законодательства в области использования атомной энергии» и др.

⁴ Административная ответственность не носит правосоставительного, компенсационного характера, хотя косвенно эта цель все же преследуется.

⁵ Овчарова Е. В. Материально-правовые проблемы административной ответственности юридических лиц // Государство и право. 1998. № 7. С. 14–19.

названные причины установления административной ответственности для юридических лиц неприменимы к публичным юридическим лицам: государственным и муниципальным учреждениям.

В-третьих, государственные и муниципальные учреждения создаются не так, как юридические лица, а властным волеизъявлением¹, изданием акта управления и таким же способом наделяются имуществом, необходимым для занятия деятельностью; они не могут быть признаны банкротами. Финансирование государственных, муниципальных учреждений осуществляется из соответствующих бюджетов. Зачастую нарушение правил пожарной безопасности, санитарно-гигиенических и других норм происходит вследствие недостаточного финансирования.

На абсурдность сложившейся ситуации указал П. И. Кононов: «Как показывает анализ, достаточно часто юридические лица привлекаются различными административными органами к административной ответственности за нарушение правил и норм, соблюдение которых невозможно без осуществления дополнительных денежных затрат, а иногда и без серьезных капитальных вложений... Речь идет о соблюдении экологических и санитарных правил, требований пожарной безопасности. Все юридические лица независимо от форм собственности и организационно-правовых форм обязаны исполнять данную публично-правовую обязанность... Коммерческие организации имеют определенную прибыль и финансовые возможности для соблюдения соответствующих норм и правил. Некоммерческие же организации, прежде всего государственные и муниципальные учреждения, такой возможности подчас не имеют... Нередко за нарушение требований пожарной безопасности, соблюдение которых невозможно без осуществления необходимых финансовых вложений, к административной ответственности привлекаются государственные и муниципальные образовательные, лечебно-профилактические учреждения, финансируемые из соответствующих бюджетов и не имеющие внебюджетных источников финансирования. В ходе судебного разбирательства... выясняется, что привлеченное к административной ответственности учреждение в течение нескольких лет, несмотря на неоднократные письменные обращения, не получало из соответствующего бюджета необходимые на выполнение пожарных мероприятий средства»².

Получается, что государство своевременно не выделило бюджетные средства, необходимые для соблюдения государственным учреждением публично-правовых обязанностей, и государство же впоследствии привлекает государственное учреждение к административной ответственности за нарушение публично-правовой обязанности, взыскивает административный штраф, который снова пойдет в соответствующий бюджет.

Безусловно, административная ответственность является формой государственной защиты прав граждан, общества и государства от противоправных действий юридических лиц, но необходимо дифференцированно подходить к административной ответственности организаций, владеющих имуществом не на праве собственности, а на праве оперативного управления (государственные, муниципальные учреждения). Применение к ним имущественных административных наказаний прежде всего ущемляет права собственника имущества, не совершавшего административного правонарушения.

В отношении государственных, муниципальных учреждений могут применяться более эффективные механизмы воздействия, нежели административная ответственность, поскольку существуют ведомственный линейный государственный контроль и возможности ведомственного воздействия на руководителей (должностных лиц).

Если государственное, муниципальное учреждение совершает противоправное деяние, к административной ответственности (неаппаратной, вневедомственной, функциональной) должен привлекаться исключительно его руководитель (должностное

¹ Так, согласно ч. 2 ст. 5 Федерального закона «Об автономных учреждениях» решение о создании автономного учреждения на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, принимается Правительством РФ на основании предложений федеральных органов исполнительной власти, если иное не предусмотрено нормативным правовым актом Президента РФ.

² Кононов П. И. О некоторых вопросах применения арбитражными судами положений КоАП РФ при рассмотрении дел об административных правонарушениях, совершенных юридическими лицами // *Полицейское право*. 2005. № 2. С. 57.

лицо). Назначение же административного наказания государственному, муниципальному учреждению не влечет достижения целей применения мер административной ответственности.

Федеральным законом от 23 апреля 2018 г. № 103-ФЗ в ч. 4 ст. 24.5 КоАП РФ внесено изменение, согласно которому в случае, если во время производства по делу об административном правонарушении будет установлено, что высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), иным должностным лицом органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, главой муниципального образования, возглавляющим местную администрацию, иным должностным лицом местного самоуправления, руководителем государственного, муниципального учреждения вносилось или направлялось в соответствии с порядком и сроками составления проекта соответствующего бюджета субъекта Российской Федерации, соответствующего местного бюджета предложение о выделении бюджетных ассигнований на осуществление соответствующих полномочий органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, выполнение государственным, муниципальным учреждением соответствующих уставных задач и при этом бюджетные ассигнования на указанные цели не выделялись, производство по делу об административном правонарушении в отношении указанных должностных лиц и государственных, муниципальных учреждений подлежит прекращению.

В ч. 3 ст. 16.6 Закона г. Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» установлено, что в случае если обязанности собственника или иного владельца земельного участка или иного объекта недвижимости возложены на орган государственной власти, орган местного самоуправления, государственное или муниципальное учреждение, к административной ответственности в соответствии с ч. 2 настоящей статьи¹ привлекается должностное лицо указанного органа, учреждения. Федеральному законодателю следует воспринять правовой механизм, закрепленный в данном Законе субъекта РФ.

Государственные и муниципальные учреждения являются особыми субъектами административной ответственности (состава административного правонарушения). Наличие специфики их правового статуса позволяет говорить о том, что они обладают такими признаками, которые влияют на назначение наказания и освобождение от административной ответственности². С учетом изложенного стоит задуматься о самой возможности привлечения государственных, муниципальных учреждений к административной ответственности, о необходимости проведения производства по делам об административных правонарушениях, о тех временных и материальных затратах, которые не приводят к требуемому исполнению публично-правовой обязанности. В отношении государственных, муниципальных учреждений предусмотрены ведомственный контроль и дисциплинарная ответственность для их должностных лиц.

Список литературы

Бунтов С. Д. О некоторых проблемах административной ответственности за нарушения образовательного законодательства // Вестник Удмуртского университета. 2015. № 2.

¹ В ч. 2 ст. 16.6 Кодекса г. Москвы об административных правонарушениях установлено, что дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 8.2–8.4, 8.6, ч. 1 ст. 8.7, ст. 8.10 и 8.12, ч. 3 ст. 8.13, ст. 8.15–8.18, 8.20, 8.21, 8.23, 8.26 настоящего Кодекса, выразившихся в нарушении установленных нормативными правовыми актами г. Москвы норм и правил в области благоустройства территории собственником или иным владельцем земельного участка либо другого объекта недвижимости (гражданином или организацией независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, на которых в соответствии с правовыми актами и (или) правоустанавливающими документами возложены обязанности (бремя) собственника по содержанию территории, зданий, строений, сооружений или иных объектов недвижимости), в случае фиксации этих административных правонарушений работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи рассматриваются в порядке, установленном ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ.

² Особый субъект состава административного правонарушения – лицо, обладающее особыми признаками, не влияющими на квалификацию деяния, но влияющими на назначение административного наказания (так, согласно ч. 2 ст. 3.9 КоАП РФ административный арест не может применяться к беременным женщинам, они особые субъекты административного правонарушения).

Кононов П. И. О некоторых вопросах применения арбитражными судами положений КоАП РФ при рассмотрении дел об административных правонарушениях, совершенных юридическими лицами // *Полицейское право*. 2005. № 2.

Курникова С. С. Ответственность исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления // *Вестник Казанского юридического института МВД России*. 2011. № 1.

Морозова Н. А. О целесообразности привлечения к административной ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления // *Предпринимательство и право: информ.-аналит. портал*. 2014. 30 марта. URL: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=1959>.

Овчарова Е. В. Материально-правовые проблемы административной ответственности юридических лиц // *Государство и право*. 1998. № 7.

Практический комментарий к Федеральному закону от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» / под ред. Н. А. Захаровой, А. А. Батяева. 2018. – Специально для системы «Гарант».

Синюгин В. Ю. Административно-правовой статус субъектов, осуществляющих публично значимые функции // *Вестник Омского университета. Сер.: Право*. 2014. № 2.

Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007.

References

Buntov S. D. O nekotorykh problemakh administrativnoi otvetstvennosti za narusheniya obrazovatel'nogo zakonodatel'stva // *Vestnik Udmurtskogo universiteta*. 2015. № 2.

Chirkin V. E. Yuridicheskoe litso publichnogo prava. M., 2007.

Kononov P. I. O nekotorykh voprosakh primeneniya arbitrazhnymi sudami polozhenii KoAP RF pri rassmotrenii del ob administrativnykh pravonarusheniyakh, sovershennykh yuridicheskimi litsami // *Politseiskoe pravo*. 2005. № 2.

Kurnikova S. S. Otvetstvennost' ispolnitel'no-rasporyaditel'nykh organov mestnogo samoupravleniya // *Vestnik Kazanskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii*. 2011. № 1.

Morozova N. A. O tselesoobraznosti privlecheniya k administrativnoi otvetstvennosti organov gosudarstvennoi vlasti i organov mestnogo samoupravleniya // *Predprinimatel'stvo i pravo: inform.-analit. portal*. 2014. 30 marta. URL: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=1959>.

Ovcharova E. V. Material'no-pravovye problemy administrativnoi otvetstvennosti yuridicheskikh lits // *Gosudarstvo i pravo*. 1998. № 7.

Prakticheskii kommentarii k Federal'nomu zakonu ot 3 noyabrya 2006 g. № 174-FZ «Ob avtonomnykh uchrezhdeniyakh» / pod red. N. A. Zakharovoi, A. A. Batyaeva. 2018. – Spetsial'no dlya sistemy «Garant».

Sinyugin V. Yu. Administrativno-pravovoi status sub"ektov, osushchestvlyayushchikh publichno znachimye funktsii // *Vestnik Omskogo universiteta. Ser.: Pravo*. 2014. № 2.

О ТРУДОПРАВОВЫХ ПРИЗНАКАХ ДОГОВОРА О ЦЕЛЕВОМ ОБУЧЕНИИ

Новикова Наталья Викторовна

Доцент кафедры правовых дисциплин и методики преподавания
Пермского государственного гуманитарно-педагогического университета (Пермь),
кандидат юридических наук, доцент, e-mail: novikova@pspu.ru

Статья посвящена актуальным изменениям в законодательстве Российской Федерации о целевой подготовке кадров для удовлетворения потребностей работодателей в специалистах со средним профессиональным или высшим образованием. Поднимается вопрос о правовой природе договора о целевом обучении, который сравнивается с ученическим договором. Доказывается, что договор о целевом обучении относится к сфере трудового права и при разрешении споров к соответствующим правоотношениям должны применяться нормы трудового законодательства.

Ключевые слова: договор о целевом обучении, ученический договор, формы целевой подготовки кадров в интересах работодателей, отношения по трудоустройству

ON THE LABOUR-LAW ATTRIBUTES OF A CONTRACT ON TARGETED TRAINING

Novikova Natal'ya

Associate professor, Perm State Humanitarian-Pedagogical University (Perm),
candidate of legal sciences,
e-mail: novikova@pspu.ru

The article is devoted to the current amendments to the Russian legislation on targeted training aimed at meeting the employers' needs in specialists with secondary vocational or higher education. It raises the issue of the legal nature of a contract on targeted training, which is compared with an apprenticeship contract. It is proved that the contract on targeted training is in the field of labour law, therefore, the relevant legal relations should be regulated by labour-law norms.

Key words: contract on targeted training, apprenticeship contract, forms of targeted training in the interest of employers, employment relations

Договор о целевом обучении – новый по названию и содержанию, но сложившийся еще в период плановой экономики России вид договоров, опосредующий отношения между образовательными организациями, гражданами, органами государственной и муниципальной власти по поводу удовлетворения потребностей работодателей в высококвалифицированных кадрах со средним или высшим профессиональным образованием за счет бюджетных средств.

Такие договоры ранее именовались договорами о целевой контрактной подготовке, а суть системы обучения заключалась в плановой подготовке кадров для бюджетных организаций и государственной и муниципальной службы. Система обучения регулировалась нормативными правовыми актами подзаконного уровня: постановлением Правительства РФ от 19 сентября 1995 г. № 942 «О целевой контрактной подготовке специалистов с высшим и средним профессиональным образованием» и совместным постановлением Минтруда РФ № 73 и Госкомвуза РФ № 7 от 27 декабря 1995 г. «О типовых контрактах между студентом и учебным заведением высшего (среднего) профессионального образования, студентом и работодателем, заключаемых в рамках целевой контрактной подготовки специалистов с высшим и средним профессиональным образованием».

К 1995 г. сложился следующий механизм целевой контрактной подготовки специалистов. Федеральные органы исполнительной власти, в ведении которых находились образовательные учреждения высшего и среднего профессионального образования, по согласованию с Государственным комитетом РФ по высшему образованию ежегодно определяли объемы целевой контрактной подготовки специалистов. После этого образовательные учреждения получали задания на целевую контрактную подготовку специалистов в пределах выделенных контрольных цифр приема студентов на обучение за счет средств федерального бюджета на основе предложений (заявок) федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и образовательных учреждений. Контингент обучающихся в рамках целевой контрактной подготовки специалистов формировался на добровольной основе путем заключения контрактов между студентом и учебным заведением. В соответствии с контрактом студент был обязан заключить по предложению ректора (директора) учебного заведения контракт с конкретным работодателем на срок до трех лет после окончания учебного заведения при условии предоставления ему работы, соответствующей уровню и профилю профессиональной подготовки, а также материального и, при необходимости, жилищного обеспечения. Успевающие студенты получали на общих основаниях государственную стипендию; дополнительно им могли предоставляться пособия, льготы по оплате проживания в общежитиях, коммунальных и бытовых услуг за счет средств учебного заведения и (или) будущего работодателя на условиях, определенных контрактами. Однако, как правило, материальная поддержка студентов ограничивалась государственными стипендиями, поскольку бюджет направивших на обучение органов государственной и муниципальной власти, а также организаций не предусматривал такие расходы. Студенты, обучавшиеся по договорам о целевой контрактной подготовке, обладали рядом преимуществ по сравнению с другими студентами: поступление в образовательные организации вне общего конкурса, гарантированное трудоустройство после обучения.

Несмотря на то что эта система зарекомендовала себя как устойчивый механизм участия государства в подготовке за свой счет кадров для удовлетворения потребностей в них работодателей, она имела два недостатка:

1) действовавшее в то время законодательство не предусматривало ответственности ни органов власти, заключивших контракт, ни работодателей за неисполнение обязанности трудоустроить выпускника по полученной специальности. Ответственность могла носить только договорный характер, поэтому, как правило, условие об этом в контракты не включалось;

2) постановлением Правительства РФ от 19 сентября 1995 г. № 942 «О целевой контрактной подготовке специалистов с высшим и средним профессиональным образованием» предусматривалась ответственность студента за отказ от выполнения контракта. Если студент отказывался без уважительных причин трудоустроиться к работодателю, то он обязан был возместить учебному заведению и работодателю до получения диплома затраты, связанные с установлением ему государственной стипендии, других социальных пособий (доплат) и льгот. От возмещения затрат освобождались студенты, перечисленные в п. 7 постановления. Однако фактически данная обязанность носила моральный характер, поскольку ни образовательные организации, ни работодатели, ни направившие на обучение органы государственной и муниципальной власти не несли затрат на целевую контрактную подготовку. Это были средства соответствующего бюджета, а правовой механизм возмещения затрат в бюджет не был определен. Следовательно, если выпускник не трудоустроивался по полученной специальности, то государство несло материальные убытки, а работодатели – кадровые.

Указанные недостатки вызывали множество нареканий в адрес системы целевой контрактной подготовки специалистов. Не случайно в Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – ФЗ об образовании) появилась ст. 56, в которой законодатель термин «договор о целевой контрактной подготовке» заменил термином «договор о целевом обучении», ввел понятия целевого приема и целевого обучения, разделив их процедуру. Также законодатель предпринял попытку сбалансировать ответственность гражданина и его будущего работодателя по договору о целевом обучении, определить существенные условия

такого договора, позволил заключать договоры не только органам государственной и муниципальной власти в интересах государственных (муниципальных) организаций, но и другим лицам, за исключением индивидуальных предпринимателей. Порядок заключения договоров о целевом приеме и целевом обучении, а также их типовые формы были утверждены постановлением Правительства РФ от 27 ноября 2013 г. № 1076 «О порядке заключения и расторжения договора о целевом приеме и договора о целевом обучении». Нормы о целевом приеме и целевом обучении предусмотрены также Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 30 октября 2018 г.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В соответствии с ним органы государственной власти проводят конкурсный отбор среди граждан, которые желали бы заключить договор о целевом обучении и в дальнейшем проходить службу. Этот механизм целесообразно распространить на всех работодателей, а не только в сфере государственной службы.

1 января 2019 г. вступила в силу новая редакция ст. 56 ФЗ об образовании¹. Внешенные в нее изменения были направлены на повышение эффективности правового регулирования отношений в сфере подготовки кадров для удовлетворения потребностей работодателей с учетом рыночных реалий и затруднений, возникавших при реализации договора о целевом обучении. Отметим эти изменения.

1. Законодатель отказался от терминов «целевой прием» и «договор целевого приема», оставив только термин «целевое обучение» и определив существенные условия соответствующего договора.

2. Договор о целевом обучении теперь могут заключать индивидуальные предприниматели, поскольку они также испытывают потребность в высококвалифицированных кадрах со средним профессиональным и высшим образованием.

3. Договор о целевом обучении могут заключать как лица, поступающие в образовательные организации на первый курс, так и те, кто уже учится по программам среднего профессионального или высшего образования, т. е. студенты любого курса.

4. Договор о целевом обучении может быть двух- или многосторонним: гражданин и заказчик целевого обучения; гражданин, заказчик целевого обучения, организация, осуществляющая образовательную деятельность, и (или) организация, в которую будет трудоустроен гражданин после обучения (будущий работодатель). При этом правом на обучение за счет бюджетных ассигнований бюджетной системы по программам высшего образования могут воспользоваться только те граждане, которые заключили договор о целевом обучении с заказчиками, перечисленными в ч. 1 ст. 71.1 ФЗ об образовании (органы власти и лица, которые либо полностью, либо частично финансируются за счет бюджета).

5. Уточнены взаимные обязательства и ответственность заказчика и гражданина. Заказчик целевого обучения теперь обязан предусмотреть в договоре о целевом обучении меры поддержки, в том числе меры материального стимулирования гражданина, определить срок его трудоустройства и место осуществления трудовой деятельности в соответствии с полученной квалификацией. В случае неисполнения обязательства по трудоустройству заказчик выплачивает гражданину компенсацию в размере трехкратной среднемесячной начисленной заработной платы в соответствующем субъекте РФ, на территории которого он должен был быть трудоустроен, на дату отчисления из образовательной организации в связи с завершением обучения. Гражданин обязан освоить образовательную программу с возможностью ее изменения и (или) формы обучения по согласованию с заказчиком, трудоустроиться в срок, указанный в договоре, и отработать не менее трех лет после обучения. За неисполнение этих обязанностей гражданин обязан возместить заказчику расходы, связанные с предоставлением мер поддержки.

6. Расширен круг отношений, опосредованных договорами о целевом обучении: это может быть обучение гражданина в образовательной организации как на бюджетной основе, так и на внебюджетной (платной) основе за счет средств заказчика. Если обучение проводится на бюджетной основе, гражданин вправе получать государственную стипендию (академическую или социальную); в другом случае стипен-

¹ Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 337-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования целевого обучения».

дия может выплачиваться за счет средств заказчика в соответствии с договором о целевом обучении.

Обращение к генезису правового регулирования отношений по целевой подготовке кадров и содержания договора о целевом обучении вызвано неопределенностью правовой природы данного вида договора, поскольку неясно, в предмет какой отрасли права входят соответствующие правоотношения. С одной стороны, можно утверждать, что договор о целевом обучении относится к сфере административного права, поскольку он регулируется законодательством об образовании; стороной договора выступают органы государственной или муниципальной власти; финансовой основой является соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации. С другой стороны, в договоре о целевом обучении прослеживаются гражданско-правовые признаки: используется понятийный аппарат гражданского права («заказчик обучения», «существенные условия договора», «штраф»); предусмотрен возмездный характер обучения в том случае, если заказчиком является частная организация или индивидуальный предприниматель, которые выплачивают образовательной организации стоимость обучения будущего работника. Однако представляется, что критерием отнесения договора о целевом обучении к той или иной отрасли права должны выступать не законодательство и используемый понятийный аппарат, а сущность правоотношений, их цель и содержание.

Исторически сложившаяся цель анализируемого договора, как было указано, заключается в удовлетворении потребностей работодателя в кадрах с определенным уровнем образования (квалификацией), с одной стороны, и в удовлетворении потребностей гражданина в гарантированном трудоустройстве к конкретному работодателю в соответствии с полученной квалификацией – с другой. Содержание договора составляют взаимные права и обязанности будущего работодателя и будущего работника, связанные с обучением в образовательной организации по определенной образовательной программе, а также последующим трудоустройством и отработкой. При этом образовательная организация, в которой проводится обучение, обязана учитывать предложения заказчика при организации практики, что в очередной раз подчеркивает целевой характер обучения в интересах конкретного работодателя. Указанные цель и содержание совпадают с целями и содержанием отношений по трудоустройству у данного работодателя, входящими в предмет трудового права (ст. 1 ТК РФ), а также имеют много общего с ученическими правоотношениями.

Ученичество как способ передачи профессиональных знаний и навыков в сфере трудовой деятельности известно еще с древних времен. В России ученичество приобрело форму подготовки кадров из числа лиц, не имеющих профессионального образования, чаще всего молодежи, на учебной базе работодателя (в школах фабрично-заводского ученичества, учебных бригадах и мастерских). Первые нормы об ученичестве нашли отражение в Кодексе законов о труде РСФСР 1922 г. и только к 2001 г. (к моменту принятия ТК РФ) образовали самостоятельный институт трудового права¹. Ученики в процессе обучения приобретали, как правило, рабочую квалификацию под руководством более опытных работников, учились у них мастерству.

Ученические правоотношения сегодня входят в предмет трудового права. Они либо предшествуют собственно трудовому отношению, если ученический договор заключается между работодателем и лицом, ищущим работу, либо существуют параллельно, если ученический договор заключается с работником. В соответствии со ст. 198 ТК РФ ученический договор, заключенный с работником, является дополнительным к трудовому договору, а вот природу договора с лицом, ищущим работу, законодатель не определяет. Не случайно в научной литературе возникали дискуссии по поводу гражданско-правовой природы ученического договора, особенно в тот период, когда ст. 198 ТК РФ в утратившей силу редакции прямо называла такой договор гражданско-правовым. Л. Ю. Бугров такой подход законодателя считал недоразумением и настаивал на трудово-правовой природе ученического договора².

В связи с тем что цели и содержание ученических правоотношений и отношений по целевой подготовке кадров совпадают, возникает мысль о том, что ученический до-

¹ Подробнее см.: Лушникова М. В., Лушников А. М. Очерки теории трудового права. СПб., 2006. С. 179–192.

² Бугров Л. Ю. Трудовой договор в России и за рубежом. Пермь, 2013. С. 165.

говор с лицом, ищущим работу, и договор целевого обучения – это одинаковые по своей правовой природе договоры, совмещающие элементы образования и труда. В судебной практике встречаются решения, подтверждающие эту мысль.

Например, апелляционным определением Суда Еврейской автономной области от 26 декабря 2014 г. по делу № 33-661/2014 решение суда первой инстанции было оставлено без изменений. В решении суд отказал истцу (ОАО «РЖД») в удовлетворении иска о взыскании расходов на подготовку по программе высшего образования студента Ф., который был обязан трудоустроиться и отработать после обучения у истца, по той причине, что истец не предоставил Ф. работу (должность) по полученной специальности. Предлагаемые варианты трудоустройства не соответствовали полученному образованию. Суд, анализируя договор о целевом обучении, сослался в мотивировочной части на ст. 198 и 207 ТК РФ, тем самым фактически признав однородность двух договоров.

