



ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ НАУКА

НАУЧНАЯ ОБЩЕСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ

Правовое регулирование общества: проблемы, приоритеты и перспективы

**Сборник научных трудов
по материалам III международной
научно-практической конференции**

30 сентября 2016 г.



Нижний Новгород
www.scipro.ru

**НАУЧНАЯ ОБЩЕСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ
ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ НАУКА**

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВА:
ПРОБЛЕМЫ, ПРИОРИТЕТЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

**Сборник научных трудов
по материалам III международной
научно-практической конференции**

30 сентября 2016 г.

www.scipro.ru
Нижний Новгород 2016

УДК 34
ББК 67

П 685

Редактор
Н.А. Краснова

Правовое регулирование общества: проблемы, приоритеты и перспективы: сборник научных трудов по материалам III Международной научно-практической конференции «Правовое регулирование общества: проблемы, приоритеты и перспективы» / под ред. Н.А. Красновой; НОО «Профессиональная наука». – Нижний Новгород: Изд-во ИП Краснова Н.А., 2016. 172 с.

ISBN 978-5-00-006320-1

В сборнике научных трудов рассматриваются проблемы, приоритеты, перспективы формирования системы правового регулирования общества по материалам научно-практической конференции «Правовое регулирование общества: проблемы, приоритеты и перспективы» (30 сентября 2016 г.).

Сборник предназначен для практиков, руководителей всех уровней, научных и педагогических работников, преподавателей, аспирантов, магистрантов и студентов с целью использования в научной работе и учебной деятельности.

Все включенные в сборник статьи прошли научное рецензирование и опубликованы в том виде, в котором они были представлены авторами. За содержание статей ответственность несут авторы.

Информация об опубликованных статьях предоставлена в систему Российского индекса научного цитирования – **РИНЦ** по договору No 2819-10/2015К от 14.10.2015 г.

Электронная версия сборника находится в свободном доступе на сайте <http://www.scipro.ru>.

УДК 34
ББК 67

ISBN 978-5-00-006320-1

- @ Редакторы Н.А. Краснова, 2016
- @ Коллектив авторов, 2016
- @ Индивидуальный предприниматель
Краснова Н.А., 2016

Содержание

СЕКЦИЯ 1. СОВРЕМЕННОЕ ПРАВО.....	5
Виноградова Н.С. Проблемы социальной защиты инвалидов, детей-инвалидов и семей, имеющих в своем составе инвалидов (детей-инвалидов) в Российской Федерации. Предложения по законодательному решению, ожидаемые результаты.....	5
Лебедева М.Ю. К вопросу о роли государства в правовом регулировании инфраструктуры воздушного транспорта.....	18
СЕКЦИЯ 2. ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА, ПРАВА, КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО.....	29
Приходько А.В. Значение права в революционной деятельности Гракха Бабёфа (зима 1790 – осень 1794 гг.).....	29
СЕКЦИЯ 3. АДМИНИСТРАТИВНОЕ И ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО.....	41
Бояринцева О. А. Классификация баз данных, формируемых и используемых в сфере государственного и муниципального управления: правовые аспекты.....	41
Кирилловых А.А. Автономия как принцип организации деятельности современной высшей школы.....	53
Коваль Г.А. Проблемы регулирования гражданско-правовой ответственности арбитражного управляющего.....	63
Куликов В.В., Сурманидзе И.Н., Кирилловых А.А. Законодательство и служебная практика государств англо-саксонской, романо-германской и восточно-азиатской правовых систем в сфере стимулирования государственных служащих.....	94
Киракосян Р. С., Морозова О. А. Возникновение и развитие форм государственной помощи семьям в России.....	122
Савельев Д. Л. Территориальное общественное самоуправление в системе местного самоуправления города Тюмени: формы и механизмы взаимодействия.....	130
Цыцлылина Т.Л. Изменение договорных обязательств с установлением справедливого распределения между сторонами расходов, понесенных в связи с исполнением договора....	144
СЕКЦИЯ 4. УГОЛОВНОЕ ПРАВО.....	152
Таилова А.Г. Общая характеристика и понятие должностных преступлений.....	152
Магомедов А.А., Таилова А.Г. Объективная сторона должностного преступления.....	156
Таилова А.Г. Особенности применения принудительных мер воспитательного воздействия в практике Избербашского городского суда.....	160
Юрков С.А. Причинение вреда жизни и здоровью в сфере физкультуры и спорта.....	166

СЕКЦИЯ 1. СОВРЕМЕННОЕ ПРАВО

УДК 36

Виноградова Н.С. Проблемы социальной защиты инвалидов, детей-инвалидов и семей, имеющих в своем составе инвалидов (детей-инвалидов) в Российской Федерации. Предложения по законодательному решению, ожидаемые результаты

Виноградова Наталья Сергеевна

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Дзержинск
vinogradova.natashka@gmail.com

Vinogradova Natal`ya Sergeevna

The Russian Presidential Academy of national economy and public administration, Dzerzhinsk

Аннотация: целями работы является рассмотрение материальных и социальных гарантий прав инвалидов в Российской Федерации, выявление проблемных аспектов в осуществлении инвалидами этих прав, а также выдвижение предложений, способствующих совершенствованию нормативно-правовой базы Российской Федерации в области социальной защиты инвалидов.

Ключевые слова: социальная защита, инвалид, социальные гарантии

Abstract: The objectives of the study is to examine the material and social guarantees of the rights of persons with disabilities in the Russian Federation, identifying problem areas in the implementation of these rights, disabled persons, as well as proposing to facilitate the improvement of the legal framework of the Russian Federation in the field of social protection of disabled persons.

Keywords: social protection, disabled, social security

В России с каждым годом увеличивается число людей с ограниченными возможностями вследствие врожденных заболеваний или условий, приведших к инвалидности. Они нуждаются в особых мерах защиты со стороны государства: гарантированных социальных, экономических и правовых, обеспечивающих достойные и равные с другими членами общества условия жизнедеятельности, снижении ограничений в участии в жизни общества.

В реальной жизни инвалидность, как социальный феномен, воспринимается здоровыми ее членами как условие, снижающее или полностью исключающее возможность взаимодействия людей с ограниченными возможностями и общества, и чаще всего имеет выраженную негативную направленность со стороны полноценных граждан.

Государство осуществляет деятельность по защите прав инвалидов через реализацию института социальной защиты. Социальная защита населения базируется на основных демократических принципах российского государства и определяет их в качестве социальных ориентиров при установлении различных социальных норм и гарантий. В соответствии со ст.2 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ (ред. От 29.12.2015) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» под социальной защитой понимается система гарантированных государством экономических, правовых мер и мер социальной поддержки, обеспечивающих инвалидам условия для преодоления, замещения (компенсации) ограничений жизнедеятельности и направленных на создание им равных с другими гражданами возможностей участия в жизни общества.

Нормативные основы социальной политики государства в области защиты прав инвалидов формируются на федеральном уровне, а их развитие и реализация переходят к ведению регионов и муниципалитетов. Законодательство Российской Федерации о социальной защите инвалидов состоит из положений Конституции Российской Федерации, Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» №181 от 24.11.1995г., других федеральных законов и иных нормативно-правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, устанавливающих и регулирующих деятельность государственных органов в сфере социальной защиты населения.

В целом российское законодательство содержит весомый перечень

нормативно-правовых и подзаконных актов, гарантирующих, регламентирующих, а также регулирующих деятельность государственных и муниципальных органов по социальной защите инвалидов. Кроме того, на государственном уровне закрепляется, что инвалиды, возможности которых в той или иной степени являются ограниченными, нуждаются в защите принадлежащих им прав больше, нежели иные категории граждан.

Исходя из вышесказанного, мы приходим к выводу о том, что проводимая социальная политика государства хоть и имеет обширную нормативно-правовую базу в области социальной защиты инвалидов и учитывает в положениях федеральных законов и иных нормативно-правовых актах социальные, материальные и иные гарантии обеспечения прав инвалидов, однако имеет определенные недостатки. Некоторые важные аспекты жизнедеятельности инвалидов остаются вне контроля государства и требуют внесения дополнения в нормативно-правовые акты Российской Федерации в области социальной защиты инвалидов. В своей работе рассмотрю основные проблемы в области материальной поддержки и образования инвалидов в Российской Федерации и предложу необходимые, на мой взгляд, поправки в нормативно-правовую базу Российской Федерации.

Исследование данных статистики показывает, что в России, общая численность инвалидов по группам инвалидности в период с 2010 по 2016 гг. находится в пределах одного уровня (табл. 1).

Общая численность инвалидов по группам инвалидности¹⁾
(на 1 января года)

	2010г.	2011г.	2012г.	2013г.	2014г.	2015г. ²⁾	2016г.
Всего инвалидов, тыс. человек	13134	13209	13189	13082	12946	12924	12751
в том числе:							
I группы	1920	1540	1515	1496	1451	1355	1283
II группы	7086	7306	7076	6833	6595	6472	6250
III группы	3609	3822	4038	4185	4320	4492	4601
дети-инвалиды	519	541	560	568	580	605	617
Общая численность инвалидов, приходящаяся на 1000 человек населения	92,0	92,5	92,2	91,3	90,1	88,4	87,0

1. В общую численность инвалидов включаются лица, состоящие на учете и получающие пенсию в системе Пенсионного фонда Российской Федерации, Министерстве обороны Российской Федерации, Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службе безопасности Российской Федерации, Федеральной службе исполнения наказаний Минюста России и Федеральной службе Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков. Расчет Росстата.

2. С 2015 г. с учетом численности инвалидов по Крымскому федеральному округу, представленной в 2015 г. по данным формы № 1-ЕДВ, в 2016 г. по данным формы № 94 (ПЕНСИИ).

Данное явление происходит, в первую очередь, за счет постепенного снижения численности инвалидов войны, а также снижения численности

инвалидов, имеющих II группу инвалидности. Тенденция на снижение инвалидов II группы связана с низким материальным обеспечением, а также невозможностью в рамках этой группы иметь возможность к трудоустройству, что автоматически переводит их за границу социального риска. Для самостоятельного обеспечения своих потребностей инвалиды II группы повторно проходят медико-социальную экспертизу и требуют присвоения им той группы инвалидности, при которой становится возможным реализация права на труд, а, следовательно, самостоятельного обеспечения своих потребностей. Вторым фактором, объясняющим сложившийся уровень численности инвалидов, является существенное увеличение числа детей-инвалидов в тот же временной период.

Стремительно растущие темпы инвалидизации молодого поколения обусловлены целым рядом социально-экономических причин таких, как не соответствие социальных выплат реальным условиям жизни, плохая экологическая обстановка в стране; увеличение количества неквалифицированных специалистов в медицинской сфере; появление на рынках сбыта продукции низкого качества и последующая их реализация населению; разрушение структуры традиционных связей и отношений; трансформация ценностных систем, идеалов, жизненных установок и т.п. Все это порождает такие явления как бедность (часто даже нищету) и сопровождающее её ухудшение материальных условий жизни: ухудшение питания, сокращение потребления товаров и услуг, уменьшение возможностей досуга, отдыха и рекреации, снижение качества доступного уровня медицинского обслуживания и т.п.

По данным социологического опроса, представленного в табл. 2, можно сделать следующие выводы о доходах инвалидов и семей, имеющих в своем составе инвалидов (детей-инвалидов) в России: 1) в среднем около 27% семей, состоящих из инвалидов или имеющих в своем составе инвалидов, утверждают, что совокупного дохода им хватает на удовлетворение основных физиологических

потребностей, а покупка одежды и оплата жилищно-коммунальных услуг для них затруднительно; 2) 44% респондентов не имеет средств для покупки товаров длительного пользования; 3) около 3 % опрошенных оценивают свое материальное положение, как «доходов не хватает даже на еду».