Аналогичная позиция изложена в апелляционном определении Хабаровского краевого суда от 15 августа 2014 г. по делу № 33-5031/2014, в котором суд, анализируя договор о подготовке специалиста с высшим образованием, сослался на положения ст. 198, 199, 207, 249 ТК РФ. На их основании с ответчика Ю. взысканы расходы на обучение, которое понесло ОАО «ДГК» из-за того, что Ю. не исполнил обязательство по трудоустройству и отработке.

Апелляционным определением Свердловского областного суда от 17 января 2017 г. по делу № 33-243/2017(33-23037/2016) решение суда было оставлено без изменения; суд принял сторону ответчика (выпускника вуза) по причине пропуска срока исковой давности, предусмотренного трудовым законодательством. Между Следственным управлением по Кировской области (истцом), Л. (ответчиком) и Уральским государственным юридическим университетом был заключен договор о подготовке студента в Институте прокуратуры УрГЮУ с последующим трудоустройством в органы прокуратуры РФ. По условиям договора образовательное учреждение обязалось обеспечить целевую специальную подготовку ответчика прокурорско-следственной направленности сверх государственного стандарта, начиная с первого курса, а истец – трудоустроить ответчика после получения диплома о высшем образовании. В свою очередь ответчик обязался пройти обучение, а после его завершения отработать в Следственном управлении по Кировской области не менее пяти лет, а также возместить расходы, понесенные на целевую подготовку в случае неисполнения взятых на себя обязательств. После окончания образовательного учреждения Л. к работе в Управлении не приступил.

Разрешая спор, суд пришел к выводу, что к возникшим между сторонами отношениям подлежат применению нормы трудового (ч. 2 ст. 392 ТК РФ), а не гражданского законодательства. Истец же свою позицию выстраивал на том, что договор о специальной подготовке студента носит гражданско-правовой характер и возникшие из него отношения подлежат регулированию нормами гражданского права (ст. 309, 310 ГК РФ). Не согласился суд первой инстанции и с доводами истца о том, что ответчик на момент заключения договора не состоял в трудовых (служебных) отношениях с Управлением, в связи с чем к правоотношениям сторон должны применяться нормы гражданского законодательства, а не трудового. Эти доводы суд признал основанными на неверном толковании норм материального права, в том числе ст. 198 ТК РФ, согласно которой работодатель имеет право заключать ученический договор как с работником данной организации, так и с лицом, ищущим работу, а также положений ст. 205 ТК РФ, предусматривающих распространение на учеников трудового законодательства, включая законодательство об охране труда. Заключенный между сторонами договор и вытекающие из него обязательства, в том числе обязанность ответчика возместить расходы на его обучение, основаны на положениях гл. 32 ТК РФ (ст. 198–208). В силу ч. 2 ст. 392 ТК РФ (в редакции, действовавшей на момент спорных правоотношений) работодатель имеет право обратиться в суд по спорам о возмещении работником ущерба, причиненного работодателю, в течение *одного года* со дня обнаружения причиненного ущерба. Если работодатель пропустил срок для обращения в суд, суд вправе отказать в иске.

Конечно, вряд ли можно согласиться с полным отождествлением судами договора о целевом обучении с ученическим договором, но они действительно имеют общие

трудоправовые признаки. Не случайно К. Н. Гусов предлагал делить индивидуальные договоры в сфере труда на договоры о трудовой и об учебно-трудовой деятельности¹. В доктрине трудового права устоялась позиция о том, что ученический договор относится к «иным индивидуальным договорам и соглашениям в сфере труда»². Критериями такого правопонимания выступает субъектный состав ученического договора (работник или лицо, ищущее работу, и работодатель), а также неразрывная связь с трудовым договором. В частности, утверждается, что дополнительные индивидуально-договорные соглашения производны от трудового договора и «существуют во временных границах постольку, поскольку существует сам трудовой договор»³.

Если ученический договор заключается с работником, то приведенные аргументы не вызывают вопросов. В ситуации, когда ученический договор заключается с лицом, ищущим работу, никто не оспаривает его учебно-трудовой (образовательно-трудовой) характер, хотя трудового договора еще нет, он возникнет в будущем. Так почему нельзя утверждать, что договор о целевом обучении, заключаемый между работодателем и гражданином (или работником), также обладает всеми указанными признаками? Лишь потому, что обучение проводит не сам работодатель, а образовательная организация? Полагаем, что нет. Несмотря на то что договор о целевом обучении регулируется ФЗ об образовании, а ученический договор – ТК РФ, их цель и сущность совпадают. Чтобы подчеркнуть эту связь, желательно дополнить ТК РФ нормой о том, что работодатель вправе заключать договоры о целевом обучении с лицами, ищущими работу, работниками в соответствии с законодательством об образовании.

Признание договора о целевом обучении договором из сферы трудового права способствовало бы и совершенствованию правового регулирования ученического договора. В настоящий момент в ст. 199 ТК РФ не предусмотрены обязанность работодателя трудоустроить ученика после обучения и ответственность за ее нарушение, тогда как заказчику целевого обучения соответствующая обязанность вменяется. Заказчик целевого обучения обязан трудоустроить гражданина по полученной квалификации не позднее срока, установленного договором о целевом обучении, с указанием места осуществления трудовой деятельности (ч. 2 ст. 56 ФЗ об образовании). В случае неисполнения этой обязанности заказчик обучения (как уже отмечалось) выплачивает гражданину компенсацию в размере трехкратной среднемесячной начисленной заработной платы в соответствующем субъекте РФ (ч. 5 ст. 56 ФЗ об образовании). Думается, что такую же обязанность и ответственность работодателя необходимо закрепить в ТК РФ, предусмотрев новую статью о правах и обязанностях работодателя, чтобы выровнять баланс интересов сторон ученического договора.

Таким образом, договор о целевом обучении – это вид договора об образовании, относящийся к договорам в сфере труда наряду с ученическим договором. Такая классификация обогащает предмет трудового права, позволяет решать практические и теоретические вопросы правового регулирования соответствующих отношений с точки зрения трудового права, создавать единые подходы к разработке понятийного аппарата, системы правовых гарантий работников (в том числе будущих, совмещающих работу с получением образования), обеспечению защиты трудовых прав работников и экономических интересов работодателей, инвестирующих в человеческие ресурсы.

Список литературы

Бондаренко Э. Н. Договоры и соглашения в сфере трудового права // Актуальные проблемы трудового права: учеб. для магистров / отв. ред. Н. Л. Лютов. М., 2017.

Бугров Л. Ю. Трудовой договор в России и за рубежом. Пермь, 2013.

Гусов К. Н. Договоры о труде в трудовом праве при формировании рыночной экономики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1993.

Лушникова М. В., Лушников А. М. Очерки теории трудового права. СПб., 2006.

Социальные договоры в праве: моногр. / Н. Н. Тарусина, А. М. Лушников, М. В. Лушникова. М., 2017.

¹ Гусов К. Н. Договоры о труде в трудовом праве при формировании рыночной экономики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1993. С. 33.

² Бондаренко Э. Н. Договоры и соглашения в сфере трудового права // Актуальные проблемы трудового права: учеб. для магистров / отв. ред. Н. Л. Лютов. М., 2017. С. 212.

³ Социальные договоры в праве: моногр. / Н. Н. Тарусина, А. М. Лушников, М. В. Лушникова. М., 2017. С. 45.

References

Bondarenko E. N. Dogovory i soglasheniya v sfere trudovogo prava // Aktual'nye problemy trudovogo prava: ucheb. dlya magistrów / otv. red. N. L. Lyutov. M., 2017.

Bugrov L. Yu. Trudovoi dogovor v Rossii i za rubezhom. Perm', 2013.

Gusov K. N. Dogovory o trude v trudovom prave pri formirovanii rynochnoi ekonomiki: avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. M., 1993.

Lushnikova M. V., Lushnikov A. M. Ocherki teorii trudovogo prava. SPb., 2006.

Sotsial'nye dogovory v prave: monogr. / N. N. Tarusina, A. M. Lushnikov, M. V. Lushnikova. M., 2017.

ПРИЗНАНИЕ ПРАВА КАК СПОСОБ ЗАЩИТЫ КОРПОРАТИВНЫХ ПРАВ**Старовойтова Анна Сергеевна**

Соискатель кафедры гражданского права Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА) (Москва),
e-mail: annastar2@rambler.ru

Автор утверждает, что требование о признании права может использоваться для защиты корпоративных прав. Признание права как способ защиты прав участников юридических лиц следует рассматривать как иск о признании корпоративного правоотношения. Аргументируется позиция о том, что в рамках требования о признании корпоративных прав могут быть подтверждены как основные, так и зависимые (производные) правоотношения. Сделан вывод о том, что юридическая природа и соответственно механизм защиты корпоративных и обязательственных прав во многом совпадают. Иск о признании права может оказаться эффективным средством защиты прав из производных правоотношений в том случае, когда юридический интерес истца заключается в устранении правовой неопределенности относительно существования указанного правоотношения. Частным случаем применения признания права как способа защиты гражданских прав является предъявление иска о восстановлении корпоративного контроля. Особое внимание уделяется правовой конструкции иска о признании корпоративных прав. Рассматривается ряд сложных вопросов цивилистики: об объекте, условиях предъявления иска о признании права, субъектах иска. Автор приходит к выводу о необходимости разграничения требования о признании корпоративных прав и схожих с ним юридических конструкций (требования о признании сделки недействительной и реституции). Названы основные различия указанных способов защиты прав.

Ключевые слова: признание права, восстановление корпоративного контроля, способы защиты прав, защита корпоративных прав, нарушение права, корпоративные правоотношения

RECOGNITION OF A RIGHT AS A WAY TO PROTECT CORPORATE RIGHTS**Starovoitova Anna**

Applicant, Kutafin Moscow State Law University (MSAL) (Moscow), e-mail: annastar2@rambler.ru

The article asserts that the claim for recognition of a right can be used to protect corporate rights. Recognition of a right as a way to protect the rights of participants of legal entities should be defined as a claim for recognition of a corporate legal relationship. Arguments are provided to prove that both basic and dependent (derivative) legal relations can be confirmed within the framework of the claim for recognition of corporate rights. It is concluded that the protection of corporate and obligation rights are very similar in terms of their legal nature and the protection mechanism. The claim for recognition of a right can turn out to be an effective way to protect the rights from derivative legal relations in the case when a legal interest of the claimant is to eliminate legal uncertainty related to the existence of the legal relationship. A specific instance of using recognition of a right as a civil remedy is the submission of a claim for the shareholder reinstatement. Special attention is paid to a legal structure of the claim for recognition of corporate rights. The author considers a number of complex issues of civil law: an object and conditions of submitting the claim for recognition of a right, subjects of this claim. It is concluded that it is necessary to distinguish the claim for recognition of corporate rights and the legal structures similar to it (the claim for invalidation of the transaction and the restitution). The main differences between the indicated remedies are formulated.

Key words: recognition of a right, shareholder reinstatement, remedies, protection of corporate rights, infringement of rights, corporate relations

Гражданский порядок призван обеспечивать возможность осуществления гражданских прав управомоченными субъектами. Но поскольку такие права могут нарушаться или оспариваться, гражданское законодательство предоставляет разнообразные способы их защиты. В ст. 12 ГК РФ закреплены основные способы защиты гражданских прав, в том числе признание права. Однако вопрос о юридической характеристике указанного способа защиты остается неразрешенным как на законодательном, так и на доктринальном уровне¹.

В ходе проводимого в последние годы реформирования гражданского законодательства в проект федерального закона о внесении изменений в раздел второй части первой Гражданского кодекса Российской Федерации² (далее – Законопроект) была включена новая статья «Признание вещного права». Таким образом, разработчики Законопроекта предусмотрели возможность использования признания права в отношении вещных прав. О том, что требование о признании права применяется и для защиты интеллектуальных прав, свидетельствуют положения части четвертой ГК РФ (ст. 1252 ГК РФ). Однако по итогам реформы обязательственного права вопрос о возможности защиты обязательственных прав с помощью иска об их признании на законодательном уровне решен не был.

Возможно ли использование признания права как способа защиты в отношении корпоративных прав?

В гражданско-правовой науке традиционно выделяют два уровня гражданско-правовой регламентации способов защиты гражданских прав. На первом уровне определены способы защиты, которые носят универсальный характер и используются для защиты любого субъективного гражданского права. На втором уровне закреплены способы защиты, которые применяются только в отношении определенных видов гражданских прав. Так, В. В. Витрянский полагает, что универсальные способы защиты гражданских прав установлены в ст. 12 ГК РФ, к их числу относится и признание права. Способы, предназначенные для защиты конкретных гражданских прав и непригодные для универсального применения, отнесены ГК РФ (ст. 12), по мнению автора, к иным способам, предусмотренным законом³. Примерами таких способов защиты являются виндикационный и негаторный иски.

Таким образом, признание права является универсальным способом защиты гражданских прав и может применяться также в отношении корпоративных прав.

Стоит отметить, что корпоративные отношения стали выделять в предмете гражданского права относительно недавно⁴. Большинство ученых сходятся во мнении, что рассматриваемые правоотношения представляют собой особую разновидность гражданских правоотношений⁵. Означает ли это, что для защиты корпоративных прав, являющихся элементом содержания указанных правоотношений, используются не универсальные способы защиты, а специальные, учитывающие их особую правовую природу?

¹ Подробнее см.: *Василевская Л. Ю.* Иск о признании права: проблемы определения и толкования // Судья. 2011. № 6. С. 17–22; *Ее же.* Иск о признании права: проблемы юридической квалификации // Право и бизнес: сб. ст. I ежегодной междунар. науч.-практ. конф., приуроченной к 80-летию со дня рождения проф. В. С. Мартемьянова. М., 2012. С. 76–79; *Ее же.* Признание права как способ защиты гражданских прав предпринимателя // Бизнес и право: проблемы науки и практики: материалы Всерос. науч.-практ. конф. Н. Новгород, 2011. С. 6–20; *Богданова Е. Е.* Отдельные проблемы признания права как способа защиты гражданских прав // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 2. С. 103–112.

² В соответствии с постановлением Государственной Думы ФС РФ от 16 ноября 2012 г. единый законопроект об изменениях в ГК РФ был разделен на несколько самостоятельных законопроектов (большая часть которых была окончательно принята в течение 2012–2015 гг.). Законопроект о внесении изменений в раздел второй части первой Гражданского кодекса Российской Федерации (проект № 47538-6/5) стал пятым, был доработан и подготовлен ко второму чтению в Государственной Думе ФС РФ, которое еще не состоялось.

³ *Брагинский М. И., Витрянский В. В.* Договорное право. Книга первая: общие положения. 3-е изд., стереотип. М., 2008. С. 782.

⁴ Федеральный закон от 30 декабря 2012 г. № 302-ФЗ «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации».

⁵ *Ломакин Д. В.* Корпоративные правоотношения: общая теория и практика ее применения в хозяйственных обществах. М., 2008. С. 76; *Синицын С. А.* Корпоративные правоотношения: содержание и особенности регулирования // Журнал российского права. 2015. № 6. С. 52–67.

По мнению В. А. Русановой, выбор способа защиты предопределяется особенностями охраняемого права и характером его нарушения, поэтому именно корпоративные способы защиты позволяют в наибольшей степени обеспечить защиту прав корпораций¹. Д. В. Ломакин также указывает, что для защиты корпоративных прав гражданским законодательством предусмотрены специальные способы защиты, которые можно именовать корпоративными. Такие способы обусловлены особенностями корпоративной природы, и их перечень достаточно широк².

Полагаем, что применение признания права для защиты корпоративных прав является не только целесообразным, но и необходимым.

Согласимся с В. М. Гордоном, который указывал, что требование о признании по своему предмету может быть квалифицировано как *иск о судебном подтверждении правоотношения*³. Это означает, что вопрос о правовой квалификации иска о признании права не может быть решен без выяснения сути корпоративных правоотношений.

В п. 1 ст. 2 ГК РФ корпоративные отношения определены как «отношения, связанные с участием в корпоративных организациях или с управлением ими». На первый взгляд понятие корпоративных отношений сформулировано просто. Однако согласимся с С. А. Сеницыным в том, что приведенная дефиниция представляется чрезмерно емкой и неопределенной⁴. «Понятия субъективного корпоративного права, корпоративных правоотношений, находясь между собой в неразрывной связи, не получили логически завершеного концептуального развития, в связи с чем констатируется дискуссионность содержания понятия корпоративных прав»⁵.

По мнению Д. В. Ломакина, корпоративные правоотношения возникают, изменяются и прекращаются в связи с приобретением, осуществлением и передачей корпоративных прав и исполнением корпоративных обязанностей. Корпоративные правоотношения можно определить как отношения участия или членства⁶. Ученый полагает, что корпоративные правоотношения включают в себя два вида правоотношений: основные и зависимые (производные). «Основное корпоративное правоотношение – это правоотношение участия, которое возникает в результате приобретения прав участия, оформляющих принадлежность субъекта к внутренней структуре корпорации, приобретения им статуса участника (члена)»⁷. Такое правоотношение существует между корпорацией, с одной стороны, и ее отдельным участником (членом) – с другой. Производные корпоративные правоотношения возникают на основании сложного юридического состава. Элементами последнего являются основное корпоративное правоотношение и дополнительные юридические факты.

Из рассуждений Д. В. Ломакина следует, что элементом содержания основного корпоративного правоотношения выступают права участия (членства), которые возникают одновременно с таким отношением и обусловлены лишь самим его существованием. Автор приводит следующий пример. Лицо, приобретая акцию, становится участником правоотношения членства (основного корпоративного правоотношения), а также субъектом удостоверяемых ею прав, которые являются элементом содержания данного правоотношения. Такими правами выступают права на получение части прибыли акционерного общества в виде дивидендов, на участие в управлении обществом, на часть имущества, остающегося после ликвидации общества. Они возникают одновременно с правоотношением участия, и для их порождения не требуется дополнительных юридических фактов, кроме тех, которые направлены на приобретение акций. Вместе с тем у участников (членов) корпорации могут быть и другие права, которые также обусловлены существованием правоотношения участия (членства), но для возникновения которых необходимы дополнительные юридические факты. Такими пра-

¹ Русанова В. А. Корпоративные способы защиты прав участников хозяйственных обществ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 72.

² Ломакин Д. В. Указ. соч. С. 246–248.

³ Гордон В. М. Иски о признании. Ярославль, 1906. С. 45.

⁴ Сеницын С. А. Указ. соч. С. 52–67.

⁵ Суханов Е. А. Вещные права и права на нематериальные объекты // Суханов Е. А. Гражданское право России – частное право. М., 2008. С. 325. Цит. по: Сеницын С. А. Корпоративные правоотношения: содержание и особенности регулирования. С. 52.

⁶ Ломакин Д. В. Указ. соч. С. 52.

⁷ Там же. С. 56.

вами являются, например, права требования выплаты дивидендов в виде определенной денежной суммы, для появления которых нужен дополнительный юридический факт – решение общего собрания акционеров о выплате дивидендов. Указанные права становятся в свою очередь элементом содержания производных корпоративных правоотношений. Д. В. Ломакин отмечает, что производные правоотношения по своей юридической природе, за отдельными исключениями, представляют собой гражданские обязательства, в которых, например, праву акционера на выплату дивидендов корреспондирует обязанность корпорации по их выплате¹.

Не все ученые видят смысл в приведенной классификации корпоративных правоотношений. Так, С. А. Сеницын полагает, что субъективное право на дивиденды является разновидностью корпоративных субъективных прав или правомочием, которое возникает в силу определенных юридических фактов в рамках уже корпоративного правоотношения. Такому праву или правомочию корреспондирует гражданско-правовая обязанность по выплате причитающихся дивидендов².

Однако, на наш взгляд, рассмотренная классификация корпоративных правоотношений имеет не только теоретическую, но и практическую значимость, поскольку на ее основе можно определить особенности использования признания права как способа защиты корпоративных прав.

Возвращаясь к защите корпоративных прав, зададимся вопросом: какие правоотношения могут быть подтверждены в рамках требования об их признании? Полагаем, что применение признания права направлено на подтверждение основного корпоративного правоотношения, т. е. юридической связи между истцом и корпорацией, в том числе такого элемента ее содержания, как права участия в корпорации.

Права участия в корпорации следует рассматривать не только как объект гражданских прав, но и как элемент содержания корпоративных правоотношений. Так, возвращая истцу права участия в корпорации, суд таким образом подтверждает наличие корпоративного правоотношения между истцом и корпорацией, и соответственно наоборот.

В правовой литературе и ранее указывалось на то, что признание права как способ защиты гражданских прав может применяться и для защиты корпоративных прав. Так, А. А. Маковская отмечала, что классическая цивилистика располагает пригодным средством защиты субъектов прав, удостоверенных бездокументарной ценной бумагой. Иск о признании права является оптимальным способом защиты нарушенных прав владельцев бездокументарных ценных бумаг и полностью соответствует их правовой природе³. По мнению В. А. Русановой, признание права на долю в уставном капитале является одним из способов защиты нарушенных прав участника общества⁴.

В то же время авторы соглашались с тем, что применение признания права для защиты корпоративных прав имеет некоторые недостатки. В гражданском праве, в частности, не установлены основания и правила использования указанного способа защиты. При рассмотрении требования о признании права можно лишь применять по аналогии положения ст. 302 ГК РФ или отказаться от их применения, что означало бы игнорирование «добросовестных приобретателей»⁵. Аналогичная ситуация складывается и при использовании иска о признании вещных прав: правила его применения и удовлетворения также законодательно не установлены, однако это не является основанием для отказа от использования признания права как способа защиты вещных прав. Нами уже отмечалось, что в целях разрешения указанной правовой проблемы в отношении иска о признании права собственности необходимо сформулировать положения, подобные правилам об истребовании имущества от добросовестного приобретателя (ст. 302 ГК РФ), применяемым при предъявлении виндикационного иска⁶.

¹ Ломакин Д. В. Указ. соч. С. 54–77.

² Сеницын С. А. Указ. соч. С. 52–67.

³ Маковская А. А. Восстановление корпоративного контроля в системе способов защиты корпоративных прав // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2009. № 1. С. 109.

⁴ Русанова В. А. Указ. соч. С. 180.

⁵ Там же.

⁶ Старовойтова А. С. Признание права как способ защиты вещных прав // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 3. С. 120–127.

Некоторые авторы в качестве недостатка использования требования о признании права для защиты корпоративных прав также отмечали, что в случае признания допустимости указанного способа защиты прав участников общества с ограниченной ответственностью (ООО) возникает вопрос о правомерности¹ конструкции «право на право»².

По итогам реформы гражданского законодательства появилась новелла – правила защиты прав участников корпораций, утративших такие права помимо своей воли в результате неправомерных действий третьих лиц (п. 3 ст. 65.2 ГК РФ). В доктрине указанная юридическая конструкция именуется «восстановлением корпоративного контроля». Изначально такое понятие использовалось в ряде постановлений Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ³.

Полагаем, что предъявление требования о восстановлении корпоративного контроля представляет собой частный случай использования признания права как способа защиты гражданских прав (ст. 12 ГК РФ)⁴, а положения п. 3 ст. 65.2 ГК РФ предусматривают условия и правила его применения в отношении корпоративных прав, но не закрепляют новый способ их защиты. На наш взгляд, применение восстановления корпоративного контроля направлено именно на подтверждение основного корпоративного правоотношения. Истец, обращаясь в суд с иском о восстановлении корпоративного контроля, требует возврата акций или долей в уставном капитале корпорации, т. е. прав участия в ней, которые являются элементом содержания корпоративных правоотношений.

Очевидно, что действительный юридический интерес обладателя прав участия в корпорации заключается в том, чтобы быть участником основного корпоративного правоотношения в целях осуществления таких прав. Подобный подход, как подтверждается судебно-арбитражной практикой⁵, дает возможность признать права участия в корпорации за истцом даже тогда, когда оформляющие указанные права акции или доли в уставном капитале прекратили свое существование вследствие преобразования общества или в случае увеличения уставного капитала и т. д. При таких обстоятельствах юридическая связь (основное корпоративное правоотношение) между истцом и корпорацией, в том числе ее правопреемником, может быть подтверждена судом, а следовательно, будут признаны и права участия истца в корпорации.