Таблица 2

Оценка своего финансового положения домохозяйствами, имеющими в своем составе инвалидов (по данным Комплексного наблюдения условий жизни населения в 2014 году, в процентах)

	Домохозяйства, состоящие			Справочно: все домохозяйства
	только из инвалидов	из инвалидов и других лиц, включая		
		инвалидов всех возрастных групп	детей-инвалидов в возрасте до 18 лет	
Все домохозяйства	100	100	100	100
в том числе оценили свое финансовое положение как:				
доходов не хватает даже на еду	5,3	3,6	1,9	2,5
на еду денег хватает, но покупать одежду и оплачивать жилищно-коммунальные услуги затруднительно	43,9	34,9	29,5	27,0
денег хватает на еду и одежду, но не можем себе позволить покупать необходимые товары длительного пользования (телевизор, холодильник и т.п.)	43,6	45,9	45,0	44,0
можем себе позволить покупать еду, одежду, необходимые товары длительного пользования, но не хватает денег на покупку				
нового автомобиля	3,4	9,2	14,0	16,1

	Домохозяйства, состоящие			Справочно: все домохозяйства
	только из инвалидов	из инвалидов и других лиц, включая		
		инвалидов всех возрастных групп	детей-инвалидов в возрасте до 18 лет	
квартиры, дачи	0,7	3,5	7,5	7,0
средств достаточно, чтобы купить все, что считаем нужным	3,1	2,9	2,1	3,3

Официальная статистика и конкретные социологические исследования подтверждают, что снижение уровня и качества жизни инвалидов и семей, имеющих инвалидов, происходит гораздо более высокими темпами по сравнению с другими социальными группами.

В связи с этим мы способны выявить первую проблему в области материальной поддержки инвалидов и семей, имеющих в своем составе инвалидов, можно считать символическую материальную помощь со стороны государства, не имеющую никакого отношения к реальным жизненным условиям. В процессе финансово-экономического кризиса усилилась дифференциация семей по уровню доходов, отработанные ранее механизмы оказания помощи нуждающимся ушли в прошлое, что привело к невозможности самостоятельно справиться с проблемами некоторых типов семей.

На сегодняшний день риск заключается в опасности ухудшения уровня и качества жизни групп социального риска. Так, например, по официальным данным средний размер регулярной денежной выплаты на ребенка-инвалида (без учета стоимости набора социальных услуг) составляет 2857 рублей.

Данное положение усугубляется, если рассматривать такую группу

социального риска, как неполные семьи (семьи с одним родителем и детьми). В среднем по России доля неполных семей с каждым годом увеличивается. А стоит отметить, что в неполных семьях воспитывается каждый седьмой ребенок, не достигший 18 лет. Риск неполной семьи заключается в ограниченных возможностях полноценного воспитания ребенка, ограниченных финансовых возможностях и, как следствие, невозможность дать ребенку достойное образование, обеспечить полноценный отдых, правильное питание и т.д.

Если рассматривать неполную семью, имеющую в своем составе инвалида или ребенка-инвалида, то можно смело утверждать, что они представляют собой особую и наиболее уязвимую группу социального риска с позиции их социально-экономического положения. Они нуждаются в особой государственной поддержке для их полноценного и стабильного существования и развития, а также гармоничного воспитания ребенка с ограниченными возможностями.

В связи с вышесказанным, я предлагаю внести в Федеральный закон «О государственной социальной помощи» № 178-ФЗ от 17.07.1999 г. (действующая редакция, 2016) дополнение «О материальной поддержке неполных семей, воспитывающих инвалида (ребенка-инвалида), семей, состоящих из инвалидов, компенсирующей совокупный доход не ниже уровня прожиточного минимума».

Также необходимо внести в Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в РФ» № 181-ФЗ от 24.11.1995 г. предложение об увеличении ежемесячной денежной выплаты на содержание детей-инвалидов не менее чем в 5 раз.

Материальная поддержка предоставляется родителю инвалида (ребенка-инвалида), воспитывающего его единолично, и не имеющего основного источника дохода в виде заработной платы (пенсии).

Материальной поддержкой мы считаем денежные выплаты из регионального бюджета, а также предоставление микрокредитов на лечение,

реабилитацию и улучшение жилищных условий семьи по сниженной процентной ставке за счет дотаций государства. Финансовое обеспечение микрокредита осуществляется из средств федерального бюджета.

Результатом внесения данных предложений является снижение доли семей, имеющих в своем составе инвалида (ребенка-инвалида), совокупный доход которых дает право считать их в зоне социального риска, а также своевременное финансовое обеспечение лечения, реабилитации инвалида (ребенка-инвалида), и улучшение материальных условий семьи, не имеющих иных возможностей для их улучшения. Разработка и реализация программ в области материального обеспечения представителей групп социального риска способствовала бы улучшению их материального положения, повышая тем самым эффективность управления системой социальной защиты населения в целом.

Второй проблемой в системе социальной защиты инвалидов является проблема в осуществлении права на образование. Получение образования имеет огромную ценность и является одним из главных аспектов в жизни каждого человека. Также образование является основополагающим критерием становления личности. В процессе образования человек получает все необходимые знания для осмысления окружающего мира и общества и, как следствие, его социализации. Именно поэтому каждый гражданин имеет право на образование независимо от его умственных или физиологических особенностей.

На государственном уровне право на образование закреплено в статье 43 главы 2 Конституции Российской Федерации. Но, не смотря на это, есть категория граждан, для которых существуют препятствия в его осуществлении - это инвалиды. О данной социальной группе людей государство должно заботиться и создавать особые условия для их жизнедеятельности, в том числе и осуществлении права на образование.

Образование инвалидов имеет специфические особенности в его

осуществлении по сравнению с тем же правом для граждан, не имеющих социальный статус «инвалид». Согласно статьи 19 181-ФЗ, государство поддерживает получение инвалидами образования и гарантирует создание необходимых условий для его получения. Основными направлениями деятельности государственных органов по созданию необходимых условий являются: получение инвалидами общедоступного и бесплатного образования (от дошкольного до высшего профессионального), предоставление необходимой информации по вопросам его получения, а также оказания психолого-педагогической поддержки. К методам психолого-педагогической поддержки инвалидов относятся: создание образовательных программ с учетом индивидуальных особенностей развития (при невозможности обучения по основным образовательным программам), предоставление сопровождающих: одного или двух, а также обучение детей-инвалидов на дому. Стоит также отметить, что ребенок-инвалид в соответствии с социальными или медицинскими показаниями имеет право на обеспечение транспортными средствами для доставки в ближайшее соответствующее образовательное учреждение (в проекте Федерального Закона «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специального образования)»).

В настоящее время в России функционируют несколько видов учреждений, которые занимаются образованием инвалидов. К их числу относят: специальные дошкольные учреждения, специальные учреждения образования (вспомогательные и специальные общеобразовательные школы (школы-интернаты) для различных категорий детей (с нарушением слуха, зрения, функций опорно-двигательного аппарата и др.), центры коррекционно-развивающего обучения и реабилитации (обучение детей с тяжелыми и (или) множественными нарушениями физического и (или) психического развития), образовательные учреждения интегрированного обучения, а также образовательные учреждения начального, среднего и высшего

профессионального образования (по индивидуальной программе обучения).

В зависимости от степени тяжести инвалидности различаются и проблемы в осуществлении права образования. Экспертами медико-социальной группы устанавливается следующая классификация по определению группы инвалидности в зависимости от тяжести заболевания: нарушения, которые затрагивают статодинамические (двигательные) функции организма (ДЦП); нарушения, влияющие на систему кровообращения, обмена веществ, внутренней секреции, пищеварения, дыхания; сенсорные дисфункции; психические отклонения. Третья группа имеет самое большое количество проблем в осуществлении права инвалида на образование, так как затрагивает самую сложную систему организма - мозг. Для людей, имеющих эту степень инвалидности, проблемы начинаются уже на первой ступени образовательного процесса - получении дошкольного образования. В современном мире все чаще можно замечать разделение детей на «особых» и «нормальных». Так, дети с различными нарушениями в интеллектуальном или физическом развитии отчуждаются здоровыми детьми (а чаще всего, их родителями), они не общаются с ними, не понимают их увлечений. В свою очередь, здоровые дети тоже не видят тех, кто не соответствует «стандарту», и, встретив на улице человека с ограниченными возможностями, не знают, как к нему относиться, как реагировать на его появление в «здоровом» мире. Такое стремление общества разделять людей, ставить клеймо «необучаемый» приводит к социальной разобщенности общества, его моральному разложению.

Проблемным этапом становится получение начального общего (школьного) образования. Даже если ребенок с патологией живет дома, стремление осваивать разные навыки остается. Он стремится общаться со сверстниками, играть, учиться. Трудности на этом этапе состоят в том, что, несмотря на обширную правовую базу, ребенка-инвалида по каким-либо причинам могут отказаться принимать в

образовательное учреждение. Основной причиной отказа является несоответствие знаний ребенка требованиям общей образовательной программы, так как многие образовательные учреждения не имеют возможности создания индивидуальной. Данная формулировка отказа является очевидным противоречием законам РФ и, соответственно, нарушением прав инвалидов, так как ребенок-инвалид имеет право на индивидуальную программу обучения, соответствующую его интеллектуальному развитию. Такое отношение образовательных учреждений к инвалиду во многом предрешает его дальнейшее обучение, он выпадает из процесса обучения, а воспитательная работа родителей сводится только к элементарному содержанию, лечению и уходу. И, как следствие, государство «теряет» своего гражданина.

По актуальным статистическим данным не имеют основного общего образования в совокупности всех опрошенных респондентов 3,4% инвалидов в возрасте старше 15 лет (табл.4).

Вышеуказанная проблема в получении образования тянет за собой еще один немаловажный блок проблем, связанных с процессом социализации детей-инвалидов в обществе. Ограничение возможностей биологического, социального, психологического и педагогического характера отягощают и усугубляют проблему социально-культурной адаптации ребенка-инвалида, препятствуют освоению основных социальных ролей, без которых процесс социализации является невозможным. Основным фактором, тормозящим социализацию детей-инвалидов в обществе, я считаю социальный. Отвержение обществом инвалидов, нетерпимость людей с ограниченными возможностями с раннего возраста ставит их адаптацию в здоровом обществе под сомнение. Круг общения сводится лишь к таким же детям и их семье, и, как следствие, усвоение многих социальных ролей становится для них недоступным. Именно поэтому многие дети-инвалиды так и не узнают, что значит «быть членом общества»!

Таким образом, я выявила некий перечень проблем, которые препятствуют осуществлению инвалидами права на образование и которые необходимо решать, прежде всего, на государственном уровне. Для этого я предлагаю следующее: внести в Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в РФ» № 181-ФЗ от 24.11.1995 г. статью, предусматривающую уголовную ответственность членов медико-педагогической комиссии, в связи с отказом в направлении ребенка-инвалида в образовательные организации школьного, среднего профессионального, а также высшего образования на основании имеющихся у него физических, психоневрологических и иных отклонений, определяющих специальную программу обучения детей с ограниченными возможностями.

Предложенная мной мера поспособствует снижению коррумпированности и бюрократизации в органах, осуществляющих медико-педагогическую экспертизу, а также минимизации нарушений конституционных прав инвалидов на образование.

Из всего вышесказанного можно сделать вывод о том, что в Российской Федерации инвалиды находятся под сильной государственной защитой, однако некоторые аспекты их жизнедеятельности нуждаются в дополнительных мерах защиты. Предложенные мной меры в области материальной поддержки и образования инвалидов способны устранить недочеты в нормативно-правовых актах Российской Федерации и поспособствовать активной реализации инвалидами своих законных прав, а также их активной социализации в обществе.

Библиографический список

1. Конвенция о правах инвалидов от 03.05.2008: (принята резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи 13.12.2006);
2. Конституция Российской Федерации: от 25.12.1993: (принята всенародным голосованием 12.12.1993): (с учетом поправок, внесенных Законами

Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ);

3. Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»: от 24.11.1995 №181-ФЗ: (принят ГД ФС РФ 20.07.1995): (ред. от 29.12.2015);

4. Национальная юридическая энциклопедия [Электронный ресурс]: <http://determiner.ru/>

5. Красильникова А.Ю. Развитие экономических и организационных форм социальной защиты и поддержки развития региона: Автореф. Дис. канд. экономич. наук: 08.00.05/ Озина Альбина Михайловна; ФГБОУ ВПО «Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского». - Дзр., 2011. – 27 с.

УДК 4414

Лебедева М.Ю. К вопросу о роли государства в правовом регулировании инфраструктуры воздушного транспорта

To the question of the state-legal regulation of the transport infrastructure

Лебедева Марина Юрьевна

Кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой транспортного права Санкт-петербургского университета гражданской авиации
ФГБОУ ВО «Санкт-петербургский университет гражданской авиации»

Lebedeva Marina

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Transport Law Sakti
Petersburg University of Civil Aviation

Аннотация: Рассматриваются подходы к государственному регулированию как в целом, так и применительно к транспортной инфраструктуре. Обосновывается термин «государственно-правовое регулирование». Выдвигается тезис о том, что правовое регулирование охватывает, с одной стороны, государственную деятельность, связанную с выработкой юридических установлений, а также с определением юридических средств обеспечения их

действенности, с другой, деятельность участников правоотношений по применению норм права, по «привлечению средств юридического регулирования».

Ключевые слова: государственное регулирование, управление, публичная власть, транспортная инфраструктура, правовое регулирование.

Abstract: The approaches to government regulation are observed in general, and in apply to the transport infrastructure. The term "state - legal regulation" is substantiates in this memoir. The thesis that the legal regulation covers the government activities related to the formulation of legal statutes and the definition of legal means to ensure their effectiveness on the one hand and the activity of participants of legal relations on the law application and for "raising the legal regulation" on the other is put forward in this memoir.

Keywords: government regulation, management, public power, transport infrastructure, the legal regulation

Государство выступает в качестве отправной точки государственного влияния и является при этом единственной составляющей механизма государственного регулирования, обеспечивающим посредством нормативного регулирования через системы государственных органов баланс частных и публичных интересов в указанных сферах. Таким образом, на наш взгляд, прежде чем переходить к анализу существующих форм государственного влияния на экономические интересы в области транспортной составляющей, а также к исследованию элементов данного воздействия, необходимо хотя бы кратко остановиться на исследованиях сущности самого государства.

Данный аспект проблемы выходит за рамки просто терминологического и понятийного спектра, а определяет, в конечном итоге, качественное различие систем и механизмов такого регулирования.

Анализ различных подходов к определению сущности государства на различных этапах исторического развития определяли соответственно и различные подходы к оценке роли и значения государственного регулирования в целом и, в частности, в сфере транспорта.

Не останавливаясь на конкретных определениях в области теорий

государства, на наш взгляд, изучение и определение такой сложной и комплексной системы как государство исключительно через призму властных и политических отношений представляет собой искусственное снижение всего спектра проблем, связанных с ролью государства в сфере регулирования.

Большинство авторов рассматривают властные отношения исключительно с точки зрения политической составляющей, игнорируя при этом экономический аспект данных отношений. Определение государства как совокупности таких политических элементов, как публичная власть, государственный суверенитет, аппарат управления и принуждения вместе с экономической составляющей в виде государственной казны и системы налогообложения, встречается в научной литературе современного периода.

Таким образом, исходя из существующих в настоящее время подходов к определению государства, представляется целесообразным отнесение к данному образованию систем, обладающих следующими признаками:

- наличием публичной власти и особого аппарата для реализации этой власти;
- государственным суверенитетом, т.е. возможностью осуществлять всю полноту государственной власти как внутри страны, так и за ее пределами;
- обособленной территорией, где эта власть реализуется;
- системой налогообложения как системой, обеспечивающей само существование государства.

Исходя из вышесказанного, государственное регулирование можно определить как реализацию публичной власти через систему государственных органов, общеобязательных правовых актов, обеспечивающих политическую, экономическую и социальную функцию государства.

Таким образом, сам баланс частных и публичных интересов обеспечивается посредством государственного регулирования, с использованием мер

административного воздействия. При этом такому воздействию на современном этапе развития российского государства присущ целый ряд тенденций. С одной стороны, прослеживается общая либерализация государственного контроля, выразившаяся, в частности, в принятии целого ряда законов, позитивно повлиявших на создание нормального экономического климата, например, закона о лицензировании, существенно сократившего перечень лицензируемых видов деятельности, закона о защите прав предпринимателей при проведении проверок, закона о государственной регистрации хозяйствующих субъектов, установившего упрощенную процедуру такой регистрации. С другой стороны, усиление контроля государства в части ужесточения соблюдения принятого законодательства.

Еще одной тенденцией является глобализация как следствие интеграции российской экономики в мировую экономику, выразившаяся, в частности, в присоединении России к международным структурам финансового контроля и создании собственной национальной службы финансовой разведки.

Таким образом, резюмируя вышеизложенное, можно сделать следующий вывод: государство служит универсальным регулятором хозяйственных отношений, являясь при этом и единственным инструментом такого регулирования, так как существующая бизнес-среда может находиться и находится исключительно в поле государственно-правового регулирования. Термин «государственно-правовое регулирование» не получил пока широкого признания в отечественной юридической литературе, хотя и встречается в отдельных научных работах. Российские правоведы предпочитают оперировать понятием «правовое регулирование» - целенаправленное воздействие на поведение людей и общественные отношения с помощью правовых (юридических) средств, которое вошло в научный оборот в 1960-х годах.

Однако, на наш взгляд, отождествление этих понятий, оправданное в прошлом, в настоящее время не совсем приемлемо. Вообще, термин

"регулирование" (правило) обозначает упорядочение, налаживание, приведение чего-либо в соответствие с чем-либо. Правовое регулирование охватывает, с одной стороны, государственную деятельность, связанную с выработкой юридических установлений, а также с определением юридических средств обеспечения их действительности, с другой, деятельность участников правоотношений по применению норм права, или, как правильно отмечается отдельными авторами, по «привлечению средств юридического регулирования». Поэтому правовое регулирование может быть представлено как государственным регулированием, так и регулированием, осуществляемым непосредственно адресатом права, т.е. саморегуляцией. Сказанное позволяет сделать вывод о том, что понятие «правовое регулирование» по своему объему шире понятия «государственно-правовое регулирование». Эти понятия следует соотносить как целое и часть. Представляется, что государственно-правовое регулирование это регулирование, осуществляемое государством (его органами и организациями) при помощи норм позитивного права и других правовых средств воздействия на общественные отношения с целью их упорядочения. Такое определение в целом согласуется с предлагаемыми в юридической литературе определениями правового регулирования, но отличается от них тем, что основной акцент сделан на позитивное право, которое является именно государственным регулятором общественных отношений. Поэтому, когда речь идет о регулировании, осуществляемом установленными или санкционированными государством нормами права, такое регулирование точнее называть государственно-правовым или государственным. Регулированию не должно подлежать всё, пределы такого регулирования должны быть четко обозначены. Если этого не происходит, то возможны следующие ситуации: • существует концепция "государства - ночного сторожа", такое государство регулирует лишь наиболее важные общественные отношения, вследствие чего сфера правового регулирования оказывается сильно

зауженной, отсюда хаос и произвол в нерегулируемых сферах жизни; • если же ситуация складывается наоборот, т.е. сфера правового регулирования слишком расширена, то это ничто иное, как тоталитарное государство (которое контролирует каждый шаг своих граждан), отсюда социальная пассивность граждан.

В научной литературе можно выделить две основных точки зрения на способ определения пределов правового регулирования:

1. В сферу правового регулирования должны входить лишь общественные отношения, которые обладают определёнными признаками: а) это отношения, в которых заключены как индивидуальные интересы общества, так и интересы общесоциальные; б) в этих отношениях реализуются взаимные интересы их участников, каждый из которых идёт на какое-то ущемление своих интересов ради удовлетворения интересов другого; в) эти отношения строятся на основе согласия выполнять определённые правила, признания обязательности этих правил; г) эти отношения требуют соблюдения правил, обязательность которых подкреплена достаточно действенной силой.

2. Сфера правового регулирования определяется с позиции возможного и необходимого правового регулирования: определяются верхняя и нижняя границы. Верхняя граница - возможный предел правового регулирования. Нижняя граница определяется важностью общественных отношений для государства и общества. На наш взгляд, государственно-правовое регулирование включает в себя:

1. Правовую регламентацию общественных отношений, которая осуществляется в процессе нормотворчества и реализуется в принятых нормативно-правовых актах. Исходя из правил, установленных этими актами, мы можем судить о государственно-правовом регулировании соответствующих общественных отношений.

2. Функционирование правовых норм и их реализацию. Государственно-

правовое регулирование в данном случае рассматривается в действии как процесс и результат правового воздействия на те или иные общественные отношения.

3. Правотворческую деятельность и действие правовых норм, связанных с их реализацией.

Такой подход представляется правильным, поскольку позволяет содержательно и всесторонне охарактеризовать государственно-правовое регулирование, начиная с установления первичных регуляторов общественных отношений – норм права и кончая их реализацией в конкретных общественных отношениях. Кроме того, проблема соотношения частного и публичного права при регулировании деятельности в сфере транспорта может быть сведена, в конечном итоге, к изучению диапазона и границ собственно государственного регулирования этой самой деятельности.

Кратко остановимся на теории экономико-правового регулирования. Несмотря на значительность присутствия государства в развитии транспортной инфраструктуры практически в каждой из национальных экономик и мировой экономике, в целом, теории, доказывающей объективную необходимость и излагающей принципы и особенности государственного регулирования этой сферы, наукой на сегодня не выработано. По всей вероятности, это объясняется нечеткостью научного определения инфраструктуры, расхождением точек зрения относительно ее экономического содержания, отсутствием согласия между исследователями по принципиальным вопросам, касающимся ее структурных особенностей. Нельзя исключать и влияние продолжающегося спора между учеными о роли государства как регулятора социально-экономического развития национальных экономик, хотя эта проблема вновь заявила о себе в условиях усложнения воспроизводственных связей и глобализации мировой экономики[1.]

Решение задач государственного регулирования инфраструктурным комплексом облегчается тем обстоятельством, что ряд исследователей все же

попытались дать теоретическую трактовку вопроса о роли государства в формировании и развитии инфраструктурного комплекса, но не в целом, а в некоторых аспектах этой проблемы. Так, американский ученый П. Самуэльсон пришел к выводу, что «государство сознательно идет на инвестиции в инфраструктуру, так как увеличение общественного вспомогательного капитала создает неосязаемые выгоды, от которых нельзя ожидать денежных прибылей частных инвесторов, так как масштабы некоторых из них слишком велики для ограниченных рынков частного капитала, а другие будут окупаться в течение слишком долгого срока, чтобы частные инвесторы им интересовались»[2].

В свою очередь А. Пизанти также отмечает: «классическими капиталовложениями, которые требует капитализм от государства, должны быть общественные работы, то есть создание того комплекса условий, которые ныне именуют в мире «инфраструктурой» (дорожная сеть, транспортные средства, землеустройство и т.д.). Эти работы сокращают накладные расходы предпринимателей, то есть улучшают экономическую среду, в которой те действуют, «облегчая» процесс обращения капитала»[3].