Таким образом, гражданское законодательство предусматривает применение признания права как способа защиты корпоративных прав (п. 3 ст. 65.2 ГК РФ). Судебно-арбитражная практика также дает немало примеров использования указанного способа защиты прав из корпоративных правоотношений. В то же время, несмотря на законодательное закрепление и применение рассматриваемого способа защиты, остаются неразрешенными вопросы о его правовой природе, юридической характеристике, а также границах его применения.

Используется ли требование о признании для защиты прав из производных корпоративных правоотношений? Отметим, что защита обязательственных и корпоративных прав по юридической природе и механизму осуществления во многом схожа. Сказанное подтверждает и норма п. 3 ст. 307.1 ГК РФ, в которой установлено, что к требованиям, возникшим из корпоративных отношений, применяются общие положения об обязательствах.

¹ Полагаем, что потребность гражданского оборота в признании правомерности юридической конструкции «право на право» очевидна и ее отрицание может сдерживать развитие гражданских правоотношений. Подробнее см.: *Василевская Л. Ю.* Конструкция «право на право» в гражданском праве: истоки и нормативное регулирование // Вестник Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа. 2004. № 1. С. 82–93.

² *Ломакин Д. В.* Указ. соч. С. 176–177.

³ Постановления Президиума ВАС РФ от 3 июня 2008 г. № 1176/08 по делу № А14-14857/2004-571/21; от 10 июня 2008 г. № 5539/08 по делу № А40-1837/06-138-91.

⁴ В правовой литературе можно встретить иную позицию относительно определения места восстановления корпоративного контроля в системе способов защиты гражданских прав. Так, С. В. Сарбаш квалифицирует рассматриваемый способ защиты как разновидность восстановления положения, существовавшего до нарушения права (ст. 12 ГК РФ) (*Сарбаш С. В.* Восстановление корпоративного контроля // Вестник гражданского права. 2008. № 4. С. 70–79).

⁵ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 22 марта 2018 г. № Ф05-3039/18 по делу № А41-61651/2017.

Предметом производного корпоративного правоотношения, как и предметом обязательства, является совершение определенного действия одной стороной в пользу другой. Так, обращение за защитой прав из производных корпоративных правоотношений – это требование о присуждении ответчика к совершению конкретных действий в пользу истца. Отличительной чертой решения по иску о признании является то, что оно ограничивается лишь подтверждением спорного правоотношения и не возлагает на ответчика обязанностей по его исполнению. Так, если интерес истца заключается именно в присуждении ответчика к совершению определенных действий (например, к уплате дивидендов), то судебное подтверждение существования субъективного корпоративного права (права требования) не создает для управомоченного лица никаких позитивных правовых последствий.

Таким образом, думается, что требование о признании права чаще всего не обеспечивает эффективной защиты прав из производных корпоративных правоотношений, поскольку в рамках дела по такому иску суд только подтверждает наличие правоотношения, но не право на его исполнение. Считаем, что в указанных случаях необходимо заявлять иск о присуждении (иск о присуждении к исполнению обязанности в натуре, возмещении убытков), но не иск о признании права.

В то же время полагаем, что требование о признании права может оказаться эффективным средством защиты прав из производных корпоративных (обязательственных) правоотношений в том случае, если юридический интерес истца заключается в устранении правовой неопределенности относительно существования указанного правоотношения, но не в принуждении ответчика к его исполнению. Основанием такого интереса может служить, например, невозможность совершения собственных действий или сделок участником корпорации (в частности, сделки по уступке права требования выплаты дивидендов). Тем самым критерием возможности применения признания права для защиты прав из производных корпоративных правоотношений является характер юридического интереса истца.

Исходя из сказанного иск о признании корпоративных прав можно определить как требование о подтверждении наличия или отсутствия корпоративного правоотношения, предъявляемое для подтверждения факта принадлежности истцу корпоративных прав, когда такие права оспариваются или не признаются.

Предметом иска о признании корпоративных прав является подтверждение наличия или отсутствия корпоративного правоотношения, а также факта принадлежности истцу корпоративных прав. Суд определяет, состоит ли истец в правоотношениях с корпорацией, а также подтверждает, что одна сторона спора имеет права участия в корпорации, а другая таких прав не имеет. Основанием иска о признании корпоративных прав является юридический факт, с которым закон связывает возникновение корпоративного правоотношения (приобретение прав участия в корпорации, решение общего собрания участников корпорации о выплате дивидендов и др.). Объектом требования о признании основного корпоративного правоотношения выступают права участия в корпорации, оформленные в виде акций, долей и т. д. Правом на предъявление иска о признании корпоративных прав обладает лицо, полагающее, что именно ему принадлежат такие права, которые не признаются или оспариваются иным лицом. Ответчиком по иску о признании корпоративных прав выступает лицо, с которым истец состоит в корпоративном правоотношении, являющемся предметом иска о признании. Субъектами пассивной легитимации по иску о признании основного корпоративного правоотношения считаются обладатели спорных прав участия в корпорации и сама корпорация как участник корпоративного правоотношения, элементом содержания которого являются оспариваемые права. В результате предъявления рассматриваемого требования устанавливается материально-правовое положение всех указанных лиц¹.

Каковы условия предъявления и удовлетворения иска о признании корпоративных прав?

¹ См., например: постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 8 февраля 2018 г. № 10АП-20407/17 по делу № А41-16332/16; постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 4 августа 2017 г. № 09АП-27210/17 по делу № А40-204710/2016.

В литературе¹ в качестве общего условия применения признания права как способа защиты гражданских прав выделяют наличие юридического интереса, состоящего в судебном подтверждении. Как уже отмечалось, юридический интерес истца для предъявления требования о признании основного корпоративного правоотношения заключается в том, чтобы быть участником такого правоотношения в целях осуществления прав участия в корпорации. В п. 3 ст. 65.2 ГК РФ также сформулированы правила и условия применения требования о признании основного корпоративного правоотношения (восстановлении корпоративного контроля) как способа защиты рассматриваемых прав. Так, участник корпорации вправе предъявить иск о признании корпоративных прав, перешедших к иным лицам, с выплатой им компенсации в том случае, если он утратил такие права участия в организации помимо своей воли в результате противоправных действий третьих лиц.

Применяя признание права (восстановление корпоративного контроля) как способ защиты корпоративных прав, суд устанавливает лишь факт утраты корпоративных прав истцом помимо его воли в результате неправомерных действий других участников корпорации или третьих лиц. На основании п. 3 ст. 65.2 ГК РФ суд может и отказать в возврате истцу прав участия в корпорации, если это повлечет, например, несправедливое лишение других лиц прав участия в корпорации или негативные социальные последствия. Тем самым решение вопроса о возврате истцу прав участия в корпорации оставлено на усмотрение суда. Заметим, что положения п. 3 ст. 65.2 ГК РФ не устанавливают такого понятия, как «добросовестный приобретатель корпоративных прав». Иными словами, суд при вынесении решения по делу о признании корпоративных прав не оценивает действия ответчика по приобретению оспариваемых прав участия в корпорации на предмет добросовестности и не руководствуется конкретными и четкими правилами об их возврате в зависимости от этого, что подтверждается судебной арбитражной практикой².

Иски о признании производного корпоративного правоотношения могут предъявляться, только если они имеют самостоятельное значение, т. е. юридический интерес истца заключается исключительно в подтверждении правоотношения независимо от осуществления права истца на исполнение чего-либо со стороны ответчика.

При исследовании признания права как способа защиты корпоративных прав возникает также вопрос о границах его применения и соотношении с другими способами защиты гражданских прав. На практике иск о признании корпоративных прав (восстановлении корпоративного контроля) часто смешивается с требованием о признании сделки недействительной и о применении последствий ее недействительности. Например, Девятый арбитражный апелляционный суд, отменяя определение Арбитражного суда г. Москвы, указал, что судом первой инстанции неверно применены последствия недействительности договора купли-продажи доли в уставном капитале ООО. В рассматриваемом споре восстановление прав истца осуществлялось не на основании п. 2 ст. 167 ГК РФ, а на основании п. 3 ст. 65.2 ГК РФ. Другими словами, суд вправе применить последствия недействительности сделки не в виде возврата всего полученного по сделке в натуре на основании п. 2 ст. 167 ГК РФ (даже когда такой возврат возможен), а в виде выплаты покупателем справедливой компенсации в пользу продавца согласно п. 3 ст. 65.2 ГК РФ, не восстанавливая продавца в правах участника общества³.

При анализе одного из рассмотренных Президиумом ВАС РФ дел, решение по которому стало основой для формирования практики по использованию восстановления корпоративного контроля как способа защиты корпоративных прав, обращает на себя внимание то, что истцом заявлялось требование о применении последствий недействительности договора купли-продажи доли (в уставном капитале ООО), которая перестала существовать в результате увеличения уставного капитала общества⁴. Так

¹ Гордон В. М. Указ. соч. С. 282.

² Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 8 февраля 2018 г. № 10АП-20407/17 по делу № А41-16332/16.

³ Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 5 июня 2018 г. № 09АП-21178/18 по делу № А40-146494/16.

⁴ Постановление Президиума ВАС РФ от 3 июня 2008 г. № 1176/08 по делу № А14-14857/2004-571/21.

как предъявленное требование о реституции не подлежало удовлетворению и иные способы защиты не способствовали восстановлению нарушенных корпоративных прав, Президиум ВАС РФ предложил такой способ защиты, как восстановление корпоративного контроля.

С. В. Сарбаш восстановление корпоративного контроля рассматривает как комплексный способ защиты гражданских прав, который в зависимости от конкретной ситуации может включать в себя признание права собственности и виндикацию имущества, признание сделки недействительной и реституцию, защиту нарушенного преимущественного права покупки и т. д., что делает возможной защиту корпоративных прав «наиболее прямым, коротким путем, в обход многостадийного, последовательного применения совокупности других способов защиты»¹.

Полагаем, что приведенные примеры и предложенное указанным автором расширительное толкование требования о восстановлении корпоративного контроля демонстрируют искаженное представление о нем. Во избежание смешения признания корпоративных прав с иными способами защиты (требованием о признании сделки недействительной и применением последствий ее недействительности) следует определить границы и условия его использования.

Считаем, что в случае, когда дело касается договора (сделки), заключенного самим правообладателем корпоративного актива, его отношения с контрагентом носят договорный характер. Другими словами, наличие между спорящими сторонами гражданско-правового договора и предопределяет возможные способы защиты. В подобных случаях положения п. 3 ст. 65.2 ГК РФ не применяются.

Требование о применении последствий недействительности сделки (реституции) и иск о восстановлении корпоративного контроля являются двумя разными по юридической природе требованиями и рассчитаны на применение в различных ситуациях. С нашей точки зрения, использование способа защиты корпоративных прав, установленного в п. 3 ст. 65.2 ГК РФ (восстановление корпоративного контроля), предназначено для защиты корпоративных прав лица, которое утратило права участия в корпорации по иным основаниям (например, фальсификация документов), нежели в результате совершения недействительной сделки.

Условием применения восстановления корпоративного контроля как способа защиты на основании п. 3 ст. 65.2 ГК РФ является факт утраты лицом прав участия в корпорации помимо своей воли в результате неправомерных действий других лиц. Иными словами, речь не идет о сделке, которая, напротив, совершается исключительно по воле ее стороны и с ее участием. Из буквального толкования указанной нормы ГК РФ следует, что если права участия в корпорации перешли к их приобретателю по недействительной сделке (т. е. по воле правообладателя, в том числе с ее пороком), то для защиты указанных прав участник корпорации может использовать только иск о признании сделки недействительной и применении последствий ее недействительности, но не требование о восстановлении корпоративного контроля. Однако требование о признании сделки недействительной и применении последствий ее недействительности может быть предъявлено лишь приобретателю корпоративных прав по сделке. Это означает, что в случае если права участия в корпорации были впоследствии отчуждены третьему лицу, то указанный способ защиты не может обеспечить восстановление прав первоначального правообладателя, передавшего права участия в корпорации другому лицу – приобретателю корпоративных прав по сделке.

Таким образом, различия требований о реституции и восстановлении корпоративного контроля состоят в:

1) субъектном составе спора (в одном случае – стороны сделки, в другом – лицо, утратившее помимо своей воли корпоративный актив, и лицо, к которому такой актив перешел);

2) предмете исследования и оценки (в одном случае исследуется вопрос об условиях действительности сделки, в другом – устанавливается факт утраты прав участия в корпорации помимо воли истца в результате неправомерных действий третьих лиц);

3) условиях удовлетворения требования.

¹ Сарбаш С. В. Указ. соч. С. 70–79.

А. А. Маковская считает, что в зависимости от основания утраты правообладателем корпоративного актива будут применяться различные способы защиты. Если основанием перехода прав на корпоративный актив стала недействительная сделка, то защита прав осуществляется с помощью требования о реституции. Если же переход прав произошел по иному основанию (неправомерные действия третьих лиц), то используются другие способы защиты¹. Согласимся с А. А. Маковской в том, что требование о признании права должно применяться в случаях, когда нарушенное право не может быть защищено другими способами, предусмотренными гражданским законодательством (например, обязательственными). В противном случае будет происходить размывание границ между разными способами защиты гражданских прав, необоснованная подмена одного требования другим².

Итак, сложно согласиться с тем, что восстановление корпоративного контроля включает в себя признание сделки недействительной и реституцию.

В настоящее время на практике широко распространены случаи отчуждения долей в уставном капитале ООО путем выхода участника из корпорации на основании п. 1 ст. 26 Федерального закона от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (далее – Закон об ООО) в целях обхода нотариального удостоверения сделок с долями. Так, участник подает заявление о выходе из корпорации, принадлежащая ему доля в уставном капитале переходит к ООО, после чего в течение года распределяется между участниками корпорации или отчуждается третьему лицу. Но представим ситуацию, в которой заявление о выходе участника из корпорации было сфальсифицировано. Другими словами, выход из корпорации был осуществлен помимо воли его участника в результате противоправных действий третьих лиц. Какой способ защиты необходимо избрать бывшему участнику корпорации?

Судебно-арбитражная практика, рассматривая действия по выходу участника из корпорации в качестве односторонней сделки, подтверждает возможность признания ее недействительной³. Так, защита прав вышедшего из корпорации участника может быть осуществлена путем заявления требования о признании недействительной сделки (выхода из корпорации). Однако если доля в уставном капитале уже была отчуждена другому лицу, стоит согласиться с тем, что указанный способ защиты не обеспечит защиты корпоративных прав бывшего участника (применение последствий недействительности сделки не приведет к возврату истцу прав участия в корпорации). Думается, в этом случае необходимо использовать именно признание права как способ защиты корпоративных прав (восстановление корпоративного контроля).

Полагаем, что иск о признании права следует применять для защиты прав бывшего участника и в том случае, когда принадлежащая ему доля в уставном капитале находится на балансе общества или распределена между его участниками. Так, в одном из дел арбитражный суд указал, что в подобных случаях требование о признании недействительными действий по выходу участника из общества является ненадлежащим способом защиты корпоративных прав, поскольку истцу необходимо заявлять иск о признании права (восстановлении корпоративного контроля), который применяется вне зависимости от признания недействительными ранее совершенных юридически значимых действий с долями⁴.

Использование иска о признании корпоративных прав не должно ограничиваться предъявлением требования о восстановлении корпоративного контроля на основании п. 3 ст. 65.2 ГК РФ. В указанной статье ГК РФ речь идет о *возврате* прав участия в корпорации. Иными словами, из буквального толкования рассматриваемых положений следует, что восстановление корпоративного контроля как способ защиты может быть использовано только лицом, которое обладало правами участия в корпорации, но впоследствии их утратило. На наш взгляд, признание корпоративных прав как спо-

¹ Маковская А. А. Указ. соч. С. 106–109.

² Там же.

³ См., например: п. 13 информационного письма Президиума ВАС РФ от 10 декабря 2013 г. № 162 «Обзор практики применения арбитражными судами статей 178 и 179 Гражданского кодекса Российской Федерации».

⁴ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 18 мая 2016 г. № Ф05-12401/14 по делу № А40-156605/2013.

соб защиты следует применять не только в том случае, когда истец обладал правами участия до их незаконного изъятия, но и в том случае, когда такие права приобретаются первоначально и нуждаются в судебном подтверждении.

Так, в случае смерти участника хозяйственного общества его доля в уставном капитале ООО входит в состав наследства и переходит к наследникам такого участника, если иное не предусмотрено уставом общества. В то же время в силу п. 12 ст. 21 Закона об ООО доля в уставном капитале общества переходит к ее приобретателю с момента внесения соответствующей записи в единый государственный реестр юридических лиц (далее – ЕГРЮЛ). Возникает вопрос: может ли наследник участника корпорации использовать признание права как способ защиты корпоративных прав, которые были им утрачены помимо его воли, если у него имеется свидетельство о праве на наследство, но запись о регистрации перехода к нему прав участия в корпорации не внесена в ЕГРЮЛ? Думается, на поставленный вопрос следует ответить положительно. В этом случае именно иск о признании права способен обеспечить защиту нарушенных корпоративных прав. Для того чтобы в рассмотренной ситуации корпоративные права правообладателя были восстановлены, ему необходимо предъявить требование о признании за ним прав участия в корпорации. Очевидно, что такое требование представляет собой иск о подтверждении существования между истцом и корпорацией основного корпоративного правоотношения.

Согласимся с В. М. Гордоном и А. А. Добровольским в том, что субъективные права существуют независимо от сознания и волевых действий правоприменителей¹, в том числе от наличия государственной регистрации указанных прав. Иными словами, несмотря на отсутствие в ЕГРЮЛ записи о регистрации спорных прав наследника, такие права объективно существуют, а значит, могут предъявляться к защите, в том числе, путем их признания.

Итак, признание права может быть действенным способом защиты корпоративных прав. Дальнейшая проработка вопроса об условиях и границах его применения создаст предпосылки для формирования единообразной правоприменительной практики.

Список литературы

Богданова Е. Е. Отдельные проблемы признания права как способа защиты гражданских прав // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 2.

Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право. Книга первая: общие положения. 3-е изд., стереотип. М., 2008.

Василевская Л. Ю. Иск о признании права: проблемы определения и толкования // Судья. 2011. № 6.

Василевская Л. Ю. Иск о признании права: проблемы юридической квалификации // Право и бизнес: сб. ст. I ежегодной междунар. науч.-практ. конф., приуроченной к 80-летию со дня рождения проф. В. С. Мартемьянова. М., 2012.

Василевская Л. Ю. Признание права как способ защиты гражданских прав предпринимателя // Бизнес и право: проблемы науки и практики: материалы Всерос. науч.-практ. конф. Н. Новгород, 2011.

Василевская Л. Ю. Конструкция «право на право» в гражданском праве: истоки и нормативное регулирование // Вестник Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа. 2004. № 1.

Гордон В. М. Иски о признании. Ярославль, 1906.

Добровольский А. А. Исковая форма защиты права. М., 1965.

Ломакин Д. В. Корпоративные правоотношения: общая теория и практика ее применения в хозяйственных обществах. М., 2008.

Маковская А. А. Восстановление корпоративного контроля в системе способов защиты корпоративных прав // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2009. № 1.

Русанова В. А. Корпоративные способы защиты прав участников хозяйственных обществ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.

Сарбаш С. В. Восстановление корпоративного контроля // Вестник гражданского права. 2008. № 4.

Синицын С. А. Корпоративные правоотношения: содержание и особенности регулирования // Журнал российского права. 2015. № 6.

¹ Гордон В. М. Указ. соч. С. 20, 22–23; Добровольский А. А. Исковая форма защиты права. М., 1965. С. 186–187.

Старовойтова А. С. Признание права как способ защиты вещных прав // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 3.

Суханов Е. А. Вещные права и права на нематериальные объекты // Суханов Е. А. Гражданское право России – частное право. М., 2008.

References

Bogdanova E. E. Otdel'nye problemy priznaniya prava kak sposoba zashchity grazhdanskikh prav // Aktual'nye problemy rossiiskogo prava. 2018. № 2.

Braginskii M. I., Vitryanskii V. V. Dogovornoe pravo. Kniga pervaya: obshchie polozheniya. 3-e izd., stereotip. M., 2008.

Dobrovol'skii A. A. Iskovaya forma zashchity prava. M., 1965.

Gordon V. M. Iski o priznanii. Yaroslavl', 1906.

Lomakin D. V. Korporativnye pravootnosheniya: obshchaya teoriya i praktika ee primeneniya v khozyaistvennykh obshchestvakh. M., 2008.

Makovskaya A. A. Vosstanovlenie korporativnogo kontrolya v sisteme sposobov zashchity korporativnykh prav // Vestnik Vysshego Arbitrazhnogo Suda RF. 2009. № 1.

Rusanova V. A. Korporativnye sposoby zashchity prav uchastnikov khozyaistvennykh obshchestv: dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2012.

Sarbash S. V. Vosstanovlenie korporativnogo kontrolya // Vestnik grazhdanskogo prava. 2008. № 4.

Sinitsyn S. A. Korporativnye pravootnosheniya: sodержanie i osobennosti regulirovaniya // Zhurnal rossiiskogo prava. 2015. № 6.

Starovoitova A. S. Priznanie prava kak sposob zashchity veshchnykh prav // Aktual'nye problemy rossiiskogo prava. 2018. № 3.

Sukhanov E. A. Veshchnye prava i prava na nematerial'nye ob"ekty // Sukhanov E. A. Grazhdanskoe pravo Rossii – chastnoe pravo. M., 2008.

Vasilevckaya L. Yu. Isk o priznanii prava: problemy opredeleniya i tolkovaniya // Sud'ya. 2011. № 6.

Vasilevckaya L. Yu. Isk o priznanii prava: problemy yuridicheskoi kvalifikatsii // Pravo i biznes: sb. st. I ezhegodnoi mezhdunar. nauch.-prakt. konf., priurochennoi k 80-letiyu so dnya rozhdeniya prof. V. S. Martem'yanova. M., 2012.

Vasilevckaya L. Yu. Priznanie prava kak sposob zashchity grazhdanskikh prav predprinimatelya // Biznes i pravo: problemy nauki i praktiki: materialy Vseros. nauch.-prakt. konf. N. Novgorod, 2011.

Vasilevskaya L. Yu. Konstruktsiya «pravo na pravo» v grazhdanskom prave: istoki i normativnoe regulirovanie // Vestnik Federal'nogo arbitrazhnogo suda Zapadno-Sibirskogo okruga. 2004. № 1.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРИНЦИПОВ УНИДРУА В МЕЖДУНАРОДНОМ КОММЕРЧЕСКОМ АРБИТРАЖЕ В ОТСУТСТВИЕ СОГЛАШЕНИЯ СТОРОН ОБ ИХ ПРИМЕНЕНИИ

Кискачи Мария Александровна

Магистр юриспруденции по направлению «Международное разрешение споров»
(Санкт-Петербург), e-mail: Maria.kiskachi@gmail.com

*В статье рассматриваются различные варианты применения Принципов международных коммерческих договоров УНИДРУА в ходе разбирательства в международном коммерческом арбитраже. В частности, подробно рассматриваются особенности использования Принципов УНИДРУА по инициативе арбитров в том случае, когда оговорка о применимом праве содержит отсылку к *lex mercatoria*, а также в том случае, когда стороны не могут достичь согласия относительно выбора применимого права. Также анализируются риски отмены или отказа в признании и приведении в исполнение арбитражного решения, вынесенного на основании Принципов УНИДРУА.*

*Ключевые слова: принципы УНИДРУА, автономия воли, *lex arbitri*, применимое право, нормы права, «негативный выбор», *lex mercatoria*, международный коммерческий арбитраж, Нью-Йоркская конвенция, публичный порядок*

THE USE OF THE UNIDROIT PRINCIPLES IN INTERNATIONAL COMMERCIAL ARBITRATION IN THE ABSENCE OF AN AGREEMENT ON THEIR APPLICATION

Kiskachi Maria

Master of Advanced Studies in International Dispute Settlement (Saint-Petersburg),
e-mail: Maria.kiskachi@gmail.com

*The author analyzes various applications of the UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts in the context of international commercial arbitration proceedings. In particular, the article provides a detailed overview of the situations in which the UNIDROIT Principles can be applied by arbitral tribunals proprio motu (when, for example, a choice of law clause mentions *lex mercatoria* or when the parties cannot agree on the applicable law). Additionally, the article considers the risks of annulment or refusal of recognition and enforcement of an arbitral award rendered on the basis of the UNIDROIT Principles.*

*Key words: UNIDROIT Principles, party autonomy, *lex arbitri*, applicable law, rules of law, «negative choice», *lex mercatoria*, international commercial arbitration, New York Convention, public policy*

Введение

В отличие от судов, отправляющих правосудие от имени государства, международный коммерческий арбитраж не обладает *lex fori* и не связан коллизионными нормами какого-либо национального правопорядка¹. К арбитражному разбирательству применяются специальные нормы места его проведения (*seat of arbitration*). Эти специальные нормы, именуемые также *lex arbitri*, среди прочего регулируют вопросы определения применимого права, отдавая приоритет институту автономии воли сторон.