Таким образом, главной функцией государственного регулирования инфраструктурного комплекса П. Самуэльсон и А. Пизанти определяют инвестирование в развитие, главным образом, производственной инфраструктуры, считая при этом основным предметом мотивации - слишком продолжительный период оборачиваемости капитала, который оказывается неприемлемым для частного капитала. Согласно этим воззрениям функция государства в вопросах инфраструктуры должна ограничиваться осуществляемым им стимулированием ее развития через инвестиционный механизм и преимущественно ради предпринимательской деятельности. Необходимо отметить, что в 1990-х годах научная мысль сконцентрировалась в ряде исследований, посвященных вопросам государственного регулирования в условиях рыночной экономики, сегментов

производственной инфраструктуры (энергетика, транспорт, связь) в их взаимосвязи с другими формами воспроизводственного инфраструктурного комплекса. В этом отношении большой интерес вызывают труды П.Д. Половинкина [4].

Важен концептуальный подход, используемый этим ученым, который исходит из понимания, что государственное регулирование можно рассматривать как часть товарного рынка, который является сложнейшей социально-экономической и организационной системой. Институты и мероприятия, которые как система образуют государственное регулирование экономикой, в подавляющем большинстве имеют и прямое, и косвенное отношение к инфраструктурному комплексу в целом. Однако в этом случае они характеризуются целеполаганиями, обладающими присущей именно инфраструктуре спецификой: комплексность и взаимосвязь ее отраслевых и функциональных признаков, их ускоряющаяся диверсификация, более высокая, чем у экономики, расположенность к интеграции в мировое хозяйство, очевидная приоритетная значимость ускорителя глобализации мировой экономики. Все нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность транспортного комплекса и отдельных его секторов, должны разрабатываться с учетом сближения их правовой основы с требованиями международного права, а также международных организаций, членом которых является РФ.

Другим инструментом государственного регулирования является администрирование, основными задачами по совершенствованию которого являются:

1. оптимизация управленческой деятельности Министерства транспорта с целью обеспечения комплексного развития и скоординированной деятельности всех секторов транспортного комплекса в рамках единой транспортной политики и системы;

2. формирование и усиление функций управления транспортным комплексом в сферах обеспечения безопасности, лицензирования и сертификации, разработки региональных программ и предложений для республиканских программ развития отрасли, контроля за их реализацией, а также за использованием выделяемых бюджетных средств и т.п.;

3. координация работы видов транспорта при перевозках в смешанном сообщении, а также скоординированное развитие видов транспорта при освоении новых территорий и реконструкции существующих сетей;

4. усиление роли экспедиторских компаний и логистических центров, особенно с участием предприятий воздушного транспорта;

Суммируя вышеизложенное, было бы целесообразно принять за основу определение государственно-правового регулирования инфраструктуры транспортного комплекса как системы институтов и мероприятий, служащих в рамках права формированию и развитию условий, благоприятных для национальной экономики и общества, в соответствии с одобренными им целями развития транспортного комплекса, устойчивости, укрепления экономической, экологической, транспортной безопасности. Правовое регулирование представляет собой, с одной стороны, государственную деятельность, связанную с выработкой юридических установлений, а также с определением юридических средств обеспечения их действительности, с другой, деятельность участников правоотношений по применению норм права.

Библиографический список

1 Кушлин В.И. Траектории экономических трансформаций. - М.: ЗАО Издательство Экономика, 2004.

2 Самуэльсон П. Экономикс. - М.: Дело, 1992. - С. 324.

3 Пизанти А. Очерки политэкономии социализма. - М., 1976. - С. 10-20.

4 Половинкин П.Д. Государственное регулирование рыночной экономики:

изд-е 2-е, перераб. и доп. / под общ. ред. В.И. Кушлина. - М.: Изд-во РАГС, 2002. – Гл. XXVI, разд. 3 «Формирование системы государственного регулирования».

5. Лебедева М.Ю., Маслаков В.П., Пиджаков А.Ю. Институциональные аспекты регулирования рыночных отношений в авиакомпаниях России: монография (электронный ресурс) ISBN 78-5-906223036. – Киров: МЦНИП, 2013.

6. Лебедева М.Ю. Правовые проблемы инвестиционной политики в области транспортной инфраструктуры // Юридическая мысль. - 2006. - № 4(35). - С. 64-68.

7. Лебедева М.Ю. Проблемы применения Закона «О концессионных соглашениях» в аэропортах Российской Федерации // Транспортное право. - 2006. - № 3.

8. Лебедева М.Ю., Пиджаков А.Ю. Государственное регулирование в области авиационной безопасности: недостатки и пути совершенствования // Научный Вестник МГТУ ГА. - 2009. - № 144.

9. Маслаков В.П. Методы совершенствования системы управления авиатранспортного предприятия гражданской авиации: автореф. дисс. ... д-ра техн. наук. - СПб.: Академия гражданской авиации, 2004.

СЕКЦИЯ 2. ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА, ПРАВА, КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 94

Приходько А.В. Значение права в революционной деятельности Гракха Бабёфа (зима 1790 – осень 1794 гг.).

The meaning of law in revolutionary activity of Gracchus Babeuf (since winter 1790 till
autumn 1794).

Приходько Артём Викторович
НГПУ им. К. Минина, г. Н. Новгород
r-tempri@mail.ru

Prikhodko Artem Victorovich
Minin Nizhny Novgorod State Pedagogical University

Аннотация: целью статьи является анализ отношения французского революционера Бабёфа к вопросам права в период с зимы 1790 г. по осень 1794 гг. Методы исследования – описательный и сравнительный. Источники исследования – сочинения Г. Бабёфа указанного периода. На основе их изучения установлено, что право занимало большую роль в ходе его революционной деятельности.

Ключевые слова: Бабёф, Заговор «равных», право, Французская революция, ранний коммунизм.

Abstract: a purpose of the article is an analysis of relation of a French revolutionary Babeuf to questions of law since winter 1790 till autumn 1794. Methods of the research are descriptive and comparative. Sources of the research are works of Babeuf at this period. On the basis of study, it was determined that law meant much to Babeuf in his revolutionary activity.

Keywords: Babeuf, Conspiracy of the Equals, law, the French Revolution, early communism.

В результате Великой французской революции во всей Франции и особенно в Париже произошёл невиданный ранее подъём общественно-политической жизни, вызвавший за собой появление различных политических клубов, вокруг которых начали группироваться представители самых различных слоёв населения.

Появилось множество газет различных идейно-политических направлений [8, с. 94-106]. Французская революция пробудила у народа большой интерес и к правовым вопросам. Право перестало быть привилегией немногих избранных, их «законным» способом притеснять народ. Оно стало ассоциироваться не с угнетением, использовавшееся «старым порядком», а с важным аспектом социальной жизни, который может действительно изменить и, что самое главное, улучшить положение людей.

Революция меняла мировоззрение и установки и своих «вождей». Один из них Бабёф, известный как лидер заговора «равных» 1796 г., выступавший с уравнилельно-коммунистическим проектом переустройства общества, также оказался в их числе. Его бурной, хотя и зачастую довольно второстепенной деятельности во времена революции, посвящено множество исследований. В советской историографии Бабёф был одним из любимых героев Французской революции. Главной его заслугой ставилось то, что он не только создал коммунистический (хотя и носивший черты довольно грубой уравнилельности) проект переустройства общества, что делали многие (например, Морелли, Дешан, Ретиф де ла Бретон, Шапюи, Буассель и др.), но и попытался вместе с другими «равными» претворить его в жизнь в ходе «заговора» [2, с. 46-73; 3, с. 28-30; 4, с. 466-467; 7, с. 289-304]. Интересы советской историографии были, в основном, направлены, по понятным причинам, на исследование социально-экономических установок Бабёфа, на исследование характера его коммунизма и т.п. В то же время его политико-правовым взглядам уделялось сравнительно меньше внимания. Зачастую ограничивались краткой констатацией того, что Бабёф выступал, как подлинный революционер, за абсолютную демократию, не признающую никакого ограничения народного суверенитета. Например, главный советский специалист по Бабёфу – В.М. Далин в своём фундаментальном исследовании «Графх Бабёф накануне и во время Великой французской революции (1785-1794)», анализируя

содержание важнейшей переписки своего героя с Ж.М. Купе, кратко (буквально в одну страницу) излагает политические идеи Бабёфа [4, с. 415-416], а подавляющее большинство страниц отводит под обстоятельное изложение того, как Бабёф понимал «аграрный закон», т.е. фактически анализу его социально-экономических идей [4, с. 419-437]. Между тем как в этой самой переписке Бабёф уделяет своим политико-правовым предложением ничуть не меньше внимания, чем социально-экономическим [1, т. 2, с. 260-280, 302-311]. Его соображения о возможности осуществления демократии посредством контроля народом своих представителей-депутатов чрезвычайно интересны.

Не только, однако, советская историография «грешила» чрезмерным вниманием к социально-экономическим идеям Бабёфа. Зарубежные историки также не уделяли политико-правовым идеям «равных» должного внимания. Одной из наиболее важных работ, доступной на русском языке, по данной теме до сих пор остаётся статья «"Равные" и конституция 1793 г.» М. Домманже, крупнейшего специалиста XX в. по Бабёфу и «равным». В этой статье учёный подробно осветил отношение «равных» к конституциям 1793 и 1795 гг., но не остановился на многих других правовых идеях участников заговора [6].

Между тем исследование политико-правовых идей и установок руссоиста-Бабёфа представляется нам весьма перспективной. Мы не будем, однако, рассматривать в данной статье конкретное содержание этих идей, а остановимся лишь на отношении Бабёфа к праву, на том, как он был связан с ним.

Главными источниками нашей работы послужили сочинения Бабёфа, написанные им в период с начала 1790 г. по осень 1794 г. и включённые в советское издание сочинений Бабёфа во второй и третий тома.

Источники мировоззрения Бабёфа уже давно выявлены исследователями. Главные это – Ж.-Ж. Руссо, Г.Б. Мабли и Морелли (на более поздних этапах революции), а также сама социальная действительность, в которой действовал

Бабёф до революции как февдист (специалист по сеньориальному праву) и во время неё [3, с. 17-18; 4, с. 62-124; 10, с. 12]. Были и другие второстепенные авторы. Самое главное влияние на Бабёфа оказал, однако, Жан-Жак Руссо [5]. Бабёф так же как Руссо, Мабли и Морелли [9, с. 29-35] признавал большую роль государства и общества над индивидуумом и отводил государству большую роль в деле достижения обществом счастья. Так Бабёф в письме к Ж.П. Купе от 21 октября 1791 г. цитирует следующий отрывок: «Общественный человек, – говорит Жан-Жак, – не должен быть ничем для самого себя, он – лишь дробь некоего единства; тогда как естественный человек может всё относить к себе, все другие – ничто по отношению к нему, и он в себе одном видит единство».

«Поэтому до тех пор, пока я – общественный человек, я останусь человеколюбом. Я буду исключительно эгоистом только тогда, когда я вернусь в естественное состояние» [1, т. 2, с. 307], – заключает Бабёф.

Но не только на политико-правовую мысль Бабёфа повлияли его «наставники». Они оказали огромное влияние и на его социально-экономические воззрения. Бабёфа всегда, ещё до революции, возмущало имущественное неравенство, существующее в обществе. Несомненно, что в этом возмущении он шёл по стопам Руссо, Мабли и Морелли.

Правовое мировоззрение Бабёфа основывалось, однако, не только на политико-правовых идеях его великих учителей. Велико было влияние самой Французской революции. Её ход, постоянная борьба различных мнений и, что особенно важно отметить, – её законодательные акты оказывали, на наш взгляд, огромное влияние на Бабёфа. Среди таких законодательных актов первое место в начальный период революции занимала «Декларация прав человека и гражданина» 1789 г., на которую Бабёф постоянно любил ссылаться. Любое кажущееся ему ущемление прав, провозглашенных «Декларацией», воспринималось им очень болезненно и он, оперируя её статьями, принимался отстаивать то или иное право

человека или всего народа-суверена. Так, к примеру, Бабёф использовал статьи «Декларации прав» 1789 г. для своей борьбы против косвенных налогов, против существования имущественного ценза и во многих других случаях.