Во второй половине XX в. *leges arbitri* стран с развитым регулированием в области международного арбитража стали меняться с целью расширения перечня источни-

¹ Lew J. Conflict of Laws Rules in Arbitration // Planning Efficient Arbitration Proceedings: The Law Applicable in International Arbitration / A. van den Berg (ed.). The Hague; Boston, 1996. P. 448.

ков, которым стороны арбитражного соглашения могли бы подчинить свое правоотношение. Для этого в положениях *leges arbitri* понятие «право» было заменено термином «нормы права»¹, который сегодня толкуется большинством специалистов в области арбитража как допускающий выбор не только права, действующего в конкретном государстве, но и отдельных норм права, которые могут содержаться в источниках, не обладающих обязательной юридической силой². К таким источникам относятся, в частности, Принципы международных коммерческих договоров УНИДРУА (далее – Принципы УНИДРУА либо Принципы)³.

Как следует из преамбулы Принципов, они могут выполнять следующие функции в ходе арбитражного разбирательства. Во-первых, Принципы УНИДРУА могут использоваться в качестве *lex contractus*, если стороны прямо об этом договорились. Во-вторых, Принципы могут применяться арбитрами при наличии оговорки о применении *lex mercatoria*, общих принципов права и т. п. В-третьих, Принципы УНИДРУА могут быть использованы в том случае, когда оговорка о применимом праве отсутствует вовсе и стороны не могут достичь согласия по данному вопросу. В-четвертых, Принципы могут применяться арбитрами для толкования и восполнения положений применимого национального или международного права.

Благодаря упомянутой эволюции *leges arbitri* и приоритету автономии воли в международном арбитраже применение Принципов УНИДРУА в случае их прямого выбора сторонами не является спорным⁴. Поэтому в настоящей статье будут подробно рассмотрены лишь второй и третий варианты использования Принципов в международном коммерческом арбитраже, а также риски отмены или отказа в признании и приведении в исполнение арбитражного решения, вынесенного на основании Принципов УНИДРУА.

Применение Принципов УНИДРУА в отсутствие их прямого выбора в качестве применимого права

Согласно преамбуле Принципов «они могут применяться, когда стороны согласились, что их договор будет регулироваться общими принципами права, *lex mercatoria* или тому подобным». Эмпирические исследования свидетельствуют о том, что участники трансграничного оборота нечасто используют оговорку о выборе *lex mercatoria*, об-

¹ См., например: ст. 28 Закона РФ от 7 июля 1993 г. № 53381-1 (ред. от 29 декабря 2015 г.) «О международном коммерческом арбитраже». Применительно к международному коммерческому арбитражу термин «нормы права» (*règles de droit*) был впервые введен в 1981 г. в ст. 1496 Гражданского процессуального кодекса Франции. Однако ранее этот же термин был употреблен в контексте в ст. 42 (1) Вашингтонской конвенции о порядке разрешения споров между государствами и иностранными лицами 1965 г. С целью создания регулирования, максимально благоприятного для инвесторов, в ст. 42 была использована формулировка «нормы права», которую предлагалось толковать как допускающую возможность выбора права нескольких правовых систем, отдельных законов, общих для правовых систем принципов, юридически необязательных документов (вроде Руководства Всемирного банка по регулированию прямых иностранных инвестиций 1992 г.), включение «стабилизационных оговорок» и т. п. Подробнее см.: *Schreuer C. H. The ICSID Convention: a Commentary. Cambridge, 2009. P. 564–565.*

² *Fouchard Gaillard Goldman on International Commercial Arbitration / E. Gaillard, J. Savage (eds.). The Hague, 1999; Poudret J.-F., Besson S. Comparative Law of International Arbitration. L., 2007. P. 590; Born G. International Commercial Arbitration. 2nd ed. Alphen aan den Rijn, 2014. P. 2661; Kaufmann-Kohler G., Riguzzi A. International Arbitration – Law and Practice in Switzerland. Oxford, 2015. P. 365.*

³ Принципы УНИДРУА цитируются по следующему изданию (если не указано иное): Принципы международных коммерческих договоров УНИДРУА 2010 / пер. А. С. Комарова. М., 2013.

⁴ В деле № 166/2012, рассмотренном по Арбитражному регламенту Международного коммерческого арбитражного суда при Торгово-промышленной палате РФ (далее – МКАС), стороны предусмотрели применение Принципов УНИДРУА в редакции 2004 г., дополненных в случае необходимости положениями российского материального права. МКАС сделал следующий вывод о применимом к существу спора праве: «Согласно ст. 28 Закона „О международном коммерческом арбитраже“ и п. 1 § 26 Регламента МКАС разрешает спор в соответствии с такими нормами права, которые стороны избрали в качестве применимых к существу спора. Согласно преобладающему в доктрине и практике международных арбитражей пониманию указанного положения закона как позволяющего сторонам избрать в качестве регулятора их отношений по Контракту содержащий правовые нормы акт, не являющийся законодательным актом государства, состав арбитража констатирует, что в качестве основного регулятора их отношений по Контракту являются Принципы УНИДРУА» (решение МКАС от 24 мая 2013 г. по делу № 166/2012). См. также: ICC Arbitration Case № 8331, Award, 1996. URL: <http://www.unilex.info/case.cfm?id=647> (дата обращения: 20.05.2018); Centro de Arbitraje de México, Award, 30.11.2006. URL: <http://www.unilex.info/case.cfm?id=1149> (дата обращения: 20.05.2018).

щих принципов и т. п.¹ Тем не менее в практике международных арбитражей можно обнаружить несколько случаев обращения к Принципам УНИДРУА для установления содержания *lex mercatoria* и подобных концепций.

Так, в деле № 9474, рассмотренном по Арбитражному регламенту ICC, стороны согласились с предположением состава арбитража о том, что арбитражная оговорка, предписывающая разрешить спор «справедливо», указывала на применение «общих стандартов и норм международных контрактов»². По мнению арбитров, к источникам, отражающим такие стандарты и нормы в контексте данного спора, следовало отнести Конвенцию ООН о договорах международной купли-продажи товаров, Принципы УНИДРУА и Принципы европейского договорного права.

Похожий подход можно обнаружить в деле № 7110, рассмотренном по Арбитражному регламенту ICC, в котором фигурировало условие о разрешении спора на основе «законов или норм естественной справедливости» (*laws or rules of natural justice*). По мнению арбитров, это положение свидетельствовало о намерении сторон исключить применение национального права и подчинить заключенные между ними договоры общепризнанным нормам и принципам, которые учитывали бы трансграничную специфику их отношений. Такие общепризнанные нормы и принципы, согласно арбитражному решению, были «главным образом отражены в Принципах УНИДРУА»³.

В еще одном споре, урегулированном согласно Арбитражному регламенту ICC, оговорка о применимом праве предусматривала кумулятивное применение права Алжира, общих принципов права и международных торговых обычаев. Решая вопрос о компенсации утраты благоприятной возможности (шанса), арбитры процитировали ст. 7.4.3 (2) Принципов УНИДРУА, отмечая, что их содержание отражает общепризнанные нормы и практику международных контрактов⁴.

В деле № 11/2002, рассмотренном по регламенту МКАС, арбитражная оговорка предписывала разрешить спор на основе общих принципов права и *lex mercatoria*. Согласно другому пункту договора все его условия были одновременно подчинены праву истца (России) и ответчика (Германии). Арбитры посчитали, что указание на две национальные правовые системы в действительности свидетельствует об отсутствии выбора национального права и решили спор на основе Принципов УНИДРУА, отражающих *lex mercatoria* и общие принципы⁵.

Помимо указанных выше случаев арбитры также обращались к тексту Принципов УНИДРУА в делах, где фигурировали оговорки о применении «обычаев международной торговли»⁶, «международного права»⁷ и «общих принципов права»⁸.

Использование Принципов УНИДРУА для установления содержания *lex mercatoria*, общих принципов права и тому подобных расплывчатых концепций представляется удобным и разумным решением, которое позволяет определить конкретный перечень норм материального права, применимых к существу спора, без обращения к праву какого-либо суверенного государства (как того предположительно и желают стороны, включая в договор указание на *lex mercatoria*).

В то же время отмечается, что «слепое» использование Принципов УНИДРУА в том случае, когда стороны договорились о применении *lex mercatoria* или общих прин-

¹ Dasser F. That Rare Bird: Non-National Legal Standards as Applicable Law in International Commercial Arbitration // World Arbitration and Mediation Review. 2011. Vol. 5. № 2. P. 143–144.

² ICC Arbitration Case № 9474, Award, February 1999. URL: <http://www.unilex.info/case.cfm?pid=2&id=690&do=case> (дата обращения: 20.05.2018).

³ ICC Arbitration Case № 7110, First Partial Award, 1995. URL: <http://www.unilex.info/case.cfm?id=713> (дата обращения: 20.05.2018).

⁴ ICC Arbitration Case № 8264, Award, 1997. URL: <http://www.unilex.info/case.cfm?id=658> (дата обращения: 20.05.2018).

⁵ Решение МКАС от 5 ноября 2002 г. по делу № 11/2002. URL: <http://www.unilex.info/case.cfm?id=857> (дата обращения: 20.05.2018).

⁶ ICC Arbitration Case № 12040, Award, 2003. URL: <http://www.unilex.info/case.cfm?id=1418> (дата обращения: 20.05.2018); ICC Arbitration Case № 8502, Award, 1996. URL: <http://www.unilex.info/case.cfm?id=655> (дата обращения: 20.05.2018).

⁷ ICC Arbitration Case № 12111, Partial Award, 2003. URL: <http://www.unilex.info/case.cfm?id=956> (дата обращения: 20.05.2018).

⁸ ICC Arbitration Case № 8264, Award, 1997. URL: <http://www.unilex.info/case.cfm?id=658> (дата обращения: 20.05.2018).

ципов права, может вступить в противоречие с истинной волей сторон, поскольку далеко не все положения Принципов отражают общепринятые правовые подходы¹. В предисловии к Принципам в редакции 1994 г. прямо говорится, что помимо общепринятых норм они также содержат «наилучшие», с точки зрения составителей, «решения», разработанные с целью максимального обеспечения интересов трансграничного оборота². В связи с этим наиболее правильным представляется подход, избранный в деле № 7375, рассмотренном по Арбитражному регламенту ICC. Придя к выводу о невозможности применения в данном деле права какой-либо национальной правовой системы, состав арбитража постановил разрешить спор между американской компанией и иранским правительством на основе «общих принципов и норм права, применимых к международным договорным обязательствам, которые могут быть квалифицированы как нормы права и получили широкое признание в международном бизнес-сообществе, включая... *lex mercatoria*, принимая во внимание любые релевантные торговые обычаи, а также Принципы УНИДРУА, *насколько они могут рассматриваться в качестве отражения общепринятых принципов и норм*» (курсив мой. – М. К.)³.

В некоторых арбитражных разбирательствах указание в договоре на обычаи международной торговли было интерпретировано как отсылка к Принципам⁴. Нельзя не отметить спорный характер подобного решения. Обычаи по своей юридической силе идентичны простым договорным условиям и подчинены применимому праву⁵. В официальных комментариях к Принципам сказано, что обычаи «связывают стороны как подразумеваемые условия договора»⁶. Следовательно, в отсутствие иных обстоятельств, свидетельствующих о желании сторон полностью подчинить их отношения вненациональному регулированию, само по себе упоминание обычаев международной торговли не является достаточным основанием для применения Принципов УНИДРУА⁷.

Согласно преамбуле Принципов они также «могут использоваться в случае, когда стороны не выбрали право, регулирующее их договор».

Как было отмечено, благодаря использованию формулировки «нормы права» в *leges arbitri* в международном арбитраже признается допустимость коллизионного выбора вненациональных источников, включая Принципы УНИДРУА.

В некоторых правопорядках законодательство в области международного коммерческого арбитража обеспечивает возможность применения «норм права» арбитрами по собственной инициативе, в отсутствие выбора применимого права сторонами. Так, в силу ст. 1511 Гражданского процессуального кодекса Франции в отсутствие выбора применимого права сторонами состав арбитража разрешает спор согласно нормам права, «которые он посчитает подходящими»⁸. Похожая норма содержится в ст. 187 (2) Закона Швейцарии о международном частном праве: состав арбитража разрешает спор согласно «нормам права, с которыми спор имеет наиболее тесную связь»⁹. Швейцарское регулирование, оперирующее традиционной для коллизионного метода концепцией наиболее тесной связи, может быть истолковано как ограничивающее перечень применимых норм права национальным регулированием¹⁰. Однако многие швей-

¹ Crawford J., Sinclair A. The UNIDROIT Principles and their Application to State Contracts // ICC International Court of Arbitration Bulletin. Special Supplement. 2002. P. 57.

² Introduction to the 1994 UNIDROIT Principles. URL: <https://www.unidroit.org/instruments/commercial-contracts/unidroit-principles-1994> (дата обращения: 01.05.2018).

³ ICC Arbitration Case № 7375, Award, 1996. URL: <http://www.unilex.info/case.cfm?id=625> (дата обращения: 01.05.2018).

⁴ См., например: ICC Arbitration Case № 12040, Award, 2003. URL: <http://www.unilex.info/case.cfm?id=1418> (дата обращения: 20.05.2018); ICC Arbitration Case № 8502, Award, 1996. URL: <http://www.unilex.info/case.cfm?id=655> (дата обращения: 20.05.2018).

⁵ Это следует, например, из п. 2 ст. 5 Гражданского кодекса РФ.

⁶ Комаров А. С. Принципы международных коммерческих договоров УНИДРУА 2010. М., 2013. С. 28.

⁷ Scherer M. The Use of the PICC in Arbitration // Commentary on the UNIDROIT principles of international commercial contracts (PICC) / S. Vogenauer, J. Kleinheisterkamp (eds.). Oxford, 2009. P. 89.

⁸ Code de procédure civile, version consolidée au 1 janvier 2018. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr> (дата обращения: 20.05.2018).

⁹ Loi fédérale du 18 décembre 1987 sur le droit international privé. URL: <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19870312/index.html> (дата обращения: 20.05.2018). См. также: ст. 1511 Гражданского процессуального кодекса Франции.

¹⁰ Scherer M. Op. cit. P. 90.

царские специалисты в области международного арбитража полагают, что упоминание «норм права» в тексте ст. 187 Закона о международном частном праве является решающим, и поддерживают возможность применения арбитрами вненациональных источников даже в отсутствие выбора применимого права¹.

Такие страны, как Соединенное Королевство², Австралия³, Германия⁴, Испания⁵, Австрия⁶ и Россия⁷, придерживаются более консервативной формулировки, предложенной в ст. 28 (2) Типового закона ЮНСИТРАЛ о международном торговом арбитраже: «При отсутствии какого-либо указания сторон арбитражный суд применяет право, установленное в соответствии с коллизионными нормами, которые он считает применимыми». Иными словами, при отсутствии выбора сторонами применимого права арбитраж обязан определить и применить именно «право», а не «нормы права».

Тем не менее у состава арбитража, подчиненного одному из таких *leges arbitri*, остается возможность применить вненациональные источники (в том числе Принципы УНИДРУА), если арбитражное разбирательство проводится на основе регламента, допускающего применение арбитрами «норм права» по собственной инициативе⁸. Считается, что в этом случае стороны «косвенно» соглашаются с такой возможностью при выборе арбитражного регламента, содержащего коллизионную норму, допускающую применение вненациональных источников⁹.

Комментируемое положение преамбулы Принципов УНИДРУА не содержит оговорок относительно критериев их использования в отсутствие выбора применимого права. Из-за этого может сложиться впечатление, что при наличии либерального *lex arbitri* (допускающего применение «норм права» составом арбитража по собственной инициативе) состав арбитража может произвольно выбрать Принципы УНИДРУА в качестве материального применимого права. Подобный вывод, однако, ошибочен, так как даже сами составители Принципов не предполагали их автоматического применения в отсутствие соглашения сторон о выборе применимого права¹⁰. Примечательно, что первоначальная версия преамбулы в редакции 1994 г. предусматривала возможность обращения к Принципам в отсутствие выбора применимого права только «для решения вопроса, возникающего в случае, когда оказывается невозможным установить соответствующую норму применимого права»¹¹.

Согласно официальному комментарию к рассматриваемому положению преамбулы в редакциях 2004, 2010 и 2016 гг. (Принципы «могут использоваться в случае, когда стороны не выбрали право, регулирующее их договор») использование Принципов в отсутствие соглашения сторон о применимом праве допускается лишь в двух случаях: 1) если из обстоятельств дела следует, что стороны намеревались исключить применение любого национального права; 2) если договор имеет привязки к нескольким правовым порядкам, ни одна из которых не является доминирующей для применения права только одного государства¹².

¹ Kaufmann-Kohler G., Rigozzi A. Op. cit. P. 365; Arbitration in Switzerland: The Practitioner's Guide / ed. by M. Arroyo. Alphen aan den Rijn, 2013. P. 164.

² English Arbitration Act 1996, Art. 46 (3). URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/23/section/2> (дата обращения: 20.05.2018).

³ International Arbitration Act 1974, Sect. 16 (1). URL: http://www8.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdb/au/legis/cth/console_act/iaa1974276 (дата обращения: 20.05.2018).

⁴ ZPO (Zivilprozessordnung), § 1051. URL: <https://dejure.org/gesetze/ZPO/1051.html> (дата обращения: 20.05.2018).

⁵ Ley 60/2003 de 23 de diciembre, de Arbitraje, Art. 34 (2). URL: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Privado/l60-2003.t6.html (дата обращения: 20.05.2018).

⁶ ZPO idF SchiedsRÄG 2013, § 603 (2). URL: <https://www.viac.eu/de/schiedsverfahren/inhalte/schiedsrecht-2013> (дата обращения: 20.05.2018).

⁷ Пункт 2 ст. 28 Закона РФ от 7 июля 1993 г. № 5338-1 «О международном коммерческом арбитраже».

⁸ См., например: ст. 21 (1) Арбитражного регламента ICC (2017); ст. 22.3 Арбитражного регламента LCIA (2014); ст. 27 (1) Арбитражного регламента SCC (2017).

⁹ Kaufmann-Kohler G., Rigozzi A. Op. cit. P. 360–361.

¹⁰ Scherer M. Op. cit. P. 91.

¹¹ UNIDROIT Principles (1994). URL: <https://www.unidroit.org/instruments/commercial-contracts/unidroit-principles-1994> (дата обращения: 01.05.2018).

¹² Комаров А. С. Принципы международных коммерческих договоров УНИДРУА 2010. С. 5; UNIDROIT Principles (2016). URL: <https://www.unidroit.org/instruments/commercial-contracts/unidroit-principles-2016> (дата обращения: 20.05.2018).

Считается, что применение Принципов УНИДРУА в этих двух ситуациях наилучшим образом отвечает ожиданиям сторон, учитывая, с одной стороны, транснациональную специфику конкретного договорного правоотношения и не допуская, с другой стороны, появления договора, не подчиненного никакому применимому праву (англ. *self-sufficient contract*, фр. *contrat sans loi*)¹.

В международной арбитражной практике можно встретить достаточно большое количество споров, в которых арбитры посчитали, что стороны исключили возможность применения к их отношениям права какого-либо государства. Например, в деле № 10422, рассмотренном по Арбитражному регламенту ICC, арбитражная оговорка предписывала применение «нейтрального законодательства, согласованного сторонами», что было интерпретировано арбитрами как намерение применить общие принципы права и *lex mercatoria*, конкретные нормы которых были установлены посредством обращения к Принципам УНИДРУА².

В деле № 10422, рассмотренном по Арбитражному регламенту ICC, арбитражная оговорка прямо предусматривала разрешение спора на основе соглашения, опосредующего отношения внутри транснациональной сети компаний, а также прочих корпоративных документов. Для целей толкования соглашение предусматривало использование релевантных корпоративных документов, прямо исключая применение любого национального права, но предписывая принять во внимание «общие принципы справедливости». Арбитры посчитали, что «наиболее подходящим» применимым правом в данном контексте были «общие принципы права и общие принципы справедливости», а их источником – Принципы УНИДРУА. Арбитраж указал, что Принципы являются надежным источником международного коммерческого права, представляя собой свод «руководящих принципов», получивших всеобщее признание и последовательно применяющихся в арбитражной практике³.

Дело № 9875, рассмотренное по Арбитражному регламенту ICC, можно привести в качестве примера использования Принципов в случае невозможности установить применимое право для всего правоотношения. Данный спор касался лицензионного соглашения, заключенного между французской (истец) и японской (ответчик) компаниями. Согласно условиям этого соглашения истцу предоставлялась исключительная лицензия на производство, продажу и распространение продукции ответчика в странах Европы. В последующем ответчик заключил с третьим лицом (американской компанией) другое соглашение, касающееся того же предмета, что и договор с истцом, и предоставляющее исключительную лицензию на территории Северной Америки и неисключительную лицензию за ее пределами. По мнению истца, ответчик нарушил условия исключительной лицензии, не исключив Европу из сферы действия неисключительной лицензии, предоставленной американской компании. Лицензионное соглашение между истцом и ответчиком не содержало оговорки о применимом праве. Ответчик утверждал, что к договору должно было применяться право Японии как право стороны (лицензиара), осуществляющей характерное исполнение. Истец настаивал на применении французского права, так как именно на территории Франции непосредственно использовалась лицензия и именно во Франции истец понес убытки от действий ответчика. По мнению состава арбитража, совокупность указанных обстоятельств, а также тот факт, что сфера действия исключительной лицензии не распространялась на территорию Японии, не позволили сделать однозначный вывод о применении японского либо французского права. В связи с этим арбитры посчитали, что наиболее подходящим «правом» в такой ситуации будет *lex mercatoria*, включая нормы, сформулированные в Принципах УНИДРУА.

Таким образом, само по себе отсутствие оговорки о выборе применимого права не является достаточным доказательством «негативного выбора» (*negative choice*), т. е.

¹ Fouchard Gaillard Goldman on International Commercial Arbitration; Комаров А. С. Применение трансграничных норм в международном коммерческом арбитраже // Международный коммерческий арбитраж: современные проблемы и решения: сб. ст. к 80-летию Международного коммерческого арбитражного суда при Торгово-промышленной палате Российской Федерации / под ред. А. А. Костина, М., 2012. С. 187.

² ICC Arbitration Case № 10422, Award, 2001. URL: <http://www.unilex.info/case.cfm?id=957> (дата обращения: 20.05.2018).

³ ICC Arbitration Case № 9797, Award, 2000. URL: <http://www.unilex.info/case.cfm?id=668> (дата обращения: 20.05.2018).

желания сторон исключить применение любого национального права. В одном из авторитетных комментариев к Принципам отмечается, что «негативный выбор» необходимо отличать от «простого недосмотра» при заключении договора¹. В то же время существующая практика разрешения трансграничных споров не позволяет выявить конкретные критерии или алгоритм установления «негативного выбора».

Риски отмены арбитражного решения, вынесенного на основе Принципов УНИДРУА

Сегодня большинство государств (159) являются участниками Конвенции о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений 1958 г. (далее – Нью-Йоркская конвенция), ст. V которой устанавливает исчерпывающий перечень оснований отмены арбитражного решения. Вопрос определения применимого права сам по себе не попадает ни под одно из этих оснований, что согласуется с общей идеей окончательности арбитражного решения и невозможности его пересмотра по существу².

Аналогичный вывод можно сделать и в отношении оснований отмены арбитражного решения, которые устанавливаются национальным законодательством места вынесения арбитражного решения и во многих странах идентичны основаниям, предусмотренным ст. V Нью-Йоркской конвенции. Исполнимость арбитражных решений, вынесенных на основе внешненациональных источников, подтверждается в зарубежной и российской судебной практике.

Одним из ключевых прецедентов по данному вопросу стал спор между турецкой компанией «*Pabalk Ticaret*» (истец) и французской компанией «*Norsolor*» (ответчик), в котором арбитраж отказался определять применимое право на основе традиционного коллизионного метода и присудил убытки за незаконное прекращение агентского договора ответчиком, руководствуясь принципом добросовестности и *lex mercatoria*. Данное обстоятельство стало основанием для отмены этого арбитражного решения коммерческим судом Вены, однако Верховный суд Австрии не поддержал подход нижестоящего суда³.

В определении Арбитражного суда г. Москвы от 19 октября 2012 г. по делу № А40-60955/2012⁴ суд указал: «Довод Росгаза о ссылке в решении МКАС на Принципы УНИДРУА не может служить основанием для отмены Решения МКАС... Довод Росгаза о нелогичности и противоречивости выводов в п. 4.8.4 Решения МКАС также не может служить основанием для отмены Решения МКАС, поскольку направлен на переоценку обстоятельств, которые были предметом исследования третейским судом».

Такой консервативный (в хорошем смысле) подход к возможности отмены или неисполнения арбитражного решения, вынесенного на основании внешненациональных источников, поддерживается и в доктрине. Согласно резолюции Ассоциации международного права, принятой в Каире в 1992 г., применение арбитром внешненациональных источников вместо права конкретного государства не должно само по себе влиять на возможность приведения в исполнение арбитражного решения в случае, если «(1) сто-

¹ Scherer M. Op. cit. P. 93.

² Comparative International Commercial Arbitration / J. D. M. Lew, L. A. Mistelis, S. M. Kröll (eds.). The Hague, 2003. P. 678. См. также: п. 12 информационного письма Президиума ВАС РФ от 22 декабря 2005 г. № 96 «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел о признании и приведении в исполнение решений иностранных судов, об оспаривании решений третейских судов и о выдаче исполнительных листов на принудительное исполнение решений третейских судов»; п. 1 информационного письма Президиума ВАС РФ от 26 февраля 2013 г. № 156 «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел о применении оговорки о публичном порядке как основания отказа в признании и приведении в исполнение иностранных судебных и арбитражных решений»; определение Конституционного Суда РФ от 26 октября 2000 г. № 214-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы ОАО АКБ „Сбергательный банк Российской Федерации“ на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 2 статьи 34 Закона Российской Федерации „О международном коммерческом арбитраже“».

³ *Norsolor S. A. v. Pabalk Ticaret Ltd.*, Oberster Gerichtshof (Supreme Court), 18 November 1982 // Yearbook Commercial Arbitration. 1984. Vol. IX. P. 159–163. См. также: *Companhia Valenciana de Cementos Portland S. A. v. Primary Coal Inc.* // Revue Critique de Droit International Prive. 1990. Vol. 79. P. 305; *Fougerolle v. Banque du Proche-Orient*, Cour de Cassation, 9/12/1981 // Rev. Arb. 1982. P. 183; *Deutsche Schachtbau und Tiefbohrgesellschaft mbH (DST) v. Ras Al Khaimah National Oil Co. (Rakoil)* // Lloyd's Law Reports. 1987. Vol. 2. P. 246.

⁴ Оставлено без изменения определением ФАС Московского округа от 28 февраля 2013 г.

роны согласились на применение арбитром таких норм или (2) не возражали против их применения»¹.

В то же время использование вненациональных источников может стать основанием для отмены или отказа в признании и приведении в исполнение арбитражного решения при наличии процессуальных нарушений в ходе определения и применения материального права. Так, в одном из комментариев к Принципам УНИДРУА отмечается, что в качестве такого нарушения может рассматриваться произвольное применение Принципов без предварительного обсуждения данного вопроса сторонами арбитражного разбирательства². В таком случае арбитражное решение может стать неисполнимым в силу его противоречия публичному порядку ввиду нарушения права сторон представить свои позиции, являющегося элементом права на справедливое судебное разбирательство (ст. V (2) (b) Нью-Йоркской конвенции). Другим потенциальным основанием отказа в признании и приведении в исполнение арбитражного решения либо его отмены в описанном выше случае может стать несоблюдение процедуры, согласованной сторонами (ст. V (1) (d) Нью-Йоркской конвенции).

Заключение

Сегодня в международном коммерческом арбитраже допускается выбор вненациональных источников (в том числе Принципов УНИДРУА) в качестве применимого права. В некоторых странах Принципы могут применяться арбитрами и по собственной инициативе – в отсутствие выбора применимого права сторонами. Это стало возможным прежде всего благодаря разграничению в законодательстве о международном коммерческом арбитраже понятий «право» и «нормы права». Термин «нормы права» толкуется современными исследователями и практиками расширительно и включает в себя вненациональные источники, в том числе Принципы. Кроме того, более либеральный подход арбитров к решению вопросов выбора применимого права обусловлен спецификой правовой природы международного коммерческого арбитража.

Благодаря своему транснациональному характеру Принципы УНИДРУА могут использоваться в международном арбитражном разбирательстве для наполнения содержанием таких концепций, как *lex mercatoria*. При этом, однако, необходимо обеспечивать соблюдение процессуальных прав сторон, предоставляя им возможность представить свои позиции относительно допустимости применения Принципов в конкретном деле.

Список литературы

Комаров А. С. Применение трансграничных норм в международном коммерческом арбитраже // Международный коммерческий арбитраж: современные проблемы и решения: сб. ст. к 80-летию Международного коммерческого арбитражного суда при Торгово-промышленной палате Российской Федерации / под ред. А. А. Костина. М., 2012.

Комаров А. С. Принципы международных коммерческих договоров УНИДРУА 2010. М., 2013.

Принципы международных коммерческих договоров УНИДРУА 2010 / пер. А. С. Комарова. М., 2013.

Arbitration in Switzerland: The Practitioner's Guide / ed. by M. Arroyo. Alphen aan den Rijn, 2013.

Born G. International Commercial Arbitration. 2nd ed. Alphen aan den Rijn, 2014.

Comparative International Commercial Arbitration / J. D. M. Lew, L. A. Mistelis, S. M. Kröll (eds.). The Hague, 2003.

Crawford J., Sinclair A. The UNIDROIT Principles and their Application to State Contracts // ICC International Court of Arbitration Bulletin. Special Supplement. 2002.

Dasser F. That Rare Bird: Non-National Legal Standards as Applicable Law in International Commercial Arbitration // World Arbitration and Mediation Review. 2011. Vol. 5. № 2.

Fouchard Gaillard Goldman on International Commercial Arbitration / E. Gaillard, J. Savage (eds.). The Hague; L.; Boston, 1999.

Gaillard E. Thirty Years of Lex Mercatoria: Towards the Selective Application of Transnational Rules // ICSID Review. 1995. Vol. 10.

Kaufmann-Kohler G., Rigozzi A. International Arbitration – Law and Practice in Switzerland. Oxford, 2015.

¹ Цит. по: Gaillard E. Thirty Years of Lex Mercatoria: Towards the Selective Application of Transnational Rules // ICSID Review. 1995. Vol. 10. P. 221.

² Scherer M. Op. cit. P. 108.

- Lew J.* Conflict of Laws Rules in Arbitration // Planning Efficient Arbitration Proceedings: The Law Applicable in International Arbitration / A. van den Berg (ed.). The Hague; Boston, 1996.
- Poudret J.-F., Besson S.* Comparative Law of International Arbitration. L., 2007.
- Scherer M.* The Use of the PICC in Arbitration // Commentary on the UNIDROIT principles of international commercial contracts (PICC) / S. Vogenauer, J. Kleinheisterkamp (eds.). Oxford, 2009.
- Schreuer C. H.* The ICSID Convention: a Commentary. Cambridge, 2009.

References

- Arbitration in Switzerland: The Practitioner's Guide / ed. by M. Arroyo. Alphen aan den Rijn, 2013.
- Born G.* International Commercial Arbitration. 2nd ed. Alphen aan den Rijn, 2014.
- Comparative International Commercial Arbitration / J. D. M. Lew, L. A. Mistelis, S. M. Kröll (eds.). The Hague, 2003.
- Crawford J., Sinclair A.* The UNIDROIT Principles and their Application to State Contracts // ICC International Court of Arbitration Bulletin. Special Supplement. 2002.
- Dasser F.* That Rare Bird: Non-National Legal Standards as Applicable Law in International Commercial Arbitration // World Arbitration and Mediation Review. 2011. Vol. 5. № 2.
- Fouchard Gaillard Goldman on International Commercial Arbitration / E. Gaillard, J. Savage (eds.). The Hague; L.; Boston, 1999.
- Gaillard E.* Thirty Years of Lex Mercatoria: Towards the Selective Application of Transnational Rules // ICSID Review. 1995. Vol. 10.
- Kaufmann-Kohler G., Rigozzi A.* International Arbitration – Law and Practice in Switzerland. Oxford, 2015.
- Komarov A. S.* Primenenie transgranichnykh norm v mezhdunarodnom kommercheskom arbitrazhe // Mezhdunarodnyi kommercheskii arbitrazh: sovremennye problemy i resheniya: sb. st. k 80-letiyu Mezhdunarodnogo kommercheskogo arbitrazhnogo suda pri Torgovo-promyshlennoi palate Rossiiskoi Federatsii / pod red. A. A. Kostina. M., 2012.
- Komarov A. S.* Printsipy mezhdunarodnykh kommercheskikh dogovorov UNIDRUA 2010. M., 2013.
- Lew J.* Conflict of Laws Rules in Arbitration // Planning Efficient Arbitration Proceedings: The Law Applicable in International Arbitration / A. van den Berg (ed.). The Hague; Boston, 1996.
- Poudret J.-F., Besson S.* Comparative Law of International Arbitration. L., 2007.
- Printsipy mezhdunarodnykh kommercheskikh dogovorov UNIDRUA 2010 / per. A. S. Komarova. M., 2013.
- Scherer M.* The Use of the PICC in Arbitration // Commentary on the UNIDROIT principles of international commercial contracts (PICC) / S. Vogenauer, J. Kleinheisterkamp (eds.). Oxford, 2009.
- Schreuer C. H.* The ICSID Convention: a Commentary. Cambridge, 2009.

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ

Сущенко Павел Владимирович

Магистрант Сибирского федерального университета (Красноярск),
e-mail: tronkash@gmail.com

Одной из основных функций парламента юридическая доктрина называет контрольную функцию. Конституция РФ, хотя специально и не выделяет эту функцию Федерального Собрания Российской Федерации, содержит ряд норм, закрепляющих контрольные полномочия парламента. Институт парламентского контроля находит свое развитие в федеральном законодательстве: как в актах, прямо посвященных парламентскому контролю, так и в актах, регулирующих иные отрасли общественных отношений. Кроме того, нормы, касающиеся института парламентского контроля, содержатся в подзаконных актах палат Федерального Собрания, регламенте Государственной Думы и регламенте Совета Федерации. Несмотря на активную работу законодателя по нормативному закреплению института парламентского контроля, остаются пробелы в его регулировании.

Ключевые слова: Федеральное Собрание, Государственная Дума, Совет Федерации, регламент, функции парламента, парламентский контроль, парламентское расследование, противодействие коррупции

SOME QUESTIONS OF THE CONSTITUTIONAL-LEGAL REGULATION OF PARLIAMENTARY CONTROL

Sushchenko Pavel

Master student, Siberian Federal University (Krasnoyarsk),
e-mail: tronkash@gmail.com

According to legal doctrine, the control function is one of the main functions of the parliament. The Constitution of the Russian Federation doesn't formalize this function of the Federal Assembly of the Russian Federation, but, at the same time, it contains a number of norms enshrining supervisory powers of the parliament. The institution of parliamentary control is developed by federal laws – both by the acts dedicated directly to parliamentary control and by the acts regulating other branches of public relations. In addition, some rules concerning the institution of parliamentary control are contained in the by-laws of the chambers of the Federal Assembly as well as in the regulations of the State Duma and of the Council of the Federation. Despite reinvigorated efforts of the legislator to consolidate the institution of parliamentary control, there are still some gaps in its regulation.

Key words: Federal Assembly, State Duma, Council of the Federation, regulations, functions of parliament, parliamentary control, parliamentary investigation, anti-corruption

В юридической доктрине наряду с представительной и законодательной функциями российского парламента зачастую называют его контрольную функцию¹. Однако Конституция РФ отдельно не выделяет контрольную функцию парламента, называя его в ст. 94 лишь законодательным и представительным органом. Тем не менее в Конституции содержится ряд положений, предоставляющих Федеральному Собранию контрольные полномочия. Так, для осуществления контроля за исполнением федераль-

¹ Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2014. Т. 2. С. 443.

ного бюджета ч. 5 ст. 101 устанавливает необходимость формирования Федеральным Собранием Счетной палаты РФ. Кроме того, в силу п. «а» ч. 1 ст. 114 Правительство РФ должно представлять Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета и ежегодные отчеты о результатах деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. Также к контрольным полномочиям, закрепленным в Конституции, можно отнести выражение недоверия Правительству РФ Государственной Думой (ст. 117) и отрешение Президента РФ от должности Советом Федерации (ст. 93). Стоит отметить, что при реализации процедуры выражения недоверия Правительству РФ последнее слово остается за Президентом РФ, однако подобный подход критикуется в юридической литературе с указанием на то, что нормы конституционной ответственности в отношении Правительства РФ должны применяться именно парламентом¹.

Конституционный Суд РФ в своих решениях также определяет контрольную функцию парламента как одну из центральных. Так, в постановлении от 23 апреля 2004 г. № 9-П Суд отмечает: «Парламентский контроль за исполнением федерального бюджета является неотъемлемой конституционной формой осуществления Федеральным Собранием государственной власти, одним из необходимых его полномочий как представительного и законодательного органа РФ и существенным элементом системы сдержек и противовесов в демократическом государстве, основанном на принципах господства права и разделения властей»². В постановлении от 10 декабря 1997 г. № 19-П сказано: «...обязанность исполнительной власти отчитываться по определенным вопросам перед представительной властью вытекает из природы исполнительной власти как власти, исполняющей закон»³. Как видно, данные интерпретационные положения подчеркивают значимость и безусловную роль высшего органа законодательной власти в организации эффективной системы разделения властей в России.

Несмотря на отсутствие установления контрольной функции Федерального Собрания в Конституции РФ, необходимость закрепления подобных полномочий для укрепления статуса парламента, в том числе, как контрольного органа подчеркивается не только учеными⁴, но и самим законодателем. В 2005 г. был принят Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» (далее – Закон о парламентском расследовании). Данный Закон регулирует такую форму парламентского контроля, как парламентское расследование, устанавливая основания его проведения, организационные формы, в которых оно проводится, процедуру, права и обязанности лиц, участвующих в осуществлении парламентского расследования.

Названный Закон регламентировал лишь одну из возможных форм проведения парламентского контроля, чего явно недостаточно. Поэтому в 2013 г. был принят Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» (далее – Закон о парламентском контроле), который «законодательно оформляет порядок реализации такого правозащитного механизма, как парламентский контроль»⁵. Законодатель называет субъектов парламентского контроля: палаты Федерального Собрания РФ, комитеты и комиссии палат, парламентская комиссия по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации, Счетная палата.

Помимо этого, Закон устанавливает формы осуществления парламентского контроля (всего 18). Эти формы могут быть классифицированы по различным основа-

¹ Кондрашев А. А. Ответственность Правительства Российской Федерации // Социально-экономические и правовые тенденции развития российского общества в современных условиях: материалы науч.-практ. конф. Краснодар, 2014. С. 218–226.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 9-П по делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А. В. Жмаковского.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области.

⁴ Выскребенцева М. Ю. К вопросу о законодательном закреплении парламентского контроля в современной России // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 9. С. 3–6.

⁵ Федотова Ю. Г. Законодательное регулирование парламентского контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 57–61.

ниям. По субъекту реализации парламентского контроля можно выделить контроль, осуществляемый палатами Федерального Собрания, органами и членами палат, органами, не входящими в структуру парламента (Счетной палатой)¹; по времени осуществления парламентского контроля – предварительный, текущий и последующий². Кроме того, эти формы могут быть разбиты на группы в зависимости от допустимости привлечения институтов гражданского общества; значения правовых решений, принимаемых по результатам парламентского контроля; состояния юридической практики, складывающейся при реализации соответствующей формы парламентского контроля.

Помимо названных специализированных законов, институт парламентского контроля регулируется также иными федеральными законами, которые закрепляют контрольные полномочия парламента в специальных сферах государственного управления. Например, Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране» называет Федеральное Собрание в числе субъектов контроля за деятельностью органов государственной охраны (ст. 31). Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке» допускает парламентский контроль в отношении органов внешней разведки и с этой целью закрепляет порядок взаимодействия специализированных комитетов палат Федерального Собрания с органами внешней разведки (ст. 24). Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» устанавливает порядок предоставления отчета Банка России Государственной Думе (ст. 25). Кроме того, отдельным законом регулируется статус Счетной палаты РФ как органа парламентского контроля, совместно формируемого палатами Федерального Собрания РФ³.

Институт парламентского контроля Федерального Собрания закрепляется не только федеральными законами, но и подзаконными актами. Так, регламенты Государственной Думы⁴ и Совета Федерации⁵ содержат нормы, устанавливающие порядок реализации контрольных полномочий палат Федерального Собрания.

В свою очередь, в правовом регулировании института парламентского контроля есть отдельные упущения и пробелы.

1. Законодатель не предлагает легального определения понятия парламентского контроля. Это негативно сказывается на правовой определенности системы регулирования общественных отношений в данной сфере. Представляется, что парламентский контроль – это совокупность установленных законом контрольных мероприятий, осуществляемых Федеральным Собранием РФ с целью выявления нарушений Конституции РФ и действующего законодательства органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами и реагирования на выявленные нарушения с помощью соответствующих средств императивного правового воздействия.

2. В федеральном законодательстве не закреплена такая форма парламентского контроля, как отрешение от должности Президента РФ. Она предусмотрена непосредственно в Конституции РФ. Полагаем, что необходимо внести данную форму в общий перечень форм парламентского контроля, содержащийся в федеральном законе. Кроме того, в Законе о парламентском контроле важно предусмотреть основания и процедуру реализации отрешения от должности Президента РФ, разрешив вопрос о том, действительно ли требуется участие в представленных мероприятиях, помимо Федерального Собрания, иных органов государственной власти⁶.

¹ Лапатухина Е. С. Парламентский контроль как вид государственного контроля // Вестник РГГУ. 2012. № 8. С. 31–37.

² Парламентское право России: моногр. / А. И. Абрамова, В. А. Витушкин, Н. А. Власенко и др.; под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2013. С. 282.

³ Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ (ред. от 7 февраля 2017 г.) «О Счетной палате Российской Федерации».

⁴ Постановление Государственной Думы ФС РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД (ред. от 20 сентября 2018 г.) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

⁵ Постановление Совета Федерации ФС РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ (ред. от 17 января 2018 г.) «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

⁶ Кондрашев А. А. Отрешение от должности Президента Российской Федерации // Государство и право. 2012. № 9. С. 5–12.

3. Правовое регулирование института парламентского контроля на уровне федерального законодательства «расщеплено» – осуществляется несколькими нормативными правовыми актами. Закон о парламентском контроле лишь заложил основу для кодификации данного института и может быть существенно расширен посредством включения в него норм, содержащихся в иных источниках. Прежде всего речь идет о Законе о парламентском расследовании. Объединение этих двух нормативных правовых актов повысило бы уровень концентрации и цельности правового регулирования в рассматриваемой сфере. Либо следует кодифицировать институт парламентского контроля путем принятия абсолютно нового нормативного правового акта.

4. Сегодня практика реализации разных форм парламентского контроля весьма ограничена. Так, несмотря на то что с момента принятия Закона о парламентском расследовании прошло значительное время, данная форма парламентского контроля применялась лишь дважды. Примером может служить расследование причин и обстоятельств совершения террористического акта в Беслане 1–3 сентября 2004 г. и расследование обстоятельств, связанных с возникновением чрезвычайной ситуации техногенного характера на Саяно-Шушенской ГЭС 17 августа 2009 г. За время работы действующего VII созыва Государственной Думы ФС РФ с 2016 г. палатой направлено всего пять парламентских запросов¹. Вероятно, причинами такого умеренного использования депутатским корпусом своих контрольных функций выступают относительная стабильность политической системы и предсказуемость функционирования ее основных звеньев. Тем не менее целесообразно предусмотреть возможность более активного участия в реализации отдельных форм парламентского контроля институтов гражданского общества. К решению этого вопроса следует привлекать Общественную палату РФ, общественные советы при федеральных органах государственной власти²; кроме того, нужно рассмотреть допустимость реализации в данном механизме конструктивных гражданских инициатив некоммерческих организаций. Здесь также следует обсудить возможность введения практики договорных отношений при установлении технологии взаимодействия парламента и общественных структур.

5. Основные формы осуществления парламентского контроля слабо регламентированы. Отдельные составляющие порядка проведения парламентского контроля уже предусмотрены в регламентах палат Федерального Собрания. Тем не менее необходимо принять меры, способствующие повышению эффективности и динамичности института парламентского контроля в системе государственного управления. Рационально принять типовой регламент, закрепляющий конституционно-правовую технологию парламентского контроля. В нем могут быть определены условия, субъектный состав, последовательность и иные компоненты механизма проведения парламентского контроля. Целесообразно установить критерии (показатели) результативности парламентского контроля, эффективности контрольного воздействия в целом. Такими критериями могут выступать не только правоприменительные решения, но и реальные последствия деятельности специальных комиссий парламента.

Полагаем, что конституционно-правовое установление содержания и внешнего проявления парламентского контроля в РФ повысит роль данного института в механизме функционирования органов государственной власти, в том числе в системе разделения властей.

Список литературы

Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2014. Т. 2.

Вискребенцева М. Ю. К вопросу о законодательном закреплении парламентского контроля в современной России // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 9.

Кондрашев А. А. Ответственность Правительства Российской Федерации // Социально-экономические и правовые тенденции развития российского общества в современных условиях: материалы науч.-практ. конф. Краснодар, 2014.

Кондрашев А. А. Отрешение от должности Президента Российской Федерации // Государство и право. 2012. № 9.

¹ URL: <http://duma.gov.ru>.

² Тепляшин И. В. Формы участия граждан в управлении делами государства: классические, перспективные и допустимые // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 18–21.

Лapatухина Е. С. Парламентский контроль как вид государственного контроля // Вестник РГГУ. 2012. № 8.

Парламентское право России: моногр. / А. И. Абрамова, В. А. Витушкин, Н. А. Власенко и др.; под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2013.

Тепляшин И. В. Формы участия граждан в управлении делами государства: классические, перспективные и допустимые // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5.

Федотова Ю. Г. Законодательное регулирование парламентского контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8.

References

Avak'yan S. A. Konstitutsionnoe pravo Rossii. Uchebnyi kurs: ucheb. posobie: v 2 t. 5 e izd., pererab. i dop. М., 2014. Т. 2.

Fedotova Yu. G. Zakonodatel'noe regulirovanie parlamentskogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2015. № 8.

Kondrashev A. A. Otreshenie ot dolzhnosti Prezidenta Rossiiskoi Federatsii // Gosudarstvo i pravo. 2012. № 9.

Kondrashev A. A. Otvetstvennost' Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii // Sotsial'no-ekonomicheskie i pravovye tendentsii razvitiya rossiiskogo obshchestva v sovremennykh usloviyakh: materialy nauch.-prakt. konf. Krasnodar, 2014.

Lapatukhina E. S. Parlamentskii kontrol' kak vid gosudarstvennogo kontrolya // Vestnik RGGU. 2012. № 8.

Парламентское право России: моногр. / А. И. Абрамова, В. А. Витушкин, Н. А. Власенко и др.; под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2013.

Тепляшин И. В. Формы участия граждан в управлении делами государства: классические, перспективные и допустимые // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5.