В дальнейшем правовыми «орудиями» Бабёфа последовательно становятся Конституция 1791 г., Конституция 1793 г. и входящая в последнюю «Декларация прав» 1793 г., составленная М. Робеспьером. Отношение Бабёфа к этим документам и критика их составляет отдельную тему, которой мы не будем здесь касаться. Сейчас важно отметить то, что Бабёф постоянно использовал их в своей деятельности как реальные орудия борьбы против кажущихся ему злоупотреблений на протяжении всей революции.

Не только, конечно, одно хорошее знание этих основополагающих законодательных актов Французской революции позволяло Бабёфу бороться с теми или иными притеснениями. Мы легко можем убедиться, если обратимся к его сочинениям, как хорошо он знал также остальные законы и декреты (касающиеся, например, упразднения феодализма, косвенных налогов и т.п.), как он умело ими оперировал и использовал их для полемики.

Интересы и деятельность Бабёфа всегда были связаны с журналистикой и правом. В письме к Ж.М. Купе от 20 августа 1791 г. он откровенно признаётся в этом: «Не знаю, ошибаюсь ли я, но мне кажется, что революция меня ужасно избаловала; я часто ловлю себя на мысли, что я стал совсем неспособен для исполнения какой-либо должности, кроме публицистики и всего, что связано с законодательством. Политика и размышления о верных принципах законов и их проведении в жизнь обладают для меня такой неотразимой привлекательностью, что я склоняюсь к мысли, что это и есть мое единственное призвание» [1, т. 2, с. 265].

Действительно, Бабёф органично совмещал журналистику с правом: его газеты и журналы, начиная с самых первых, были всегда посвящены анализу

чаяний и нужд народа, обличению произвола властей, аристократии, богатых, спекулянтов и контрреволюционеров. Анализ правовых актов законодательных органов, ссылки на них при защите поправленных прав, пропаганда того или иного принципа или положения права – всё это постоянно присутствовало на страницах изданий Бабёфа.

Журналистика для Бабёфа могла быть именно тем полем, на котором он мог удовлетворить растущий интерес народа к правовым вопросам и параллельно приобрести себе имя среди читателей. Ведь различные газеты и журналы стали в эпоху революции источниками информирования людей, настоящими «властителями дум».

В проспекте одной из первых его газет, в «Пикардийском корреспонденте» (осень 1790 г.), Бабёф отмечает этот рост интереса нации к политико-правовым вопросам: «С тех пор как новый порядок возбудил в каждом гражданине интерес к вопросам политического управления, с тех пор как все поняли, сколь важно постоянно получать сведения о действиях законодателей и хранителей закона, нет никого, кто не стремился бы быть повседневно осведомлённым в вопросах законодательства. Все почувствовали необходимость пройти своего рода курс государственного права. Повсюду занимаются углубленным изучением прав и обязанностей человека в обществе. И отправляясь от этой принципиальной основы в повседневном наблюдении за работами Учредительного собрания, люди одобряли или осуждали их, в зависимости от того, находили ли они, что те или иные части этих работ соответствовали принципам этих общественных прав и обязанностей, или, наоборот, отклонялись от них» [1, т. 2, с. 137]. Уже исходя из этих наблюдений Бабёфа становится понятно, что в центре его постоянного внимания всегда будет присутствовать народ-суверен с его правами и свободами.

Поэтому уже в «Пикардийском корреспонденте» Бабёф задумывает весьма любопытное и полезное предприятие, касающееся правового аспекта:

информировать французов о новых декретах и законах, принимаемых законодательным органом, критически их исследовать и «проверять» на соответствие интересам народа-суверена [1, т. 2, с. 151]. В проспекте своей газеты Бабёф предусматривает следующие четыре части для своего издания:

1. Часть «Критические соображения о различных декретах, принятых со времени начала работы Учредительного собрания», в которой Бабёф хотел дать «последовательно полное собрание декретов нашей новой законодательной власти и по каждому из этих декретов комментарии и аналитические замечания, позволяющие правильно оценить их». В этой части Бабёф собирался посредством дискуссии с читателями побудить их «высказываться за сохранение одних декретов и за исправление других». Таким рассмотрением он хотел определить какие из декретов «следует сохранить, а также предложить текст новых декретов», которыми, по его мнению, «следует заменить в ходе работ собрания декреты, не получившие общего одобрения»;

2. Часть «Петиции, обращения и инструкции различным административным органам», в которой должны были быть помещены образцы различных заявлений для граждан;

3. Часть «Корреспонденция, консультации, смесь и различное», в которой должны были печататься «письма, мнения, записки и инструкции, относящиеся к общественным делам, с изложением всего достойного внимания, что будет происходить в муниципальных собраниях и в собраниях кантонов, дистриктов, департаментов, в судах и национальных гвардиях всех тех мест, где она образована». «Целью этих корреспонденций могут быть также консультации по всякого рода вопросам, касающимся нашей новой конституции и нашего нового государственного права». В этой части Бабёф обещал отвечать на различные поставленные ему вопросы «со всей срочностью, доступной нам благодаря постепенному и внимательному изучению всех декретов по мере их выхода из рук

наших законодателей». С помощью таких консультаций граждане должны были получить «бесплатно, никуда не выезжая всякого рода разъяснения как по их частным, так и по общим делам». В этой части гражданам предлагалось свободно высказывать своё мнение относительно избранных должностных лиц, «справедливо судить» об их «талантах и добродетелях и подготовиться к новым выборам». Эта же часть должна была способствовать патриотическому и гражданскому воспитанию молодежи: посредством уроков и примеров газета «подготовит их к тому, чтобы они в будущем достойно несли звание гражданина»;

4. Часть «Повседневные заседания различных административных собраний», в которой должны были даваться сжатые отчёты о заседаниях Национального собрания и полные тексты декретов [1, т. 2, с. 138-141].

Уже исходя из этого обширного плана видно с каким энтузиазмом Бабёф интересовался правовыми вопросами и работой законодательных органов. К сожалению, замысел Бабёфа не смог осуществиться в полной мере: вышло всего лишь пять номеров «Пикардийского корреспондента». Из-за конфликта со своим издателем Девеном издание газеты было прекращено, хотя в декабре 1790 г. Бабёф сделал попытку возобновить издание под другим, говорящим само за себя, названием – «Исследователь декретов и редактор предложений второму Национальному собранию», в котором он также чётко обозначил цель газеты: «Изложить конституцию в том виде, в каком она существует сейчас и какой она должна стать». В.М. Далин считал, что газета выходила под этим названием какое-то время [4, с. 292-294].

Свою следующую газету – «Газету свободы печати» – Бабёф начнёт выпускать уже только во времена термидора после своего возвращения в Париж после тюремного заключения. Первый её номер выйдет 3 сентября 1794 г. В первое время Бабёф будет уделять в ней внимание преимущественно двум основным вопросам: отстаиванию права свободы печати и критике якобинской «тирании»,

которая, по его мнению, в эпоху якобинской диктатуры эту свободу печати, как и народный суверенитет, «похитила». Эти вопросы составляют отдельную тему, и мы не будем здесь её касаться, тем более что М.Ю. Чепурина недавно исследовала её в своей интересной статье [11]. Гораздо важнее остановится на общем замысле самой газеты, т.е. на том, в чём Бабёф как редактор видел её и свою цель. Об этом он поведаёт нам только во 2-м номере. В нём он ближе к концу торжественно заявляет, что посвящает самого себя защите всех вечных прав, а не только права печати. Объявил же он себя «защитником печати только для того, чтобы затем защищать все другие принципы, охраняющие свободу, ибо печать есть важнейший из этих принципов, это образец и основа, откуда исходят все другие принципы». Поэтому, по его замыслу, когда отпадёт нужда в отстаивании права свободы печати и когда это право будет полностью восстановлено, он переименует газету на *«Хранитель печати, или Защитник принципов»*.

Здесь же Бабёф говорит о серьёзности содержания своей газеты: «Я не собираюсь подавать свеженькие новости. ... Я притязаю на создание газеты для *мыслящих людей*, это будет теоретический разбор последовательно издаваемых законов и анализ того, как они связаны со свободой и счастьем народа» [1, т. 3, с. 40].

Итак, налицо сходство программ «Пикардийского корреспондента» и новой газеты Бабёфа. В обеих газетах главный акцент должен был делаться на исследовании или, по-другому, «теоретическом разборе» и «проверке» издаваемых законов и декретов на соответствие их содержания интересам народа. «Пикардийский корреспондент» потерпел крах в своём начинании. «Газете свободы печати» повезло больше и Бабёф действительно частично следовал своему замыслу, который, однако, на этот раз был уже не таким масштабным и не состоял как раньше из четырёх больших разделов. Но новая газета всё-таки сохранила свою связь с читателями и Бабёф в том же № 2 приглашал «всех добрых

граждан посылать... сообщения, письма и документы, которые они сочтут полезными и которые будут соответствовать духу, взглядам и свободному и мужественному характеру нашей газеты». Свою газету поэтому он с № 3 разделит на две части – для себя и для своих читателей-«соратников». Весьма скоро, однако, Бабёф, по мнению М.Ю. Чепуриной, разочаруется в своих корреспондентах, не отличавшихся высоким уровнем общей культуры, а также в самом качестве присылаемого ими материала, который окажется весьма посредственным и наивными по содержанию [11, с. 259].

С 23-го номера Бабёф переименует свою газету и называться она снова будет весьма красноречиво: «Трибун народа, или Защитник прав человека». Эту газету он будет выпускать вплоть до своего окончательного ареста по делу «равных».

Журналистика, однако, не была единственной деятельностью Бабёфа, в которой он на протяжении революции мог проявить своё хорошее знание права и законодательных актов. Это знание позволяло ему также составлять в первые годы революции, особенно во времена борьбы против косвенных налогов и «остатков» феодализма (начало 1790 – лето 1792 гг.), многочисленные петиции от лица населения по различным вопросам (главным образом экономического и политического характера). Кроме того, Бабёф много раз выступал защитником несправедливо осужденных, например, в коммуне Давенекур (весна-лето 1791 г.) и Кони (осенью 1791 г.) [1, т. 2, с. 207-256, 307-308].

Неудивительно поэтому, что Бабёф всегда представлял себя как борца за права и интересы народа, выступающего против злоупотреблений, наконец, как борца, который постоянно навлекает на себя преследования со стороны «аристократии». Именно так он представляет себя в автобиографических заметках, составленных в тюрьме весной 1794 г., где в анкете в графе о его профессии с начала революции он пишет: «Со времени революции – пропагандист свободы и защитник угнетённых». Примерно то же находим и в автобиографическом письме

Сильвену Марешалю от 28 марта 1793 г.: «Я объявил себя, – пишет Бабёф, – борцом за права всех сельских жителей против бывших сеньоров». В похожих патетических выражениях у Бабёфа выдержано много писем и сочинений [1, т. 2, с. 204, 260-261, 369-372, 410, 413, 415-418, 421-424, 432-469, 483-484].

Будущему лидеру «равных» были вообще очень присущи мессианские настроения и ощущения своей избранности на великую миссию руководителя народа. Это также хорошо прослеживается по его письмам. Так в письме к жене от 17 апреля 1793 г. Бабёф, сокрушаясь о том, что он так мало может материально помочь своей семье и что он разлучён с ней, пишет: «Но я утешаю себя такой мыслью: по крайней мере я жив и надеюсь, что вознагражу их когда-нибудь за все страдания, которые они переносят вместе со мной; я надеюсь, что они увидят во мне отца, которого весь мир будет благословлять и которого все народы во все века будут считать спасителем человеческого рода» [1, т. 2, с. 373-374].