Vyskrebentseva M. Yu. K voprosu o zakonodatel'nom zakreplenii parlamentskogo kontrolya v sovremennoi Rossii // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2014. № 9.

**СТАТУС ГРАЖДАНИНА,
ЗАРЕГИСТРИРОВАННОГО В КАЧЕСТВЕ САМОЗАНЯТОГО,
И ПРОБЛЕМЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ДОХОДОВ САМОЗАНЯТЫХ ЛИЦ****Шуваев Евгений Александрович**

Магистрант кафедры гражданского права Юго-Западного государственного университета (Курск), e-mail: shuvaev.eugene@yandex.ru

Автор рассматривает вопрос о правовом статусе самозанятых как субъектов предпринимательской деятельности. Приводится определение понятий «самозанятость» и «самозанятые лица». Обсуждаются политика государства в области легализации деятельности таких субъектов, а также цели этой легализации. Анализируются статистические данные, указывающие на количество зарегистрированных самозанятых граждан, с целью ответа на вопрос о том, эффективна ли политика правительства по решению вопроса о самозанятости.

Ключевые слова: самозанятость, самозанятое лицо, предпринимательская деятельность, легализация, налогообложение

**THE STATUS OF A CITIZEN REGISTERED AS A SELF-EMPLOYED,
AND THE PROBLEMS OF TAXATION OF INCOME
OF SELF-EMPLOYED PERSONS****Shuvaev Evgenii**

Master student, South-West State University (Kursk), e-mail: shuvaev.eugene@yandex.ru

The author examines the issue of a legal status of self-employed citizens as business entities. He gives definitions of the terms «self-employment» and «self-employed persons». The state policy in the field of legalization of activities of such entities and the goals of this legalization are discussed. There is an analysis of statistical data on the number of registered self-employed citizens, which helps to answer the question whether the state policy aimed at resolving the issue of self-employed citizens is effective enough.

Key words: self-employment, self-employed person, entrepreneurial activity, legalization, taxation

Термин «самозанятое лицо» давно вошел в обиход, однако законодательство не дает его единого определения. Вместе с тем из текста п. 7.3 ст. 83 Налогового кодекса РФ следует, что самозанятые лица – это физические лица, не являющиеся индивидуальными предпринимателями и оказывающие без привлечения наемных работников услуги физическим лицам для личных, домашних и (или) иных подобных нужд.

Определение понятия самозанятого лица также приведено в п. 3.18 ГОСТ 12.0.004-2015: это человек, самостоятельно занятый трудом по оказанию услуг в рамках договоров гражданско-правового характера, в том числе в форме индивидуального предпринимательства¹. Данная дефиниция интересна тем, что отождествляет физических лиц и индивидуальных предпринимателей, подводя их под категорию самозанятых. Однако обратившись к указанной выше позиции налогового законодательства, мы увидим, что самозанятые граждане осуществляют свою деятельность лично, без привлечения третьих лиц и не заключают с ними трудовые договоры. В свою очередь индивидуальный предприниматель имеет более широкий спектр возможностей, заключая трудовые договоры с третьими лицами и привлекая их к выполнению работ. Таким образом, отождествление этих двух субъектов недопустимо.

¹ ГОСТ 12.0.004-2015. Межгосударственный стандарт. Система стандартов безопасности труда. Организация обучения безопасности труда. Общие положения (вместе с Программами обучения безопасности труда) (введен в действие приказом Росстандарта от 9 июня 2016 г. № 600-ст).

Возникает вопрос: чем отличается индивидуальный предприниматель, который не состоит ни с кем в трудовых правоотношениях, от самозанятого лица? В данном случае критерием разграничения будет система налогообложения субъекта. Индивидуальный предприниматель имеет возможность использовать общий и специальный налоговые режимы в зависимости от вида деятельности, а также сдает отчетность (либо в общем порядке, либо по упрощенной системе). Распоряжение Правительства РФ от 27 января 2015 г. № 98-р «О плане первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году» в качестве налогового режима вводит патентную систему налогообложения для самозанятых граждан, что позволяет последним уплачивать все налоги и сборы по принципу «одного окна», т. е. единовременно с покупкой патента. Таким образом, лицо получает статус самозанятого на тот срок, на который был приобретен патент, и может заниматься только тем видом деятельности, на который он был приобретен.

На сайте Пенсионного фонда России в число самозанятых лиц включаются индивидуальные предприниматели, главы и члены крестьянских (фермерских) хозяйств, адвокаты, арбитражные управляющие, нотариусы, занимающиеся частной практикой, и иные лица, занимающиеся частной практикой и не являющиеся индивидуальными предпринимателями¹. Такой подход, основанный на критерии осуществления работы лично исполнителем, представляется слишком широким. Стоит обратить внимание на то, что перечисленные лица являются более профессиональными субъектами предпринимательской деятельности и имеют иной спектр возможностей, чем простые физические лица. К тому же виды деятельности для самозанятых определяются законодателем.

Особое внимание стоит обратить на Закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (далее – Закон о занятости населения в РФ). Исходя из положений ст. 1 и 2 Закона можно провести разграничение между самозанятостью и самозанятым гражданином. В первом случае речь идет о самостоятельной деятельности лица, без привлечения наемной силы и заключения трудового договора с работодателем. Такой деятельностью могут заниматься как граждане, зарегистрированные в качестве самозанятых, так и индивидуальные предприниматели. В свою очередь самозанятый гражданин – это конкретный субъект правоотношений. В приведенном в ст. 2 Закона перечне занятых граждан наиболее близки к категории самозанятых граждане, выполняющие работу по договорам гражданско-правового характера, предметом которого является выполнение работ и оказание услуг. Подобный подход слишком узок и определяет только вектор деятельности таких субъектов.

Ближе всего к объективной действительности определение, приведенное в НК РФ, несмотря на то что сам термин «самозанятое лицо» в нем не употребляется, что, на наш взгляд, является минусом и порождает путаницу в подходах к определению данного понятия.

Прежде всего, самозанятое лицо – это только физическое лицо. На это прямо указывает положение п. 1 ст. 32 Гражданского кодекса РФ, согласно которому «в отношении отдельных видов предпринимательской деятельности законом могут быть предусмотрены условия осуществления гражданами такой деятельности без государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя». Гражданский кодекс, таким образом, отсеял ИП от самозанятых. Однако и этот подход представляется слишком широким, позволяя включить в число самозанятых тех же субъектов, что были указаны Пенсионным фондом, за исключением ИП. Правильным будет говорить о том, что лицо для регистрации в качестве самозанятого должно заниматься определенным видом деятельности.

Федеральная налоговая служба, сославшись на п. 70 ст. 217 НК РФ, разъяснила, какие виды услуг могут быть оказаны самозанятыми гражданами²: присмотр и уход за детьми, больными лицами, лицами, достигшими возраста 80 лет, а также иными ли-

¹ Как самозанятым гражданам заработать достойную пенсию // Сайт Пенсионного фонда Российской Федерации. 2017. 29 авг. URL: <http://www.pfrf.ru/branches/habarovsk/news-2017/08/29/141495> (дата обращения: 10.10.2018).

² Информация Федеральной налоговой службы России от 11 мая 2017 г. «О постановке на учет самозанятых граждан».

цами, нуждающимися в постоянном постороннем уходе по заключению медицинской организации; репетиторство; уборка жилых помещений, ведение домашнего хозяйства. Законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены также иные виды услуг для личных, домашних и (или) иных подобных нужд.

Так, перечень видов предпринимательской деятельности, в отношении которых устанавливается налоговая ставка в размере 0 % при применении патентной системы налогообложения на территории Курской области¹, содержит 28 пунктов. Вместе с тем, по данным статистики Федеральной налоговой службы на 1 марта 2019 г., законодательством субъектов РФ установлено 14 иных видов деятельности². Причиной подобного несоответствия является то, что никто из физических лиц не был поставлен на учет в налоговом органе в качестве самозанятого лица, занимающегося иными видами деятельности, не указанными в статистических данных. Таким образом, помимо приведенных в НК видов деятельности, в настоящий момент на территории РФ самозанятые лица оказывают услуги по фотографированию, ремонту электронной бытовой техники, ремонту бытовых приборов, домашнего и садового инвентаря, организации и проведению обрядов (свадеб, юбилеев), маникюру и педикюру на дому, стрижке овец, выпасу скота, организации и проведению экскурсий гидами и экскурсоводами и др.

Очевидно, что указанный законодателем перечень видов деятельности не является исчерпывающим и ориентирован на региональное урегулирование деятельности данных субъектов гражданских правоотношений. С экономической точки зрения виды услуг, самостоятельно оказываемых физическими лицами за плату, изменяются в зависимости от субъекта РФ. Так, в одних субъектах превалирует деятельность, связанная с сельским хозяйством, в других, напротив, ее процент мал. Однако отдельный законодательный акт субъекта, направленный на регулирование этой деятельности, выступает лишним звеном в цепочке взаимоотношений самозанятых лиц и налоговых органов. Лицо, намеренное осуществлять деятельность в качестве самозанятого, должно ознакомиться с соответствующими актами субъекта РФ. Считаем, что правильным будет закрепление перечня видов деятельности, осуществляемой самозанятыми лицами, в НК РФ путем расширения п. 70 ст. 217. Также стоит отметить, что НДФЛ является федеральным налогом и в настоящий момент регионы вмешиваются в установление патентного режима налогообложения, фактически облагая тот или иной вид деятельности налогом, что в свою очередь противоречит ст. 71 Конституции РФ. Закрепление единого перечня видов деятельности для самозанятых граждан в НК РФ поможет избежать этой ситуации.

Для урегулирования правового положения самозанятых граждан необходимо определить их правовой статус. Исходя из смысла ст. 23 ГК РФ деятельность самозанятых граждан является предпринимательской. И. В. Ершова, ссылаясь на определение понятия самозанятых лиц, данное Минюстом России, ставит указанный тезис под сомнение. Минюст отмечает, что самозанятым следует считать «физическое лицо, самостоятельно осуществляющее на свой страх и риск основанную на личном трудовом участии деятельность по оказанию услуг, выполнении работ для физических лиц, направленную на систематическое получение прибыли»³. Мнение о том, что приведенное определение не соответствует определению предпринимательской деятельности, на наш взгляд, несостоятельно, так как употребление словосочетания «личное трудовое участие» не свидетельствует о наличии трудовых правоотношений. Это означает, что лицо лично вовлечено в осуществляемую им деятельность, выполняя, таким образом, одно из требований законодательства для его отнесения к категории самозанятых граждан.

¹ Приложение № 1 к Закону Курской области от 10 сентября 2015 г. № 85-ЗКО «О налогообложении индивидуальных предпринимателей в производственной, социальной и (или) научной сферах» (принят Курской областной Думой 4 сентября 2015 г.).

² Статистика по самозанятым гражданам // Сайт Федеральной налоговой службы. URL: https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/selfemployed/ (дата обращения: 16.04.2019).

³ Самозанятых подвели под статью. Минюст определился со статусом самозанятых работников // Коммерсантъ. 2017. 7 марта. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/3235906>. Цит. по: Ершова И. В., Трофимова Е. В. Самозанятость: реперные точки формирования правового режима // Предпринимательское право. 2017. № 3. С. 4.

Одним из признаков предпринимательской деятельности является то, что она осуществляется на свой страх и риск, так что лицо может понести имущественные убытки. Это положение применимо к самозанятым гражданам. Такие лица в осуществлении своей деятельности полностью полагаются на собственное имущество и несут финансовые затраты, в связи с чем подвергаются таким же рискам, что и стандартные субъекты предпринимательской деятельности.

Физические лица, осуществляя деятельность в качестве самозанятых граждан, получают доход, что и выступает их основной целью. Однако, в отличие от разового предоставления работ или услуг, их деятельность является систематической. Закон о занятости населения в РФ не регулирует положение самозанятых, касаясь только перечисленных выше видов деятельности. Соответственно, вопрос о наличии в их деятельности признаков предпринимательской деятельности также не получает ответа. При этом в ст. 2 данного Закона указано, что индивидуальные предприниматели также являются занятыми гражданами. В абз. 2 ст. 2 приведен перечень субъектов, деятельность которых относится к предпринимательской, однако граждане, имеющие признаки самозанятых, не входят в этот перечень.

В ст. 4 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» к категориям субъектов малого и среднего бизнеса отнесены хозяйственные общества, хозяйственные товарищества, хозяйственные партнерства, производственные кооперативы, потребительские кооперативы, крестьянские (фермерские) хозяйства и индивидуальные предприниматели. Закон также не уделяет внимания статусу самозанятых.

Вместе с тем проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам определения статуса самозанятых граждан» предлагает внести изменения в указанные нормативные акты и закрепить категорию «самозанятые граждане» в ст. 3.1 ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», а также в ст. 2 Закона о занятости населения в РФ.

Полагаем, что деятельность самозанятых граждан полностью соответствует критериям предпринимательской деятельности. Из этого следует, что данную группу субъектов правильно определять как самозанятых предпринимателей, которыми являются физические лица, занимающиеся индивидуальной предпринимательской деятельностью для получения прибыли, в качестве средств к существованию использующие собственные активы и средства без привлечения наемной рабочей силы¹.

Идентификация самозанятого лица как субъекта предпринимательской деятельности позволяет ему вступать в гражданско-правовые отношения с предпринимателями и юридическими лицами, а также защищать свои интересы в арбитражных судах РФ. В противном случае самозанятые будут лишены подобного способа защиты своих интересов. В то же время такая идентификация несет и опасность для них. Фактическая предпринимательская деятельность, независимо от регистрации, не перестает такой быть, что возлагает на самозанятого ответственность за незаконную предпринимательскую деятельность.

Таким образом, актуален вопрос о легализации деятельности самозанятых лиц в качестве предпринимательской. Для его решения необходимо дать четкое определение понятия самозанятых граждан, поскольку сегодня существует проблема расширительного толкования п. 70 ст. 217 НК РФ.

Законодатель, легализуя деятельность самозанятых лиц, вводит их в систему налогообложения, преследуя несколько целей.

С экономической точки зрения граждане, не ставшие на учет в налоговом органе в качестве самозанятых, занимаются деятельностью, которая приносит доход и является, как правило, единственным источником существования как самого гражданина, так и его семьи. Эти лица не исполняют обязанности по уплате налогов и, следовательно, не участвуют в формировании бюджета государства, что в свою очередь является обязанностью, возложенной на граждан ст. 57 Конституции РФ.

¹ Крылова Е. Г. К вопросу о легализации правового статуса самозанятых в России // Вестник общественной научно-исследовательской лаборатории «Взаимодействие уголовно-исполнительной системы с институтами гражданского общества: историко-правовые и теоретико-методологические аспекты». 2016. № 7. С. 32–35.

Социальной целью легализации этих субъектов является их участие в формировании внебюджетных фондов социального назначения, чего в настоящий момент не происходит. В то же время эти граждане имеют право на пенсионное обеспечение, на услуги экстренных служб, на медицинское обслуживание и прочие государственные услуги, которые являются финансово затратными. Самозанятые лица используют все эти блага за счет субъектов, производящих соответствующие налоговые отчисления, что в свою очередь приводит к социальной несправедливости¹, выражающейся в нарушении принципа справедливости налогообложения.

Что касается правовой цели легализации самозанятых лиц, то выше уже было указано, что, как предприниматели, эти субъекты должны иметь соответствующие способы защиты своих интересов и, наоборот, лица, с которыми самозанятые вступают в правоотношения, должны быть уверены в защите своих интересов.

Согласно п. 7.3 ст. 83 НК РФ постановка на учет физического лица, не являющегося индивидуальным предпринимателем и оказывающего без привлечения наемных работников услуги физическому лицу для личных, домашних или иных подобных нужд, осуществляется в налоговом органе по месту жительства лица на основании соответствующего уведомления. Подать уведомление можно лично, через представителя, по почте, по электронной почте или через личный кабинет.

Выше было сказано, что лица, которые официально могут быть признаны самозанятыми, обязаны зарегистрироваться в налоговом органе и приобрести патент на осуществление предпринимательской деятельности. Однако в период 2017–2019 гг. они освобождены от уплаты налогов на основании п. 70 ст. 217 НК РФ, а на основании подп. 3 п. 3 ст. 422 НК РФ эти лица освобождаются от уплаты страховых взносов². Для получения этой льготы лицо должно стать на учет в качестве самозанятого гражданина.

С января 2019 г. вступил в силу Федеральный закон от 27 ноября 2018 г. № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима „Налог на профессиональный доход“ в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан (Татарстан)». Под профессиональным доходом, согласно п. 7 ст. 8 этого Закона, понимается «доход физических лиц от деятельности, при ведении которой они не имеют работодателя и не привлекают наемных работников по трудовым договорам, а также доход от использования имущества». Положениями Закона охватывается деятельность физических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляемая субъектами самостоятельно, без привлечения наемных работников и не требующая регистрации в качестве ИП для физического лица.

Объектом налогообложения, в соответствии с п. 1 ст. 6 Закона, выступают доходы от реализации товаров (работ, услуг, имущественных прав). В отношении данных объектов физические лица освобождаются от налога на доход физических лиц, ИП в свою очередь освобождаются от уплаты налога на добавленную стоимость, за исключением случаев, предусмотренных п. 9 ст. 2. Налоговая ставка составляет 4 % для физических лиц и 6 % для ИП. В качестве срока налогового периода был выбран месяц.

Данный Закон, несмотря на то что он посвящен налогообложению доходов как самозанятых, так и лиц, осуществляющих самозанятую деятельность, не использует термина «самозанятый гражданин». В его тексте фигурирует лишь понятие физического лица с наличием признаков, установленных ст. 4. Основной же целью Закона является вывод из тени потенциальных налогоплательщиков. Плюсом Закона выступает упрощенная система передачи сведений в налоговый орган без использования налоговой декларации, посредством мобильного приложения, через уполномоченного оператора электронной площадки и (или) уполномоченную кредитную организацию. Отличается и способ постановки гражданина на учет в налоговый орган. По сравнению с НК РФ (п. 7.3 ст. 83) настоящий Закон предусматривает сразу несколько таких способов, помимо традиционного заявления, подаваемого в налоговый орган. Так, в ст. 5 Закона

¹ Малис Н. И. Налоговая политика должна мотивировать микробизнес // Налоговый вестник. 2018. № 1. С. 69–71.

² Федеральный закон от 30 ноября 2016 г. № 401-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

предлагается извещать ИФНС с использованием личного кабинета налогоплательщика или мобильного приложения «Мой налог». Также путем использования указанного приложения гражданин вправе предоставить налоговому органу право самостоятельно списывать и перечислять денежные средства с банковского счета налогоплательщика в счет уплаты начисленных за период процентов.

Однако в силу неудовлетворительного качества работы некоторых государственных порталов при использовании данного приложения могут возникать проблемы. Так, если серверы налоговой службы будут загружены, гражданин может не успеть в установленный срок перечислить денежные средства в счет уплаты налога или предоставить право на списание этих самых средств. В п. 6 ст. 11 Закона указано, что при просрочке исполнения налогоплательщиком своих обязательств налоговый орган обязан в течение десяти дней направить через приложение «Мой налог» требование об уплате образовавшейся задолженности и информацию о размере пеней за просрочку. Вариант со сбоем в работе приложения Закон не рассматривает, что является существенным недостатком и в будущем повлечет проблемы.

Что касается субъектов, не подпадающих под действие эксперимента, то, если налоговое законодательство не претерпит изменений, по истечении 2019 г. данные субъекты будут обязаны совершать выплаты в соответствии с п. 70 ст. 217 и подп. 3 п. 3 ст. 422 НК РФ. Таким образом, самозанятые станут перед выбором: либо они должны будут приобрести патент, либо зарегистрироваться в качестве индивидуального предпринимателя. В связи с тем что деятельность, осуществляемая данными субъектами, не получившими патент или не зарегистрированными как ИП, не перестает быть предпринимательской, без регистрации она превращается в незаконную предпринимательскую деятельность.

Стоит обратить внимание, что ИФНС на основании п. 2. ст. 84 НК РФ не выдает какого-либо документа о начале или прекращении деятельности самозанятого лица. Сведения о данных лицах вносятся в базу местного ИФНС, где на основании подп. 13 п. 1 ст. 102 НК РФ любое лицо может ознакомиться со статусом субъекта, позиционирующего себя как самозанятого гражданина, что видится правильным и представляет аналогию ЕГРИП и ЕГРЮЛ.

Подводя итог, необходимо ответить на вопрос о необходимости легализации самозанятых граждан в качестве субъектов предпринимательской деятельности.

Выше были обозначены цели такой легализации. Однако, несмотря на то что в настоящий момент для данной категории субъектов действуют льготы, по сведениям Федеральной налоговой службы, количество лиц, ставших на учет в качестве самозанятых, составляет 1661 человек. В свою очередь, по различным данным, сегодня на территории Российской Федерации количество незарегистрированных самозанятых лиц варьируется от 16 до 40 млн человек¹.

Приходим к выводу, что, несмотря на довольно лояльное регулирование налогообложения самозанятых граждан, эти субъекты не спешат становиться на учет в ИФНС. Объяснений этому несколько. Прежде всего большинство самозанятых не информированы о возможности легализации своей деятельности. Эти лица не изучают законодательство и тем более не отслеживают его нововведения. Также легализация самозанятых лиц рано или поздно заставит их уплачивать налоги и сборы. Однако гражданин, который на протяжении десяти лет занимался репетиторством, не был поставлен на учет как самозанятый и не оплачивал налоги, делать этого не будет, так как он сможет и далее осуществлять свою деятельность без соответствующей регистрации. Получается, что легализация обязательна, а механизм принуждения к ней не сформирован. Ситуацию усугубляет то, что выявить самозанятых лиц для привлечения их к ответственности за незаконное предпринимательство практически невозможно.

Вывести таких граждан из тени поможет контроль доходов, поступающих на их банковские счета. Такие полномочия налоговым органам предоставляет ст. 86 НК РФ: налоговые органы могут запрашивать в банке выписки по операциям на счете, что позволяет установить факт получения дохода, налог от которого уплачен не был.

¹ Приманивают на патент // Российская газета. 2017. 15 мая. URL: <https://rg.ru/2017/05/15/samozaniaty-m-ros-sianam-dlia-legalizacii-predlozhili-brat-patenty.html> (дата обращения: 08.10.2018).

Проведение эксперимента по налогообложению профессионального дохода – хороший способ «прощупать» слабые места в регулировании самозанятости, которых, как мы видим, немало. Вместе с тем непонятно стремление законодателя установить режим налогообложения субъекта, чей правовой статус все еще не имеет четкого определения. Остается с нетерпением ждать первых отчетов о проведенной работе.

Список литературы

Ершова И. В., Трофимова Е. В. Самозанятость: реперные точки формирования правового режима // Предпринимательское право. 2017. № 3.

Как самозанятым гражданам заработать достойную пенсию // Сайт Пенсионного фонда Российской Федерации. 2017. 29 авг. URL: <http://www.pfrf.ru/branches/habarovsk/news~2017/08/29/141495>.

Крылова Е. Г. К вопросу о легализации правового статуса самозанятых в России // Вестник общественной научно-исследовательской лаборатории «Взаимодействие уголовно-исполнительной системы с институтами гражданского общества: историко-правовые и теоретико-методологические аспекты». 2016. № 7.

Малис Н. И. Налоговая политика должна мотивировать микробизнес // Налоговый вестник. 2018. № 1.

Приманивают на патент // Российская газета. 2017. 15 мая. URL: <https://rg.ru/2017/05/15/samozaniatyam-rossiianam-dlia-legalizacii-predlozhili-brat-patenty.html>.

Самозанятых подвели под статью. Минюст определился со статусом самозанятых работников // Коммерсантъ. 2017. 7 марта. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/3235906>.

References

Ershova I. V., Trofimova E. V. Samozanyatost': repertye tochki formirovaniya pravovogo rezhima // Predprinimatel'skoe pravo. 2017. № 3.

Kak samozanyatym grazhdanam zarabotat' dostoinuyu pensiyu // Sait Pensionnogo fonda Rossiiskoi Federatsii. 2017. 29 avg. URL: <http://www.pfrf.ru/branches/habarovsk/news~2017/08/29/141495>.

Krylova E. G. K voprosu o legalizatsii pravovogo statusa samozanyatykh v Rossii // Vestnik obshchestvennoi nauchno-issledovatel'skoi laboratorii «Vzaimodeistvie ugovovno-ispolnitel'noi sistemy s institutami grazhdanskogo obshchestva: istoriko-pravovye i teoretiko-metodologicheskie aspekty». 2016. № 7.

Malis N. I. Nalogovaya politika dolzhna motivirovat' mikrobiznes // Nalogovyi vestnik. 2018. № 1.

Primaniyayut na patent // Rossiiskaya gazeta. 2017. 15 maya. URL: <https://rg.ru/2017/05/15/samozaniatyam-rossiianam-dlia-legalizacii-predlozhili-brat-patenty.html>.

Samozanyatykh podveli pod stat'yu. Minyust opredelilsya so statusom samozanyatykh rabotnikov // Kommersant". 2017. 7 marta. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/3235906>.

ШТРАФ КАК ДИСЦИПЛИНАРНОЕ ВЗЫСКАНИЕ В ОТНОШЕНИИ СПОРТСМЕНОВ: ЗАКОННОСТЬ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Попов Григорий Анатольевич

Студент Стерлитамакского филиала Башкирского государственного университета (Стерлитамак), e-mail: grigoriyp@mail.ru

Спортивные организации (клубы) в целях наказания атлетов нередко применяют такую меру дисциплинарной ответственности, как штраф (финансовое взыскание). Однако поскольку в настоящее время отношения в спорте между клубами и спортсменами регулируются нормами трудового права, а сами стороны заключают трудовой договор, применение подобных санкций, по мнению автора, является неправомерным. Тем не менее они широко используются на практике и при этом не оспариваются игроками, которые предпочитают не вступать в конфронтацию с руководством своей спортивной организации и уплатить штраф, составляющий, как правило, незначительную сумму от их заработной платы. Фактически имеет место нарушение законодательства при попустительстве обеих сторон правоотношения. С учетом того что договор между спортсменом и клубом изобилует положениями, не вписывающимися в предмет трудового права (отношения по поводу имиджевых прав, участия спортсмена в рекламе спонсоров работодателя, опция права выкупа и ряд других), напрашивается вывод о том, что отношения, возникающие между спортсменами и спортивными клубами, не являются в чистом виде трудовыми, а трудовой договор не способен урегулировать все специфические взаимоотношения между сторонами. Выходом из сложившейся ситуации может стать введение в законодательство нового понятия – «спортивный контракт» – в рамках института спортивной контрактации.

Ключевые слова: спортивная контрактация, спортивный контракт, дисциплинарные взыскания в спорте, штраф, депремирование, правовая коллизия

FINE AS A DISCIPLINARY SANCTION AGAINST ATHLETES: LEGALITY AND PROSPECTS

Popov Grigori

Student, Sterlitamak branch of the Bashkir State University (Sterlitamak),
e-mail: grigoriyp@mail.ru

Sports organizations (clubs) often use a fine (financial penalty) in order to discipline athletes. However, since the relations between clubs and athletes are currently regulated by labour law and the parties themselves conclude an employment contract, the use of such sanctions, according to the author, is wrongful. Nevertheless, they are widely used by employers and are not disputed by athletes who prefer not to confront the leaders of their sports organization and pay a fine, which is usually a negligible part of their wages. In fact, there is a violation of law accompanied by the connivance of both parties to the legal relationship. Given that the agreement between clubs and athletes includes lots of provisions that do not fit into the subject of labour law (on the relations concerning image rights, on the participation of an athlete in advertising of the employer's sponsors, on the redemption right, etc.), it may be concluded that the relations between athletes and sports clubs are not labour in their pure form, and the employment contract is not capable to settle all specific relations between the parties. The way out of this situation is the introduction of a new concept – «sports contract» – into the legislation within the framework of the sports contracting institute.

Key words: sports contracting, sports contract, disciplinary sanctions in sport, fine, deprivation of bonuses, legal conflict

В последнее время в СМИ все чаще стали появляться новости и заявления, интригующие не только болельщиков, но и людей, интересующихся спортом со специфической стороны, – юристов. Речь идет о дисциплинарных проступках спортсменов, в частности футболистов, и их последующем наказании, в котором нередко обнаруживаются не просто правовые противоречия, но и нарушения законодательства РФ.

Подобных примеров множество. Это и резонансная «вечеринка» футболистов сборной страны (после ее фиаско на европейском первенстве в 2016 г.) Мамаева и Кокорина, возмущившая общественность и повлекшая со стороны их работодателей санкции за подобное недопустимое поведение: оба игрока были переведены в молодежные составы своих клубов, но, что более интересно, – оштрафованы¹. Д. Тарасов, футболист клуба «Локомотив», по окончании матча продемонстрировал футболку с изображением Президента РФ В. Путина и надписью «Самый вежливый президент»², чем нарушил требования УЕФА о запрете всех форм идеологической, политической и религиозной пропаганды. А клуб «Локомотив», кроме заявления о недопустимости поступка футболиста на своем официальном сайте, вероятнее всего, оштрафовал игрока³. Бывший футболист «Крылья Советов» Е. Савин в телеэфире заявил, что экс-тренер самарской команды Л. Слуцкий приучал его к дисциплине при помощи штрафных санкций⁴. Показательны истории с бывшими футболистами московского «Спартака» Ари и Веллитонем, оштрафованными клубом за несоответствующее физическое состояние первого спортсмена⁵ и за несвоевременную явку на тренировочные сборы второго⁶.

Что объединяет все эти ситуации? Очевидно, это штраф, который был наложен на спортсменов. Но возникают вопросы: на основании каких нормативных документов, договоров и иных актов был применен этот штраф; является ли он правомерным?

Для ответа на эти вопросы необходимо обратиться к Федеральному закону от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ (ред. от 29 июля 2018 г.) «О физической культуре и спорте» (далее – ФЗ о спорте) и Трудовому кодексу РФ. Проанализировав положения первого (в частности, п. 4 ч. 1 ст. 24 и ч. 1 ст. 27) и гл. 54.1 второго (введена в 2008 г.), приходим к выводу, что договор, заключаемый между футболистом и клубом, является трудовым. Это значит, что между указанными субъектами возникают трудовые отношения, чье регулирование осуществляется трудовым законодательством. Указанное обстоятельство говорит о том, что все положения Трудового кодекса обязательны для футболиста и клуба, принявшего его на работу, однако с некоторыми особенностями, закрепленными в указанной главе.

Нормы гл. 54.1 не акцентируют внимания на дисциплинарных взысканиях, поэтому необходимо обратиться к соответствующей статье ТК РФ. Статья 192 ТК устанавливает всего три вида дисциплинарных взысканий: замечание, выговор и увольнение по соответствующим основаниям. При этом она содержит положение, согласно которому федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине для отдельных категорий работников (в том числе спортсменов) могут быть предусмотрены и другие дисциплинарные взыскания. ФЗ о спорте уполномочивает спортивные федерации утверждать «спортивные санкции для признающих такие нормы субъектов физической культуры и спорта» (п. 5 ч. 1 ст. 16). Данные санкции специфичны, применяются в ходе спортивных состязаний и мероприятий (к примеру, удаление с поля, штрафной удар и т. п.) и не могут быть названы дисциплинарными в том значении, в каком они понимаются в ТК. Поэтому можно утверждать, что такие санкции не связаны с личными трудовыми договорами спортсменов, которые они заключают с футбольными клубами.

¹ Кокорин и Мамаев в Монако: шампанское под гимн России // Спорт-экспресс. 2016. 5 июля. URL: <http://www.sport-express.ru/football/rfpl/reviews/1018641/> (дата обращения: 19.01.2018).

² Футболочный патриотизм // Газета.ру. 2016. 17 февр. URL: https://www.gazeta.ru/sport/2016/02/17/a_8079995.shtml (дата обращения: 20.01.2018).

³ Заявление ФК «Локомотив» // Официальный сайт ФК «Локомотив». 2016. 17 февр. URL: <http://www.fclm.ru/ru/publications/news/12390> (дата обращения: 20.01.2018).

⁴ Савин: Слуцкий отучил меня от глупых желтых карточек штрафом в \$ 5 тыс. // Чемпионат. 2015. 4 нояб. URL: <https://www.championat.com/football/news-2291024-savin-sluckij-otuchil-menja-ot-glupykh-zholytykh-kartochek-shtrafom-v-5-tys.html> (дата обращения: 22.01.2018).

⁵ Карпин: Ари уже оштрафован // Redwhite.ru. 2011. 23 янв. URL: <https://www.redwhite.ru/news/spnews/34988/> (дата обращения: 15.04.2019).

⁶ «Спартак» оштрафует Веллитона // Спорт-экспресс. 2014. 23 янв. URL: <http://www.sport-express.ru/football/rfpl/news/651264> (дата обращения: 18.01.2018).

Согласно ч. 4 ст. 192 ТК РФ применение дисциплинарных взысканий, не предусмотренных федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине, не допускается. В связи с этим можно сказать, что никакие иные виды взысканий за совершенный дисциплинарный проступок в трудовой договор спортсмена не могут быть включены. Этот вывод подкрепляется и положениями ст. 57 ТК, в соответствии с которой в трудовом договоре не могут закрепляться дополнительные условия, ухудшающие положение работника, к которым, безусловно, можно отнести штраф.

Таким образом, штраф или иные меры, схожие с ним, например «финансовое взыскание», не могут быть предусмотрены в трудовом договоре – это противоречит трудовому законодательству РФ. Возникает вопрос: что имеют в виду футбольные клубы, говоря о штрафах за совершенные футболистами дисциплинарные проступки, если понятия «штраф» в трудовом праве не существует и его применение незаконно и наказуемо?

Работодатель действительно имеет право применить меры, направленные на лишение работника денежных средств, полагающихся ему за выполнение трудовой функции. Это возможно посредством:

1) удержания заработной платы (ст. 137, 138 ТК РФ). Однако ни одно из перечисленных в Трудовом кодексе условий, в соответствии с которым такое удержание было бы правомерным, под описанные случаи не подпадает;

2) лишения премии (депремирования) или ее части. Работодатель имеет право лишить работника премии, предусмотрев для этого основания в локальном нормативном правовом акте. Однако следует разграничивать снижение премии за отсутствие каких-либо достижений и лишение премии как штраф при дисциплинарных проступках и не подменять одно понятие другим. Депремирование означает отсутствие либо отмену премии, что никак не связано со штрафными санкциями, карательными по своей природе.

По смыслу заявлений, опубликованных на официальных сайтах футбольных клубов, ни о каком депремировании или удержании заработной платы речи не идет. К футболистам был применен именно штраф. А поскольку совершенные спортсменами деяния, очевидно, подпадают под формулировку «дисциплинарный проступок», то применение штрафа является незаконным.

Здесь уместно упомянуть и постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 ноября 2015 г. № 52 «О применении судами законодательства, регулирующего труд спортсменов и тренеров». В соответствии с п. 14 данного постановления за несоблюдение атлетом спортивного режима, под которым, в частности, понимают ограничения для спортсмена по различным критериям (например, режим питания, поддержание весовой категории, запреты на курение, употребление алкогольной продукции, занятие физическими упражнениями помимо тренировочных мероприятий, проводимых работодателем), норм морали и нравственности и т. д. работодатель вправе применить к такому атлету дисциплинарное взыскание, руководствуясь ст. 192, 193 ТК РФ. Это еще раз подтверждает мысль о том, что к спортсмену могут быть применены конкретные дисциплинарные взыскания, предусмотренные трудовым законодательством, но никак не штраф.

Подобная точка зрения поддерживается специалистами в сфере трудового права, в том числе занимающимися исследованиями в области дисциплинарной ответственности работников. В частности, Л. А. Чиканова, комментируя гл. 30 ТК РФ, приходит к выводу, что «применение за совершение дисциплинарного проступка любого другого взыскания, не предусмотренного ТК, федеральными законами или уставами (положениями) о дисциплине, установленными федеральными законами, является незаконным (например, взыскание штрафа)¹. Л. А. Чиканова заостряет внимание именно на взыскании штрафа как на одном из возможных проявлений незаконности действий работодателя.

Ю. А. Жукова, проанализировав положения ТК РФ о дисциплинарной ответственности, пишет, что нормы Кодекса требуют изменения в целях реального усиления от-

¹ Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации. Изд. 6-е, испр., доп. и перераб. / отв. ред. Ю. П. Орловский. М., 2014. С. 700.

ветственности и обеспечения прогресса в наказании. Указанную цель можно достичь с помощью дополнения перечня видов дисциплинарных взысканий, среди которых – задержка в повышении разряда, должности максимум на один год; ограничение продвижения по работе в течение действия дисциплинарного взыскания; строгий выговор; предупреждение о возможном увольнении¹. Штраф, тем не менее, автором не предлагается, поскольку, по ее мнению, «легализация дисциплинарного штрафа предоставит работодателю право во всех случаях воспользоваться данной мерой». Вкупе с низкой правовой культурой и отсутствием действенного правового механизма обеспечения прав работников данная мера может иметь чрезвычайно негативный эффект. Таким образом, Ю. А. Жукова считает, что предложение о введении штрафов преждевременно².

Разумный аргумент в поддержку этого тезиса выдвигает О. И. Карпенко: «Привлечение работника к дисциплинарной ответственности не может быть фактором экономического давления на него со стороны работодателя; воспитательная природа дисциплинарной ответственности не может сочетаться со штрафными санкциями»³.

Вместе с тем существуют и прямо противоположные мнения, изложенные, например, в работах С. А. Устиновой⁴ и П. С. Бутова⁵. Указанные авторы выступают за введение дисциплинарного штрафа в перечень видов дисциплинарных взысканий. Подобное предложение представляется спорным.

На основании приведенных рассуждений, а также аргументов специалистов в области трудового права можно сделать вывод о том, что штрафы (финансовые взыскания), которые футбольные клубы применяют к своим работникам за совершение последними дисциплинарных проступков «в рамках личного контракта», являются неправомерными, а футболисты могут обратиться в суд с правом требования признать такой штраф противоречащим законодательству РФ.

Однако в «Обзоре практики рассмотрения судами дел по спорам, возникающим из трудовых правоотношений спортсменов и тренеров» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 8 июля 2015 г.) нет упоминаний о спорах по поводу неправомерности применения штрафных санкций как дисциплинарных взысканий. Это объясняется довольно просто: штраф составляет незначительную сумму от достаточно высокой заработной платы футболиста. Кроме того, препирательства с работодателем могут обернуться для работника «законным» увольнением, которое повлечет за собой лишение, как правило, многомиллионного дохода и потерю деловой репутации, что не гарантирует в дальнейшем трудоустройство на подобных выгодных условиях. Поэтому спортсмены соглашались с применяемыми к ним «незаконными» дисциплинарными штрафами. Но это вовсе не означает, что одним можно нарушать законодательство, зная, что обращение в суд едва ли последует, а вторым – соглашаться с действующим положением вещей, несмотря на то что убытки будут минимальными.

Мы приходим к следующим выводам. Между спортсменом и спортивной организацией заключается трудовой договор, в котором работодатель предусматривает для работника штрафы за совершение им дисциплинарного проступка. На основании приведенных выше аргументов можно утверждать, что использование штрафов противоречит трудовому законодательству РФ. Однако они широко применяются, с ними соглашались спортсмены и не оспаривают их в судебном порядке.

Личный контракт изобилует и иными не вписывающимися в предмет трудового права положениями, например относительно отношений, возникающих между работником и работодателем по поводу так называемых имиджевых прав спортсменов (передача клубу прав на использование личного изображения спортсмена), участия

¹ Жукова Ю. А. Дисциплинарная ответственность работников как правовое средство обеспечения исполнения трудовых обязанностей: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Пермь, 2005. С. 15.

² Там же.

³ Карпенко О. И. Дисциплинарная ответственность работника в трудовом праве: понятие и виды: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 7.

⁴ Устинова С. А. Трудовые споры, связанные с дисциплинарной ответственностью работников в современных условиях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2007.

⁵ Бутов П. С. Совершенствование материальных и процедурно-процессуальных норм о применении дисциплинарной ответственности работников по трудовому праву Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2006. С. 7.

спортсмена в рекламе спонсоров работодателя и ряда других¹. Перечисленные условия регулируются гражданским правом, а не трудовым. Помимо этого, в последнее время клуб и спортсмен при заключении контракта включают в него условие о так называемой опции права выкупа. Смысл этого условия состоит в том, что в договоре устанавливается определенная сумма, после выплаты которой любой клуб считается как бы выкупившим контракт у нынешнего работодателя спортсмена, вследствие чего обретает возможность заявить последнего в качестве своего игрока. Фактически происходит выкуп права на регистрацию спортсмена в соревнованиях. Если установленная сумма выплачена, а игрок согласен на трансфер, то предыдущий клуб спортсмена не может воспрепятствовать этому переходу. Подобная схема крайне удобна для всех сторон сделки, однако очевидно, что такое условие не вписывается в предмет трудового права, а потому его установление в трудовом договоре крайне сомнительно.

Смеем предположить, что отношения, возникающие между спортсменами (в частности, футболистами) и спортивными клубами, не являются в чистом виде трудовыми, а потому трудовой договор не вполне способен урегулировать все специфические аспекты этих отношений. Если же все-таки заключается трудовой договор, то отражение в нем нетрадиционных или противоречащих трудовому законодательству условий неправильно.

Налицо правовая коллизия: с одной стороны, основополагающие нормативные акты трудового законодательства, с другой – неоспариваемые, принимаемые как должное нормы локальных нормативных актов и статьи трудовых договоров, нарушающие требования приоритетных документов. Возникает дилемма: следует либо согласиться с тем, что в рассматриваемых случаях применение штрафных санкций как дисциплинарных взысканий выступает прямым нарушением норм трудового законодательства (требующим правового реагирования), либо признать, что на практике сложились и применяются сторонами (принимаемые и исполняемые) нормы договоров иной правовой природы, нежели трудовых.

Считаем, что необходимо ввести в законодательство новое понятие – «спортивный контракт» – и новый институт – спортивная контрактация. Указанный институт, очевидно, должен занять свое место в структуре спортивного права – молодой, но активно формирующейся комплексной отрасли российского права, регулирующей отношения, складывающиеся в сфере физической культуры и спорта². Научное изучение и нормативное разрешение рассмотренной проблемы благотворно скажется на правовом регулировании труда спортсменов.

Список литературы

Алексеев С. В. Спортивное право России: учеб. для студентов вузов, обучающихся по направлениям «Юриспруденция» и «Физическая культура и спорт» / под ред. П. В. Крашенинникова. М., 2015.

Алексеев С. В. Футбольное право: учеб. для студентов вузов / под ред. П. В. Крашенинникова. М., 2015.

Бутов П. С. Совершенствование материальных и процедурно-процессуальных норм о применении дисциплинарной ответственности работников по трудовому праву Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2006.

Жукова Ю. А. Дисциплинарная ответственность работников как правовое средство обеспечения исполнения трудовых обязанностей: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Пермь, 2005.

Заявление ФК «Локомотив» // Официальный сайт ФК «Локомотив». 2016. 17 февр. URL: <http://www.fclm.ru/ru/publications/news/12390>.

Карпенко О. И. Дисциплинарная ответственность работника в трудовом праве: понятие и виды: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

Карпин: Ари уже оштрафован // Redwhite.ru. 2011. 23 янв. URL: <https://www.redwhite.ru/news/spnews/34988/>.

Кокорин и Мамаев в Монако: шампанское под гимн России // Спорт-экспресс. 2016. 5 июля. URL: <http://www.sport-express.ru/football/rfpl/reviews/1018641/>.

¹ Алексеев С. В. Футбольное право: учеб. для студентов вузов / под ред. П. В. Крашенинникова. М., 2015. С. 291.

² Алексеев С. В. Спортивное право России: учеб. для студентов вузов, обучающихся по направлениям «Юриспруденция» и «Физическая культура и спорт» / под ред. П. В. Крашенинникова. М., 2015. С. 139.

Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации. Изд. 6-е, испр., доп. и перераб. / отв. ред. Ю. П. Орловский. М., 2014.

Савин: Слуцкий отучил меня от глупых желтых карточек штрафом в \$ 5 тыс. // Чемпионат. 2015. 4 нояб. URL: <https://www.championat.com/football/news-2291024-savin-sluckij-otuchil-menja-ot-glupykh-zhjoltykh-kartochek-shtrafom-v--5-tys.html>.

«Спартак» оштрафует Веллитона // Спорт-экспресс. 2014. 23 янв. URL: <http://www.sport-express.ru/football/rfpl/news/651264>.

Устинова С. А. Трудовые споры, связанные с дисциплинарной ответственностью работников в современных условиях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2007.

Футболочный патриотизм // Газета.ру. 2016. 17 февр. URL: https://www.gazeta.ru/sport/2016-02/17/a_8079995.shtml.

References

Alekseev S. V. Futbol'noe pravo: ucheb. dlya studentov vuzov / pod red. P. V. Krasheninnikova. M., 2015.

Alekseev S. V. Sportivnoe pravo Rossii: ucheb. dlya studentov vuzov, obuchayushchikhsya po napravleniyam «Yurisprudentsiya» i «Fizicheskaya kul'tura i sport» / pod red. P. V. Krasheninnikova. M., 2015.

Butov P. S. Sovershenstvovanie material'nykh i protsedurno-protsessual'nykh norm o primenenii distsiplinarnoi otvetstvennosti rabotnikov po trudovomu pravu Rossiiskoi Federatsii: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Tomsk, 2006.

Futbolochnyi patriotizm // Gazeta.ru. 2016. 17 fevr. URL: https://www.gazeta.ru/sport/2016-02/17/a_8079995.shtml.

Karpenko O. I. Distsiplinarnaya otvetstvennost' rabotnika v trudovom prave: ponyatie i vidy: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2003.

Karpin: Ari uzhe oshtrafovan // Redwhite.ru. 2011. 23 yanv. URL: <https://www.redwhite.ru/news/spnews/34988/>.

Kokorin i Mamaev v Monako: shampanskoe pod gimn Rossii // Sport-ekspress. 2016. 5 iyulya. URL: <http://www.sport-express.ru/football/rfpl/reviews/1018641/>.

Комментарий к Трудовому кодексу Россиiskoi Federatsii. Izd. 6-е, ispr., dop. i pererab. / отв. ред. Ю. П. Орловский. М., 2014.

Savin: Slutskii otuchil menya ot glupykh zheltykh kartochek shtrafom v \$ 5 tys. // Chempionat. 2015. 4 noyab. URL: <https://www.championat.com/football/news-2291024-savin-sluckij-otuchil-menja-ot-glupykh-zhjoltykh-kartochek-shtrafom-v--5-tys.html>.

«Spartak» oshtrafuet Vellitona // Sport-ekspress. 2014. 23 yanv. URL: <http://www.sport-express.ru/football/rfpl/news/651264>.

Ustinova S. A. Trudovye spory, svyazannye s distsiplinarnoi otvetstvennost'yu rabotnikov v sovremennykh usloviyakh: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Omsk, 2007.

Zayavlenie FK «Lokomotiv» // Ofitsial'nyi sait FK «Lokomotiv». 2016. 17 fevr. URL: <http://www.fclm.ru/ru/publications/news/12390>.

Zhukova Yu. A. Distsiplinarnaya otvetstvennost' rabotnikov kak pravovoe sredstvo obespecheniya ispolneniya trudovykh obyazannostei: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Perm', 2005.

Рец. на кн.: Медушевский А. Н. Политическая история русской революции: нормы, институты, формы социальной мобилизации в XX веке. – М.; СПб.: Центр гуманитарных инициатив, 2017. – 656 с.

Баев Валерий Григорьевич

Заведующий кафедрой трудового и предпринимательского права Тамбовского государственного технического университета (Тамбов), кандидат исторических наук, доктор юридических наук, профессор,
e-mail: vgbaev@gmail.com

Марченко Алексей Николаевич

Доцент кафедры гражданского права и процесса Тамбовского государственного технического университета (Тамбов), кандидат юридических наук,
e-mail: alexey_ctk@mail.ru

Review of the book: *Medushevskii A. N. Political history of the Russian revolution: norms, institutions, forms of social mobilization in the XX century.* – Moscow; Saint-Petersburg: Center for Humanitarian Initiatives, 2017. – 656 p.