Именно так, ни больше ни меньше как «спасителем человеческого рода», защитником его поправленных прав и т.п. Бабёф хотел бы быть [1, т. 2, с. 261]. В дальнейшем, в термидорианский период, в связи с разочарованием в творческих и аналитических способностях своих читателей, идея о необходимости руководителя и революционной диктатуры для народа будет казаться Бабёфу всё более привлекательной [11, с. 258-259].

Итак, на основании рассмотренных источников можно сделать вывод, что право играло в жизни Бабёфа большую роль. Оно было, по его собственному признанию, одним из двух главных интересов в его деятельности. Более того, опора на законодательные акты (преимущественно на «Декларацию прав человека и гражданина») была для Бабёфа, как и для других революционеров, реальным «орудием» в борьбе с злоупотреблениями и произволом. Самого же себя Бабёф характеризовал не иначе как «защитником прав» нации.

Библиографический список

1. Бабеф Г. Собрание сочинений в 4 тт. М., 1976-1982.
2. Волгин В.П. Французский утопический коммунизм. М., 1979.
3. Далин В.М. Бабеф в 1790-1794 гг. Факты и идеи // Бабеф Г. Сочинения. Т. 2. М., 1976. С. 5-31.
4. Далин В.М. Гракх Бабеф накануне и во время Великой Французской революции (1785-1794). М., 1963.
5. Далин В.М. Руссо в оценке Бабефа // Век Просвещения. М., 1970. С. 88-97.
6. Домманже М. "Равные" и конституция 1793 г. // Французский ежегодник. 1960. Москва, 1961. С. 72-94.
7. Иоаннисян А.Р. Франсуа Буассель и идея социализма в годы Французской революции // Век Просвещения. М., 1970. С. 289-304.
8. Ревуненков В.Г. Очерки по истории Великой французской революции. Падение монархии 1789-1792. Л., 1982.
9. Саньяк Ф. Гражданское законодательство французской революции (1789-1804 гг.). М., 1928.
10. Собуль А. Бабеф, бабувизм и «заговор во имя равенства» // Бабеф Г. Сочинения. Т. 1. М., 1976. С. 10-28.
11. Чепурина М.Ю. Термидорианец Камилл Бабеф и его читатели // Французский ежегодник. 2010. С. 237-259.

СЕКЦИЯ 3. АДМИНИСТРАТИВНОЕ И ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

УДК 342.95

Бояринцева О. А. Классификация баз данных, формируемых и используемых в сфере государственного и муниципального управления: правовые аспекты

Classification of databases used in public and municipal administration: legal aspects

Бояринцева Ольга Анатольевна
Уральский государственный юридический университет, г. Екатеринбург

Boyarintseva Olga
Ural State Law University, Ekaterinburg

Аннотация. В статье рассмотрены правовые основания классификации баз данных в сфере государственного и муниципального управления. Автором обосновано правовое значение предложенной классификации для формирования единого правового режима государственных и муниципальных баз данных.

Ключевые слова: база данных, информационный ресурс, правовое регулирование, государственное и муниципальное управление.

Abstract. The article deals with legal grounds of public and municipal administration databases classification. The author substantiated legal value of classification that proposed to form unified legal regime of public and municipal databases.

Keywords: database, information resource, legal regulation, state and municipal management.

Создание и ведение множества баз данных в различных областях общественной жизни предопределяет необходимость их классификации в целях уяснения особенностей исследуемого объекта права и выявления закономерностей его влияния на формирование общественных отношений.

Классификация как универсальный метод исследования используется во всех областях научных знаний или в практической деятельности, позволяя глубоко

познать исследуемые объекты, выявить их закономерные признаки и взаимосвязи. В юридической науке традиционным стало рассмотрение классификации как особого приема юридической техники [8, с. 12].

Применение классификации при изучении объекта права является одним из способов познания многомерности его правовой природы. В процессе классификации на основе многообразия признаков объекта можно установить их общие свойства и различия, а также выявить закономерные характеристики исследуемого объекта права и их влияние на формирование общественных отношений.

В научной и учебной литературе базы данных неоднократно классифицировались по разным критериям, в основе которых, как правило, лежали технологические аспекты понимания природы объекта [2; 3; 9].

Такие классификации «узкоспециальны», хотя и позволяют выделить некоторые разновидности баз данных в зависимости от технологий систематизации и обработки форматов данных. В них отсутствуют критерии для исследования баз данных как объекта права с информационной природой, требующего применения сложного комплекса средств правового воздействия.

В правовой сфере необходима классификация баз данных по критериям, которые отражают их юридическую сущность и позволяют определять особенности правового регулирования в зависимости от юридически значимых признаков баз данных какого-либо вида. Представляется, что подобная классификация имеет большое значение прежде всего для упорядочения баз данных, формируемых в сфере деятельности органов власти, – публичных баз данных. Законодательство в указанной области общественных отношений развивается стремительно, но отличается несогласованностью и противоречивостью. Поэтому выделение общих признаков и специфических особенностей баз данных на основе их классификации позволит в дальнейшем

сформировать единый правовой режим баз данных в сфере государственного и муниципального управления.

Так, по целевому назначению базы данных, формируемые и используемые в сфере государственного и муниципального управления, можно разделить на три группы: базы данных, созданные для целей информационного обеспечения (информационно-аналитические); для целей учета (учетные); для целей государственной регистрации (регистрационные).

1) Базы данных, созданные для целей информационного обеспечения, формируются на основе интегрированных показателей о результатах деятельности органа государственной власти или органа местного самоуправления, о соблюдении или нарушении субъектами права установленных нормативов и требований законодательства и т.п.

2) Большинство баз данных в сфере государственного и муниципального управления создается для *систематизированного учета* объектов с конкретными признаками или субъектов права, которые обладают установленным законом правовым статусом либо осуществляют определенный вид деятельности. В качестве примеров можно назвать базы данных перемещенных в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации культурных ценностей; базы данных по учету трудовых арбитров; базы данных индивидуальных годовых и накопленных доз облучения граждан Российской Федерации за время проживания на территории Российской Федерации.

Основанием внесения сведений об объекте или субъекте права в базу данных является признание за ними определенного правового статуса и его правовое оформление в юридическом документе. База данных обеспечивает систематизированный учет сведений о таких объектах и субъектах права в электронной форме и в случае необходимости подтверждает факт обладания статусом.

3) Включение сведений в базу данных, созданную для *целей государственной регистрации*, является основанием возникновения, изменения или прекращения правоотношений, что связано с использованием электронной формы представления государственных реестров, кадастров, регистров и т.д. Государственная регистрация как функция уполномоченных органов государственной власти заключается в совершении совокупности юридически значимых действий, в том числе по внесению сведений о регистрируемых объектах, субъектах, правах в систематизированные массивы данных с целью их учета и придания им статуса официально признанных.

Совершение уполномоченным органом власти, государственным или муниципальным служащим акта по документированию информации в базе данных (внесению записи в базу данных) является юридическим фактом возникновения правоотношений. Например, последовательные действия по регистрации прав на недвижимое имущество, включая внесение записи в базу данных Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, выступают основанием для возникновения и осуществления прав на объект недвижимости.

В качестве следующего правового основания для классификации баз данных, формируемых и используемых в сфере государственного и муниципального управления, предлагается использовать доступность информации в базе данных. В таком случае их можно разделить на открытые базы данных и базы данных ограниченного доступа. Необходимость введения подобной классификации и ее нормативного оформления обусловлена активным развитием законодательства в сфере обеспечения информационной открытости деятельности органов государственной власти. Вот как описывает этот процесс В. С. Ульянов: «На протяжении последних нескольких лет государственные органы и органы местного самоуправления реализуют политику, направленную на формирование их

открытости и доступности для граждан, в том числе в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Ее современные принципы включают в себя не только увеличение объема доступной гражданам информации о деятельности государственных и муниципальных органов, но и предоставление возможности получения в режиме онлайн сведений из государственных автоматизированных баз данных» [10, с. 15].

Статья 7 федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» относит к общедоступной информации информацию, размещаемую ее обладателями в сети «Интернет» в формате, допускающем автоматизированную обработку без предварительных изменений человеком в целях повторного ее использования, уточняя при этом, что такая информация размещается в форме открытых данных [11]. Опубликованию в форме открытых данных подлежат, прежде всего, сведения, содержащие общедоступную информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

В «Методических рекомендациях по публикации открытых данных государственными органами и органами местного самоуправления...» открытые данные определены как «информация, размещенная в сети «Интернет» в виде систематизированных данных, организованных в формате, обеспечивающем ее автоматическую обработку без предварительного изменения человеком, в целях неоднократного, свободного и бесплатного использования» [6]. Под открытыми государственными данными понимаются «открытые данные, опубликованные государственными органами, их территориальными органами, органами местного самоуправления или организациями, подведомственными государственным органам, органам местного самоуправления» [6].

С учетом данных положений можно выделить следующие характеристики открытых баз данных: информация в них является общедоступной; доступ

предоставлен неограниченному числу лиц на условиях неоднократного, свободного и бесплатного использования; формирование и ведение открытых баз данных не ограничено соблюдением требований информационной безопасности.

Базы данных ограниченного доступа характеризуются следующими признаками:

содержат информацию ограниченного доступа (сведения, составляющие государственную, служебную, налоговую тайну, персональные данные и др.);

доступ к ним ограничен конкретным перечнем лиц;

формирование и ведение баз данных ограниченного доступа должно основываться на соблюдении требований информационной безопасности, обеспечивающих защиту информации, содержащейся в базе данных, от несанкционированного доступа, уничтожения, изменения и других опасных воздействий, способных нарушить нормальное функционирование объекта.

Правовое значение предложенной классификации заключается в правильном определении и применении средств защиты информации, систематизированной в базе данных. Поскольку база данных может содержать сведения, доступ к которым ограничен, необходимо установить особые меры ее правовой охраны.

Особое внимание среди баз данных ограниченного доступа необходимо уделить базам персональных данных. Связано это с тем, что проблема защиты человека и гражданина от несанкционированного сбора, злоупотреблений, возможных при сборе, обработке и распространении информации о нем, приобрела особую актуальность в условиях интенсивного развития современных информационных технологий.

Информация о человеке собирается, фиксируется в электронной форме и обрабатывается при оформлении с ним трудовых отношений (базы данных сотрудников предприятия), при постановке на налоговый учет (базы данных

Единого государственного реестра налогоплательщиков), при регистрации прав на объекты недвижимости (базы данных единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним), при прохождении процедуры обязательного пенсионного (государственные банки данных страхователей) и обязательного медицинского страхования (базы данных единого регистра застрахованных лиц), в процессе взаимодействия с кредитными организациями (например, базы данных кредитных историй), а также при осуществлении правосудия, оперативно-розыскной и правоохранительной деятельности и др.

Только в федеральном законе от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» [12] указано на ведение более 20 банков с персональными данными граждан, информация о которых обрабатывается органами полиции в рамках исполнения возложенных на них обязанностей при наступлении определенного юридического факта (юридически значимого события).

На сегодняшний день в рамках реализации государственной информационной политики и развития «электронной» формы деятельности государства практически все органы государственной и муниципальной власти столкнулись с необходимостью обработки персональных данных в автоматизированном режиме и формирования в пределах своих полномочий государственных и муниципальных информационных систем персональных данных.

Одной из актуальных проблем, связанных с организацией работы с персональными данными и их обработкой в автоматизированном режиме, является возможность несанкционированного доступа к ним и риск их последующего свободного распространения.

Недобросовестность действий со стороны лиц, получивших от обладателя персональных данных согласие на их обработку, приводит к негативным последствиям в форме утечки информации персонального характера.

Еще больше эта проблема осложняется в условиях необходимости интеграции баз данных различных государственных структур для обеспечения межведомственного информационного взаимодействия.

Опыт зарубежных стран свидетельствует о том, что базы данных, в которых хранится информация о человеке, взаимосвязаны друг с другом посредством присвоения каждому гражданину страны личного идентификационного кода, который используется одновременно в налоговых базах данных, базах данных пенсионного страхования, в центральных регистрах населения и т.д.

Например, во Франции после экспериментов с проектом SAFARI внимание фиксируется на интеграции или агрегации многочисленных картотек в мегакартотеку. Но такое расширение возможности собирать и перекрещивать данные о гражданах (предоставлены ли они полицейскими картотеками, получены из социальных сетей или от информационных брокеров) показывает, что проблема уже не в создании картотек, а в контроле, который должен осуществляться при формировании их содержания, при их использовании и особенно при наделении полномочиями тех, кто будет иметь к ним доступ» [5, с. 121].

В Финляндии подобные проекты реализованы уже достаточно давно. В информационных системах этой страны «такие статистические единицы, как люди, здания, жилье и учреждения, связаны между собой через разные коды. ... Люди и жилье (здания и координаты на карте) соотносятся через коды постоянного места жительства. Работающие люди ежегодно соотносятся с предпринимателями и учреждениями. Наличие адреса позволяет соотнести учреждение с номером собственности и координатами в регистре недвижимости и жилья и т.д.» [1, с. 17-18].

В Белоруссии для создания и актуализации регистра населения, также используется специальный идентификационный номер, который представляет собой буквенно-цифровую последовательность, являющуюся основным

идентифицирующим признаком физического лица [4].

В российском законодательстве также отмечается необходимость создания государственного регистра населения, задача введения которого осложняется межведомственным характером информации и необходимостью обеспечения технологического единства автономных баз данных различных государственных структур, а также несовершенством условий обеспечения информационной безопасности содержащихся в таких базах персональных данных и угрозой противоправного использования информации о человеке во вред его социально значимым интересам.

В судебной практике с каждым днем увеличивается количество споров, связанных с автоматизированной обработкой персональных данных лиц и занесением их в различные базы данных.

Так, например, предметом рассмотрения Конституционного суда РФ являлась проверка конституционности положений ст. 11 федерального закона от 09.02.2007 года № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», в соответствии с которой при оформлении проездных документов (билетов) в автоматизированные централизованные базы персональных данных о пассажирах подлежат передаче следующие данные: фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, вид и номер документа, удостоверяющего личность, по которому приобретается проездной документ (билет), пункт отправления, пункт назначения, вид маршрута следования (беспересадочный, транзитный) и дата поездки. В своем определении от 25.12.2008 № 903-О-О Конституционный суд указал, что «...создание автоматизированных централизованных баз персональных данных о пассажирах направлено на устойчивое и безопасное функционирование транспортного комплекса, защиту интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства... поэтому оспариваемые законоположения не могут рассматриваться как нарушающие

конституционные права заявителя» [7].

Таким образом, и законодательство, и судебная практика исходят из презумпции необходимости и обоснованности ведения баз персональных данных в случаях, когда формирование таких баз данных оправдано защитой интересов личности, общества и государства и не влечет нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Представляется, что обеспечение благоприятных условий безопасности баз персональных данных возможно путем закрепления в законодательстве самостоятельного правового режима рассматриваемого объекта права в зависимости от характера образующих их состав сведений персонального характера.

Исходя из категорий обрабатываемых в базе персональных данных, их можно классифицировать на следующие виды:

базы данных, содержащие общие сведения о человеке, позволяющие идентифицировать его личность;

базы данных, содержащие специальные категории персональных данных, касающихся расовой, национальной принадлежности, политических взглядов, религиозных или философских убеждений, состояния здоровья, интимной жизни. В качестве примера законодательной регламентации таких баз данных можно привести банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей, который содержит информацию о состоянии здоровья ребенка, его физическом и умственном развитии, особенностях характера, этническом происхождении; причинах отсутствия родительского попечения над ребенком;

базы данных, содержащие биометрические персональные данные, т.е. сведения, которые характеризуют физиологические и биологические особенности человека, используемые для установления личности субъекта персональных данных. Примером являются: база данных донорства крови и ее компонентов,

содержащая наряду с общими персональными данными донора его биометрические персональные данные — группу крови, резус-принадлежность, информацию об исследованных антигенах и о наличии иммунных антител; базы данных, содержащие сведения о выданных удостоверениях личности моряка, которые включают биометрический шаблон отпечатков пальцев рук владельца УЛМ и др.;

базы данных, содержащие обезличенные или общедоступные персональные данные, т.е. соответственно такие сведения, на основании которых невозможно без использования дополнительной информации определить их принадлежность конкретному субъекту персональных данных (обезличенные персональные данные), или сведения, к которым открыт доступ неограниченного круга лиц с письменного согласия субъекта персональных данных (общедоступные персональные данные).

Дифференцировать публичные базы данных можно и по иным критериям, не имеющим строго правового значения: например, по сфере их применения (образовательные, научные, правовые, экологические, трудовые, налоговые и др.), по основаниям внесения сведений в публичную базу данных (императивные и заявительные); по субъектам владения (федеральные, региональные, муниципальные); по содержанию сведений, включенных в публичную базу данных (субъектные и объектные).

Библиографический список

1. Андриченко, Л.В., Мещерякова, М.А. Информационные регистры как эффективное средство сбора и мониторинга данных о населении / Л.В. Андриченко, М.А. Мещерякова // Журнал российского права. – 2012. – № 8. – С. 16-40.
2. Войниканис, Е.А., Калятин, В.О. База данных как объект правового регулирования: учеб. пособие для вузов / Е.А. Войниканис, В.О. Калятин. – М.:

Статут, 2011. – 174 с.

3. Воройский, Ф.С. Информатика: энциклопедический словарь-справочник: введение в современные информационные и телекоммуникационные технологии в терминах и фактах / Ф.С. Воройский. – М.: ФИЗМАТЛИТ, 2006. – 768 с.

4. Закон Республики Беларусь от 21.07.2008 № 418-З «О регистре населения» [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.newsby.org/belarus/zakon0/z549.htm> (дата обращения 30.03.2015).

5. Лавеню, Ж.-Ж. Оперативная совместимость и объединение полицейских картотек: цели и амбивалентность диалектической связи между принципом эффективности и защитой свобод / Ж.-Ж. Лавеню // Право цифровой администрации в России и во Франции: сборник науч. материалов Российско-французской международной конференции 27-28 февраля 2013 г. – М.: ООО «ПОЛИГРАФ-ПЛЮС», 2013. – С. 111-133.

6. Методические рекомендации по публикации открытых данных государственными органами и органами местного самоуправления, а также технические требования к публикации открытых данных (версия 3.0) [Электронный ресурс] // <http://opendata.open.gov.ru/documents/> (дата обращения 06.03.2015).

7. Определение Конституционного Суда РФ от 25.12.2008 № 903-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Пузанова Игоря Фридриховича на нарушение его конституционных прав положением статьи 11 федерального закона «О транспортной безопасности» [Электронный ресурс] // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 15.11.2015).

8. Ракитина, Е.В. Классификация в российском трудовом законодательстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Е.В. Ракитина. –

Екатеринбург, 2009. – 26 с.

9. Трофимов, О.И., Горев, А.И. О правовой охране баз данных / О.И. Трофимов, А.И. Горев // Государство и право. – 2008. – № 6. – С. 79-87.

10. Ульянов, В.С. Защита прав граждан на открытость и доступность информации / В.С. Ульянов // Законность. – 2014. – № 6. – С. 15-17.

11. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Рос. газ. – 2006. – 29 июля.

12. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // Собр. законодательства РФ. – 2011. – № 7, ст. 900.

УДК 342.922

Кирилловых А.А. Автономия как принцип организации деятельности современной высшей школы

Autonomy as a principle of organization activities in modern higher school

Кирилловых Андрей Александрович

кандидат юридических наук

Вятский государственный университет, г. Киров

kirilovykh2014@yandex.ru

Andrey A. Kirillovych

PhD, Vyatka State University, Kirov

Аннотация. В статье проводится содержательный анализ реализации принципа автономии в деятельности организаций высшего образования в России и за рубежом, предлагаются пути дальнейшего развития самостоятельности отечественной высшей школы в рамках процесса демократизации управления образованием.

Ключевые слова: автономия, высшие учебные заведения, демократия, образование, управление.

Abstract. The article presents an insightful analysis of the implementation of the principle of autonomy in the activities of the organizations of higher education in Russia and abroad, suggests ways of further development of the autonomy of native high school

as part of the process of democratization of education management/

Keywords: autonomy, higher education institutions, democracy, education, management.

Автономия (греч. αὐτονομία – «самозаконие») – самостоятельность, способность или право субъекта действовать на основании установленных (сделанных, составленных им самим) принципов.

Автономность образовательной организации – это один из принципов управления ее деятельностью. Фактически автономность предполагает определенную степень независимости в ходе принятия объективно важных решений относительно организации образовательного процесса, а также возможность самостоятельно определять ход образовательного процесса и особенности участия в образовательных правоотношениях.

Использование понятия автономии образовательных организаций необходимо для более точного разграничения компетенции государственных органов управления образованием и органов управления образовательными организациями [1, С. 20].

В формулировании подходов к определению понятия автономии организаций высшего образования наблюдается известная преемственность. В прежнем законодательстве об образовании под автономией вуза понималась его независимость в академической, организационно-управленческой, организационно-экономической сфере (п. 1 ст. 32 Закона РФ от 10.07.1992 г. № 3266-1 «Об образовании»). При этом, законодательство о высшем образовании определяло автономию вуза как его самостоятельность в подборе и расстановке кадров, осуществлении учебной, научной, финансово-хозяйственной и иной деятельности в соответствии с законодательством и уставом высшего учебного заведения (п. 1 ст. 3 Федерального закона 22.08.1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»). Аналогичное, по сути,

определение автономии содержит и ст. 28 Федерального закона от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», которая гласит, что образовательная организация обладает автономией, под которой понимается самостоятельность в осуществлении образовательной, научной, административной, финансово-экономической деятельности, разработке и принятии локальных нормативных актов в соответствии с образовательным законом, иными нормативными правовыми актами РФ, а также уставом образовательной организации. При этом наиболее важной представляется норма, которая закрепляет, что образовательные организации свободны в определении содержания образования, выборе учебно-методического обеспечения, образовательных технологий по реализуемым ими образовательным программам.

Аналогичный подход в определении автономии вуза предлагает и С.В. Барабанова, дополняя ее рядом характерных признаков. В качестве таковых называется возможность самостоятельно определять экономическую политику, автономия также имеет административную, учебную, финансовую, педагогическую и научную составляющую [2, С.32].

Вузовская автономия зависит от сложившихся в каждом конкретном государстве:

системы управления;

уровня развития культуры, науки и образования;

университетских традиций и т.д. [3, С. 1043].

Такие страны, как Великобритания, Ирландия, Нидерланды, Финляндия, а с недавнего времени Австрия и Дания, предоставляют вузам широкую автономию с определенными требованиями ответственности. В других странах – Бельгии, Германии и Греции – на внутреннее управление вузом наложены серьезные границы, однако, как правило, его автономия лимитирована не министерским вмешательством, а, скорее, органами аккредитации, определяющими приемлемое

качество академических образовательных программ [4, С. 148].

Стоит отметить, что в практике иностранных демократических государств самоуправление в образовании нередко рассматривается как национальное достояние, показывающее степень развития общества и уровень самостоятельности его институтов [5, С. 12].