Baev Valerii

Head of the department, Tambov State Technical University (Tambov), candidate of historical sciences, doctor of legal sciences,
e-mail: vgbaev@gmail.com

Marchenko Alexei

Associate professor, Tambov State Technical University (Tambov), candidate of legal sciences,
e-mail: alexey_ctk@mail.ru

До настоящего момента полноценному осмыслению революционных событий препятствовали разнообразные предубеждения и стереотипы, социалистические, коммунистические, либеральные мифы, а также, что самое главное, чрезвычайно высокая политизация социума как целого и научного сообщества как его части. Однако по прошествии века мы получили возможность беспристрастно анализировать и обсуждать как негативные, так и позитивные стороны революции и советской эпохи. Сегодня одни общественные деятели склонны идеализировать советское прошлое, другие, составляя большинство, резко критикуют, «разоблачают» и осуждают преступления коммунистического режима. Наиболее радикальные представители российских интеллектуальных кругов «демонизируют» СССР.

Однако пользу приносит не политическая демагогия, а беспристрастная научная оценка эпохи с учетом современных данных. Нужны не апологии и филиппики, но объективное осмысление, которое опирается на твердый фундамент политологического, социологического и историко-правового анализа Октябрьской революции, пролетарской диктатуры, сталинского режима и советского строя в целом. Подобное исследование столь сложной эпохи необходимо осуществлять в теоретическом и практико-ориентированном ключе. Именно этим целям служит рассматриваемая монография профессора Высшей школы экономики Андрея Николаевича Медушевского.

Автор книги может равным образом считаться экспертом в области истории, философии, социологии, политологии, права (в первую очередь конституционного). Его новый труд – это столь необходимый нашей науке опыт конституционно-правового анализа, объектом которого выступает становление советской конституционной модели. Актуальность проведенного исследования определяется тем, что многие черты «старой» советской системы сохранились и в современной России.

Автор поставил перед собой цель – раскрыть логику русского революционного процесса в сравнительной перспективе (крупные революции прошлого и современности) и функциональном контексте (механизмы принятия стратегических политико-правовых решений), исходя из реконструкции смысла конституционных принципов, их позитивации в праве и функционирования в политическом процессе. Решение этой задачи означало бы «создание основ доказательной политической истории революции как единого исторического процесса» (с. 603). Иными словами, А. Н. Медушевский рассматривает революционные преобразования в контексте реальных мотивов противоборствующих сил. Данный подход представляется особенно ценным, так как раскрывает истинные принципы советского конституционализма.

Автор использует когнитивный метод историко-правового исследования, который обеспечивает приоритет познания в научном анализе. Исследовательская деятельность протекает в русле современной отечественной исторической науки, где все большее значение приобретает новое эпистемологическое направление, известное как «когнитивная история»¹. А. Н. Медушевский особую ценность когнитивного метода видит в том, что он позволяет перейти от «нарративной (описательной) истории к истории как строгой науке, которая видит решение проблемы доказательности в изучении целенаправленной человеческой деятельности. Развиваясь в эмпирической реальности, данная деятельность неизбежно сопровождается фиксацией ее результатов, созданием интеллектуальных продуктов или вещей, которые рассматриваются в исторической науке в качестве источников; их намеренная и ненамеренная информация может быть расшифрована исследователем для получения достоверного знания о прошлом. Суть когнитивной теории означает понимание психологической мотивации и установок поведения людей в истории на основе реконструкции информации источников – интеллектуальных продуктов целенаправленной человеческой деятельности» (с. 9).

В рецензируемой монографии конституционно-правовые и иные юридические тексты советской эпохи анализируются не столько с точки зрения их формального содержания, сколько с позиции целей и идей, которые реализовывались в конкретных исторических обстоятельствах. Например, в отличие от большинства исследователей автор разделяет идеологические мифы Советского государства и реальные цели конституционно-правового строительства. В результате выявляются ключевые моменты, позволяющие проследить вековую связь между сформировавшимся в 1918 г. политическим режимом и положением дел в современной России.

Какая концепция лежала в основе советской государственности? Какой механизм властвования и какая организованная государственная структура должны были образоваться на заключительном этапе революционного процесса? По утверждению автора, в основе идеологии Советского государства лежал миф о государстве-коммуне. Однако для правильного понимания советской системы важно выявить связь мифа и реального конституционного строя (с. 17). Очевидно, что Советы не стали объективно самостоятельными органами; государство управлялось не Советами, а партийными структурами. Однако на мифе о государстве-коммуне основывалась идеология Советского государства.

В действительности миф о государстве-коммуне показал свою нежизнеспособность. Он был развеян к весне 1918 г., после антисоветских выступлений на Юге России и восстания Чехословацкого корпуса. Эти события вскоре заставили большевиков осознать слабость своей власти в крестьянской, а не пролетарской стране. Перед сторонниками Ленина встала проблема: отказаться от ранее провозглашенных идеалов они не могут, но и изменение социальных, экономических и политических условий оказалось неподъемной задачей. Большевики решили действовать сообразно политической ситуации, не отрекаясь от старой идеологии. То есть провозглашать демократизм, право нации на самоопределение вплоть до отделения, утверждать власть Советов, а на практике выстраивать жесткую централизованную систему. В результате была создана советская система, которая опиралась не на выборы и широкие слои населения, как

¹ Основы данного подхода наиболее полно раскрыты в трудах О. М. Медушевской. Подробнее см.: Медушевская О. М. Теория и методология когнитивной истории. М., 2008; Ее же. Теория исторического познания: избранные произведения. М., 2010.

декларировалось, а на куриальную и многоступенчатую систему квазигосударственных органов (с. 191).

Как уже отмечалось, неэффективность Республики Советов как особой формы правления стала очевидной уже весной 1918 г. – в момент принятия Проекта положения о Российских Совдепах от 17 мая 1918 г. Указанный документ построен на идеях Советской республики-коммуны, на деле же, как сразу заметили критики, направлен на формирование своеобразной вертикали власти. Отсюда и выводится тезис о несоответствии создаваемой Советской республики образцу коммуны как ее идеологической основы (с. 189). Следовательно, почти с самого появления Советского государства существовали провозглашаемые нормы и нормы реальные, о которых не говорили, но которые действовали.

Примерно в то же время приступила к работе Конституционная комиссия, созданная решением ВЦИК 1 апреля 1918 г. Ей поручалась разработка новой конституции. В задачи Комиссии входили: 1) выстраивание правовых рамок Советского государства; 2) фиксация стихийно сложившейся социальной реальности; 3) выстраивание вертикали власти, ее централизация. Процесс разработки и принятия конституции позволил четко увидеть отступление от правового идеала государства-коммуны и эволюцию режима в направлении однопартийной диктатуры. По примеру якобинской диктатуры большевики выстраивали новый революционный аппарат террора. По мысли разработчиков, Конституция 1918 г. была призвана выполнять не столько юридическую, сколько идеологическую функцию (с. 208). Другими словами, в ходе работы над Конституцией 1918 г. большевики окончательно отказались от попыток реализации коммунистического мифа. Хотя он и оставался в публичном идеологическом пространстве на всем протяжении существования Советского государства.

В этом А. Н. Медушевский видит основание советского правового нигилизма, анализируя переход от «революционного правосознания» к политической целесообразности (с. 202). Именно здесь скрываются корни советского конституционализма: формально (в соответствии с государственно-правовыми нормами) присутствует Советская республика, в основе которой стоят особые представительные органы – Советы, избираемые трудящимися и связанные их наказами; фактическая власть находится в руках вождя, партии и т. д. В результате имеет место весьма жесткая централизованная система, отстраняющая население страны от участия в политической жизни и принятии политических решений.

Автор рецензируемой монографии указывает на циклический характер развития советской модели конституционализма. Так, принятие Конституции 1918 г. ознаменовало начало формирования номинального конституционализма. Его окончательное формирование относится к 1936 г., к моменту принятия третьей конституции. Конституция стала частью идеологии государства, не отражала подлинной структуры власти и управления, устанавливала диктатуру, не содержала правовых механизмов осуществления декларируемых прав, не имела отношения к социальной действительности, выступая исключительно элементом политико-правовой легитимации однопартийного режима. Юридическое закрепление формальных институтов позволило сконструировать параллельную систему неформальных институтов. В итоге Конституция 1936 г. превратилась в памятник номинального конституционализма (номинальный федерализм, номинальный парламентаризм, номинальный демократизм, номинальное право рабочих на забастовки).

Автор дает крайне нелицеприятную характеристику советскому проекту: это проект, которому свойственны двойные стандарты; ложный проект, поскольку основан на мифах; устроен так, чтобы проводить успешную психологическую манипуляцию гражданами и обществом. Попытка привести сложившуюся систему управления государством, систему органов на местах к их конституционной основе повлекла крах Советского государства. По оценке ученого, наследие советского конституционализма нашло отражение в постсоветских преобразованиях, приведших лишь к частичной трансформации общественного сознания и институтов; в результате мы пришли к авторитарной демократии (с. 598).

Автор проводит детальный анализ конституционных циклов в России XX в., положив в основу исследования многочисленные исторические и правовые источники.

Рецензируемая монография – монументальное исследование русской революции в ее конституционно-правовом срезе. Представляется важным понимание того, имел ли место прогресс в деле конституционного строительства с 1918 по 1993 г. или модель номинального конституционализма, созданная в 1918 г., пребывала в «замороженном» состоянии вплоть до конституционной революции 1993 г.? Либо эволюционировала в направлении установления режима жесткого авторитаризма?

Если последнее верно, утверждения автора о частичной трансформации номинального конституционализма после 1993 г. небесспорны. С нашей точки зрения, советские традиции мнимого конституционализма не были преодолены в 1990-е гг. и сохраняются до сих пор. Это нашло отражение в экономике (хищническая приватизация, «капитализм для своих» и т. д.), в сверхсильной власти президента и беспомощном парламенте (чего не наблюдалось даже в германской империи эпохи Бисмарка). Возможность манипулировать общественным мнением, прикрываясь демократическим фасадом, искусное использование двойных стандартов и неконституционных методов управления при сохранении конституции позволяют вводить в заблуждение как зарубежные демократические страны, так и российское общество. При этом в действительности проводится авторитарная политика. Таким образом, с помощью декоративной демократии скрываются истинные цели и методы властвования.

Автор поднимает еще одну дискуссионную проблему. Это характеристика деятельности лидеров русской революции, прежде всего Ленина, которая во многом предопределяет общую оценку революции и ее итогов. Являлись ли большевики государственными преступниками, противоправно захватившими власть, или были одержимы благими намерениями и, не поняв природы человека, повели страну к светлому будущему через кровь и страдания? По мысли А. Н. Медушевского, Ленин скорее фанатик, чем злодей. Мотивом его деятельности было избавление человечества от зла, хотя автор не исключает и макиавеллистской природы его взглядов. Вместе с тем необходимо принять во внимание и противоположную позицию по этому вопросу правоведа В. М. Сырых¹. Расхождения в оценках прошлого – дело обычное, но нельзя не учитывать и иные стороны большевистского режима, создавшего основы для ускоренной культурной революции.

Еще одна скользкая тема, требующая внимательного отношения, – террор. А. Н. Медушевский убедительно доказывает, что большевики как фанатики были искренни в стремлении создать государство на основе мифа, но скоро поняли, что ничего из этого не выйдет, и стали руководствоваться «рациональным выбором». Автор называет это обычной метаморфозой всех тоталитарных сект и анализирует данную трансформацию с позиций когнитивной психологии².

Утверждается, что смысл всенародного обсуждения конституций заключался не просто в стремлении закамуфлировать террор (это признают все), но создать для него психологические предпосылки. А. Н. Медушевский склоняется к тому, что террор – спланированная акция, истинным его создателем был Сталин, хотя, возможно, он пришел к этой идее под влиянием успешной акции Гитлера. Думается, что террор уходит корнями в историю Французской революции конца XVIII в., в которой его олицетворением выступили Марат и Робеспьер, чьим опытом и воспользовались большевики.

Ценность любого исторического научного труда заключается не столько в описании того, как все было (историки все равно не смогут в точности воссоздать картину прошлого), сколько в способности автора сформулировать собственную позицию (оценку) в отношении объекта исследования и убедительно доказать ее право на существование. В этом плане монография А. Н. Медушевского заслужила свое право стоять на первой полке ученого-исследователя русской революции.

Список литературы

Медушевская О. М. Теория и методология когнитивной истории. М., 2008.

Медушевская О. М. Теория исторического познания: избранные произведения. М., 2010.

¹ Сырых В. М. Неизвестный Ленин: теория социалистического государства (без пристрастия и подобо-страстия). М., 2017.

² См. также: Медушевский А. Феномен большевизма: логика революционного экстремизма с позиций когнитивной истории // Общественные науки и современность. 2013. № 5–6.

Медушевский А. Феномен большевизма: логика революционного экстремизма с позиций когнитивной истории // *Общественные науки и современность*. 2013. № 5–6.

Сырых В. М. Неизвестный Ленин: теория социалистического государства (без пристрастия и подобострастия). М., 2017.

References

Medushevskaya O. M. Teoriya i metodologiya kognitivnoi istorii. M., 2008.

Medushevskaya O. M. Teoriya istoricheskogo poznaniya: izbrannye proizvedeniya. M., 2010.

Medushevskii A. Fenomen bol'shevizma: logika revolyutsionnogo ekstremizma s pozitsii kognitivnoi istorii // *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*. 2013. № 5–6.

Syrykh V. M. Neizvestnyi Lenin: teoriya sotsialisticheskogo gosudarstva (bez pristrastiya i podobostrastiya). M., 2017.

Рец. на кн.: Раянов Ф. М. Правовое обществоведение: монография. – М., Юрлитинформ, 2018. – 264 с.

Шабуров Анатолий Степанович

Профессор кафедры теории государства и права Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург), доктор юридических наук, профессор, e-mail: shaburov.41@mail.ru

Шерпаев Владимир Иванович

Профессор кафедры теории государства и права Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург), доктор политических наук, кандидат философских наук, доцент, e-mail: sherpaev@list.ru

Сошникова Ирина Владимировна

Доцент кафедры публичного права Уральского государственного экономического университета (Екатеринбург), кандидат социологических наук, доцент, e-mail: i.v.soshnikova@yandex.ru

Review of the book: *Rayanov F. M. Legal social science: monograph.* – Moscow, Yurlitinform, 2018. – 264 p.

Shaburov Anatolii

Professor, Ural State Law University (Yekaterinburg), doctor of legal sciences, e-mail: shaburov.41@mail.ru

Sherpaev Vladimir

Professor, Ural State Law University (Yekaterinburg), doctor of political sciences, candidate of philosophical sciences, e-mail: sherpaev@list.ru

Soshnikova Irina

Associate professor, Ural State University of Economics (Yekaterinburg), candidate of sociological sciences, e-mail: i.v.soshnikova@yandex.ru

Рецензируемая монография Ф. М. Раянова, известного в нашей стране специалиста по проблемам гражданского общества и правового государства, состоит из введения, трех глав, разделенных на 15 параграфов, заключения и списка рекомендуемой литературы. На основе анализа большого числа источников, включающих монографические исследования по общественным наукам, учебники как по теории государства и права, так и по обществоведению и обществознанию, Ф. М. Раянов рассматривает правовые проблемы отечественного обществоведения.

Кардинальные изменения в экономической, политической и социальной структуре России, принятие новой Конституции, задачи построения правового государства и гражданского общества потребовали принципиальных преобразований в государственно-правовой структуре российского общества. А это в свою очередь повлекло развитие отечественной государственно-политической науки – обществоведения.

Ф. М. Раянов проводит подробное сравнение обществоведения советского периода с обществознанием постсоветского периода и отстаивает преимущества именно первой дисциплины. Здесь он солидарен с известными отечественными обществоведами С. Г. Кара-Мурзой и А. Г. Дугиным.

Автор, основываясь на мировой общественно-политической практике, по-новому подходит к раскрытию понятий «гражданское общество» и «правовое государство»¹.

¹ Подробнее см.: *Раянов Ф. М. Гражданское общество и правовое государство: проблемы понимания и соотношения: моногр.* М., 2015; *Его же. Теория правового государства: проблемы модернизации.* Уфа, 2010; *Его же. Правовое государство – судьба России.* Уфа, 2007; *Его же. Теория правового государства.* М., 2014.

В условиях, когда Российская Федерация оказалась перед выбором пути дальнейшего стратегического развития, опора на институты гражданского общества и правового государства, по мнению автора, является единственным приемлемым решением.

Автор рецензируемой монографии считает, что представители отечественной теоретической правовой науки все еще опираются на готовые теоретико-методологические положения, сформулированные еще в советские времена, тогда как им необходимо предпринять серьезные шаги в направлении учета естественно-правовых основ становления и развития общества. При таком подходе отечественное обществоведение получило бы новые государственно-правовые институты. Среди них – общественный договор, конституционализм, гражданское общество, правовое государство и т. д. Сегодня эти институты, если даже упоминаются в отечественных общественных науках и отечественной теоретической правовой науке, то, как правило, не в подлинном, а в искаженном виде.

Особое внимание в работе Ф. М. Раянова уделено анализу правовой науки, отражающей естественно-правовые основания развития гражданского общества и государства (чему посвящена специальная глава). Прежде всего автор указывает на необходимость совершенствования современного государственно-правового обществоведения. При этом важно, отмечает автор, на какие общественные ценности мы опираемся. Если они игнорируются или понимаются своеобразно, то такие ценности не могут быть эффективными (с. 197). Ф. М. Раянов подчеркивает низкий научный уровень отечественной государственно-правовой науки, что, по его мнению, является причиной нашего социально-экономического отставания от других развитых государств.

Значительная часть работы посвящена сравнительному анализу категорий «государство» и «общество». Проведен основательный критический анализ марксистской государственно-правовой концепции. При этом критике подвергается содержание таких категорий, как «общественно-экономическая формация», «исторические типы государства» и т. д. Автор утверждает, что при рассмотрении государственно-правовых явлений на первое место должны быть поставлены не экономика, а естественно-правовые основы организации общественной жизнедеятельности (с. 163).

Особое внимание в монографии уделено пониманию общественного договора. Подчеркивается недопустимость его отождествления с договорной теорией происхождения государства и с договором как правовой категорией. Общественный договор, как полагает автор, отражает единение и функционирование личности, общества и права, а не характеристику отдельной правовой системы. Отсюда делается вывод, что общественный договор, а не общественно-экономическая формация определяет природу современного общества (с. 98).

В работе всесторонне анализируется категория гражданского общества, которая пока не получила необходимого развития в российской политико-правовой науке. Не закреплена эта категория и в Конституции России. Вместе с тем, как полагает Ф. М. Раянов, в ряду таких основополагающих институтов, как «правовое государство», «права и свободы», «верховенство права», «разделение властей» и др., институт гражданского общества является системообразующим (с. 248). Однако автор с сожалением отмечает, что в России гражданского общества никогда не было и нет (с. 220).

Рассматривая современное состояние российской общественной и государственно-правовой действительности, автор обращается к положениям Конституции России. Их анализ позволяет не только дать объективную оценку российской государственности, но и сделать ряд критических замечаний в отношении конституционного регулирования и государственно-правовой политики России. Так, автор полагает, что местную власть следует характеризовать именно как элемент государственной власти, а конституционное положение о выводе органов местного самоуправления из структуры государственных органов (ст. 12) следует считать ошибкой, так как оно не отражает подлинную роль и положение местной власти во властных структурах.

Автор утверждает, что нужно по-новому подойти к определению понятия «политическая организация общества», четко установить в ней место государства, которое, по мнению Ф. М. Раянова, лишь выполняет задачи, поставленные гражданским обществом (с. 156).

Значительное внимание в работе уделено учебно-методическим вопросам преподавания обществоведения в средней школе. Автор считает неудачным само на-

именование предмета в учебной программе – «обществознание». С его точки зрения, данный термин не в полной мере отражает содержание предмета. Доказывая самостоятельность и необходимость этой учебной дисциплины, он полагает, что ее (как и соответствующую науку) следует называть «обществоведение». Более того, исходя из общетеоретической предпосылки, что современное общество может развиваться только на основе права, Ф. М. Раянов уверен, что данный предмет правильнее определять не просто как «обществоведение», а как «правовое обществоведение».

При этом утверждается, что многочисленные школьные учебные пособия по обществознанию не соответствуют методическим требованиям (с. 114). В целях лучшего усвоения данного предмета предлагается разделить его содержание на две части: обществознание (для 5–9 классов) и обществоведение (для 10–11 классов).

Несмотря на значительные достоинства, работа не лишена отдельных недостатков.

Так, одним из проблемных вопросов, на которые обращает внимание автор, является вопрос о государственности как государственно-правовой категории. В отечественной науке она нередко отождествляется с государством. В работе подобное положение подвергается критике, и автор, на наш взгляд, справедливо отождествляет государственность с состоянием общества. Но он считает, что государственность характеризует лишь определенный этап развития общества (с. 125). Однако государственность – это обобщающая характеристика общества, предопределяющая его содержание на всех этапах развития.

В работе проведен критический анализ большинства теоретических концепций, касающихся таких категорий, как «право», «естественное право», «воля народа», «правовое государство» и т. д. Однако порой автор излишне категоричен в своих выводах и утверждениях. Так, указывается, что «основные современные государственно-правовые институты в нашей стране, как правило, понимаются и выстроены неправильно» (с. 127). Автор категорически отвергает положение о праве как мере свободы (с. 145). Причину отставания России от передовых государств он видит в утвердившейся в нашей стране научной теории особого развития России.

Выводы автора основаны на анализе большого количества работ отечественных и зарубежных авторов. Особое внимание уделяется трудам Дж. Локка, многие из которых, как утверждает автор, недостаточно исследованы отечественной наукой.

Кроме того, автор опирается на политический опыт передовых демократических государств (США, Великобритания, Канада, Германия и др.). Подчеркиваются достоинства политических систем этих государств, отмечается высокий уровень развития их гражданского общества, закона, верховенства права и т. д. (с. 161). Безусловно, эти утверждения не лишены оснований. Но неужели в развитии этих государств, в их политической системе нет недостатков? Их анализ позволил бы сделать выводы автора более объективными.

Обобщая сказанное, отметим, что данная монография вносит весомый вклад в разработку актуальных вопросов обществоведения, предлагает новые возможности для дальнейших научных изысканий в этой области.

Монография Ф. М. Раянова написана добротным научным языком, может быть полезна не только специалистам, но и широкому кругу преподавателей, аспирантов, студентов, всем тем, кто интересуется проблемами отечественного обществоведения.

Список литературы

Раянов Ф. М. Гражданское общество и правовое государство: проблемы понимания и соотношения: моногр. М., 2015.

Раянов Ф. М. Правовое государство – судьба России. Уфа, 2007.

Раянов Ф. М. Теория правового государства. М., 2014.

Раянов Ф. М. Теория правового государства: проблемы модернизации. Уфа, 2010.

References

Rayanov F. M. Grazhdanskoe obshchestvo i pravovoe gosudarstvo: problemy ponimaniya i sootnosheniya. Monografiya. M., 2015.

Rayanov F. M. Pravovoe gosudarstvo – sud'ba Rossii. Ufa, 2007.

Rayanov F. M. Teoriya pravovogo gosudarstva. M., 2014.

Rayanov F. M. Teoriya pravovogo gosudarstva: problemy modernizatsii. Ufa, 2010.

**ЭЛЕКТРОННОЕ ПРИЛОЖЕНИЕ
К «РОССИЙСКОМУ ЮРИДИЧЕСКОМУ ЖУРНАЛУ»**

Редактор *Н. Н. Рассохина*
Дизайн обложки *И. М. Митрофанова*
Компьютерная вёрстка *Н. Н. Рассохина*

Подписано к использованию 17.05.19.
Уч.-изд. л. 9,39. Объем 1,68 МВ.

Согласно п. 1 ч. 2 ст. 1, ч. 4 ст. 11
Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ
маркировке не подлежит