Весьма прогрессивный опыт в деле демократизации процессов управления высшим образованием имеется в США. Высшее образование в этой стране относительно автономно, а деятельность учреждений высшего образования в определенной степени защищена от внешнего вмешательства. Модель управления университетами строится по системе управляющих комитетов, в состав которых во многих случаях образуется из числа рядовых граждан. В такой управленческой системе функции данных органов во многом схожи с полномочиями попечительских советов в частных учреждениях высшего образования [6, С.84].

Особенность системы высшего образования США в немалой степени определяется англо-саксонской системой, характеризующейся свободной и подвижной координацией образовательных сообществ, а не директивной и централизованной модели управления, что является атрибутом континентальных систем. Данное обстоятельство определяет высокую степень децентрализации управления системой образования в США [7].

В тоже время следует обратить внимание на особый статус высшей школы в системе основных, базовых институтов общества. Подтверждением тому служит закрепление самостоятельных норм (положений) об университетах в Основных законах ряда иностранных государств. Причем, особое значение придается вузовской автономии. Так, в зарубежных конституциях по поводу конституционных гарантий принципа автономии университетов содержатся положения о том, что «признается автономия университетов в порядке, установленном законом» (ч. 10 ст. 27 в гл. 2 «Права и свободы» Конституции

Испании); «университеты пользуются согласно закону уставной, научной, педагогической, административной и финансовой автономией без ущерба для адекватной оценки качества обучения» (ст. 76 «Университет и доступ к высшему образованию» Конституции Португалии); «независимость, профессионализм и политическая беспристрастность образования и автономия институтов высшего образования гарантируются в соответствии с законом» (ст. 31 в гл. 2 «Права и обязанности граждан» Конституции Республики Корея). В Конституции Финляндии нормы об университетах содержатся в разделах «Просвещение» и «Официальные должности»: «За Хельсинкским университетом сохраняется право на самоуправление. Новые положения, касающиеся основ организации университета, определяются законом; но более детальные положения, касающиеся университета, устанавливаются указом после получения заключения консистории университета» (§ 77), «Президент назначает Канцлера университета и профессоров» (§ 87). В Конституции Швейцарии (ст. 61а «Швейцарское образовательное пространство», ст. 63а «Высшие школы») положения об автономии университетов закрепляются в связи с компетенцией Союза и кантонов, которые совместно заботятся о координации и гарантии обеспечения качества вузов... при осуществлении указанной деятельности они принимают в расчет автономию высших школ.

В Модельном законе о высшем и послевузовском профессиональном образовании, принятом в г. Санкт-Петербурге 7 декабря 2002 г. Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ довольно корректно раскрыто, что понимается под автономией высших образовательных учреждений. Автономия является институциональной формой академической свободы и необходимым условием для гарантирования надлежащего выполнения обязанностей высшего учебного заведения. Самоуправление, коллегиальность и надлежащее академическое руководство являются важнейшими составными частями

автономии.

Стоит отметить, что принцип автономии высших учебных заведений эволюционировал с развитием в России демократической культуры. Этот принцип широко отстаивался студентами как наиболее прогрессивной группой русского общества. В истории имели место случаи противостояния высших учебных заведений с государством, если оно не желало признавать автономию. Как свидетельствует история отечественного высшего образования, такое противостояние носило в основном политический характер [8].

Сейчас, развитие автономии в различных сферах жизни вузов связывается с совершенствованием их юридического статуса – общественное управление, сохранение традиционных прав и свобод, «открытость» функционирования, диверсификации автономии, повышение ответственности руководства вузов [9]. В то же время, по мнению некоторых авторов, принципиальное расширение самостоятельности вузов, в первую очередь, имущественной автономии, связано с обеспечением их самофинансирования посредством значительного объема оказания образовательных услуг на платной основе [10, С. 14].

Как полагает С.В. Барабанова «вузовская автономия как характеристика статуса вуза должна способствовать оптимальному распределению полномочий как между государством и вузом, так и между вузовскими подразделениями» [2, С. 35]. Однако, меняющаяся позиция государства по отношению к управляемым субъектам, расширение вузовской автономии позволяют образовательным учреждениям активно вступать в процесс локального регулирования. Поэтому, помимо централизованных источников, особое место в системе нормативных актов вузов занимают их внутренние документы. Такие акты в большинстве своем направлены на корпоративные отношения, но могут касаться непосредственного регулирования вопросов, вытекающих из публичных обязанностей образовательной организации.

В свою очередь, принципы автономии высшего учебного заведения, как правило, находят отражение в уставах высших учебных заведений. Предоставление вузам автономии – основополагающий принцип организации деятельности высшей школы, который, в данном случае, выступает в основе метода закрепления «компетенционных норм» – собственных «ресурсов» правового регулирования вузов.

В тоже время, принцип автономии не должен пониматься как некая гарантия бесконтрольности и безнаказанности образовательной организации: он не означает ее выведения из-под контроля органов, наделенных соответствующими полномочиями, и предполагает применение установленных законом санкций в случае нарушения образовательной организацией условий образовательной деятельности, предусмотренных лицензией.

Автономия образовательной организации предполагает ответственность перед личностью, обществом и государством за осуществляемую ею образовательную деятельность [1, С. 24].

Принцип автономии образовательных организаций, наделения педагогических работников и обучающихся академическими правами и свободами дополняется законодателем требованиями информационной открытости образовательных организаций и предоставления ею публичной отчетности.

Важно также отметить, что автономия образовательных организаций вместе с тем с точки зрения образовательного законодательства не превращается в самоуправство, так как наряду с автономией образовательной организации закреплены правила информационной открытости и публичной отчетности российских образовательных организаций. В частности, Закон № 273-ФЗ устанавливает, что образовательные организации формируют открытые и общедоступные информационные ресурсы, содержащие информацию об их деятельности, и обеспечивают доступ к таким ресурсам посредством размещения

их в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе на официальном сайте образовательной организации в сети Интернет.

Автономия и самостоятельность образовательной организации предполагают обеспечение максимальной открытости и транспарентности при осуществлении образовательной деятельности. В свою очередь, публичная отчетность направлена на обеспечение активного участия общественных институтов в развитии образования, достижение максимальной информированности о состоянии системы образования, создание благоприятного инвестиционного климата в образовании и т.д.

Достаточно тесно к принципу автономии образовательной организации примыкает принцип демократического характера управления образованием. Можно сказать, что демократизм управления образованием, как раз и выступает базой, основой для становления и реализации принципа автономии образовательной организации. Реализация данного принципа обеспечивается в том числе следующими способами (методами):

1) обеспечение прав педагогических работников. В Российской Федерации признается особый статус педагогических работников в обществе и создаются условия для осуществления ими профессиональной деятельности. Для этого педагогическим работникам предоставляются права и свободы, меры социальной поддержки, направленные на обеспечение их высокого профессионального уровня, условий для эффективного выполнения профессиональных задач, повышение социальной значимости, престижа педагогического труда;

2) обеспечение прав обучающихся, для которых предусмотрен широкий перечень прав и мер социальной поддержки, а также мер стимулирования обучающихся, что является отражением гарантии реализации конституционного права на образование;

3) обеспечение прав родителей (законных представителей)

несовершеннолетних обучающихся, выражающегося, прежде всего, в обеспечении возможности в рамках реализации родительских прав определять уровень и качество образования для несовершеннолетнего обучающегося.

Помимо названного, рассматриваемый принцип особо обеспечивается правом всех вышеперечисленных субъектов (педагогических работников, обучающихся и родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся) на участие в управлении образовательными организациями. В этих целях, а также в целях учета мнения обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся и педагогических работников по вопросам управления образовательной организацией и при принятии образовательной организацией локальных нормативных актов, затрагивающих их права и законные интересы, по инициативе обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся и педагогических работников в образовательной организации:

1) создаются советы обучающихся (в профессиональной образовательной организации и образовательной организации высшего образования - студенческие советы), советы родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся или иные органы;

2) действуют профессиональные союзы обучающихся и (или) работников образовательной организации.

Представляется, что вышеназванные меры в действительности позволяют гарантировать реализацию принципа автономии, и обеспечить демократический характер управления высшим образованием и университетским сообществом.

Библиографический список

1. Козырин А.Н., Трошкина Т.Н. Основные принципы государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования:

комментарий статьи 3 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // Реформы и право. – 2015. – № 3. – С. 18 - 32.

2. Барабанова, С.В. Административно-правовое обеспечение конституционного права граждан на высшее профессиональное образование в Российской Федерации. Автореф. дисс....докт. юрид. наук. 12.00.14. М., 2009. – С. 32.

3. Шугрина Е.С. Автономия вуза и академические свободы: соотношение международного и национального правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. 2013. – № 8. – С. 1041 - 1049.

4. Жандосов Р.К., Иванов В.И., Перфильев Ю.С., Суржикова О.А. Автономизация вузов России и Болонский процесс // Фундаментальные проблемы радиоэлектронного приборостроения / Материалы Международной научно-технической конференции «INTERMATIC-2012», 3 - 7 декабря 2012 г., Москва / Под ред. академика РАН А.С. Сигова. М.: МГТУ МИРЭА - ИРЭ РАН, 2012. Ч. 7. – С. 148.

5. Макгиннес Э. Финансовый менеджмент в сфере высшего образования: сравнительное исследование взаимоотношений вузов и штатов в США / Пер. с англ. Центр ОЭСР — ВШЭ, 2005. С. 12.

6. Щербак Е.Н. Зарубежные образцы системы управления высшим образованием (на примере образовательных стандартов Франции и США) // Образование и право. – 2012. – № 9 (37). – С. 84.

7. Система образования в США – URL // <http://www.studyabroad.ru/sysusa.php>.

8. Мельник Т.Е. Правовое регулирование труда ректоров с учетом принципа автономии высших учебных заведений // Ежегодник российского образовательного законодательства. Т. 3. Вып. 1 (сентябрь 2008 г.). URL: <http://www.lexed.ru/pravo/theory/ezegod3/?melnik.html>

9. Управление в высшей школе: опыт, тенденции, перспективы. Аналитический доклад. – М.: Логос, 2005.

10. Насонкин, В.В. Правовое регулирование экономической деятельности высших учебных заведений // Право и образование. – 2004. – № 3. – С. 14

УДК 4414

Коваль Г.А. Проблемы регулирования гражданско-правовой ответственности арбитражного управляющего

Коваль Георгий Александрович.

Московский институт экономики и права, магистрант
Арбитражный управляющий. Ассоциация. Некоммерческое партнерство. Межрегиональная саморегулируемая организация профессиональных арбитражных управляющих при РСПП г. Москва

Georgy Koval

Moscow Institute of Economics and Law, master's degree
Bankruptcy manager. Association. Non-commercial partnership. Interregional self-regulating organization of professional arbitration managers at the RSPP Moscow

Аннотация: За двадцатилетний период развития отечественного гражданского права, институт несостоятельности (банкротства) прошел три этапа реформирования, не став, однако, стабилизирующим основанием для процессов экономических правоотношений. Реализация его первых трех законов не привела к достижению, заложенной в них законодателем концепции: государству – стабильность экономического оборота, кредиторам – возврат задолженности, должнику – восстановление деятельности, или законная ликвидация, что подтверждает актуальность темы настоящей работы.

Ключевые слова: гражданско-правовая ответственность, арбитражный управляющий, банкротство.

Abstract: For twenty years the development of domestic civil law, Insolvency Institute (bankruptcy) was three stages of reforming, without becoming, however, a stabilizing base for the processes of economic relations. Implementation of its first three laws has not led to achievements NIJ-rooted in their concept of the legislator: State - the stability of the economic turnover, creditors - debt return, the debtor - restoration activities, or legal liquidation, which confirms the relevance of the topic of this paper.

Keywords: civil liability, the liquidator, bankruptcy.

В дореволюционном и современном российском законодательстве о несостоятельности (банкротстве) центральное место отведено фигуре арбитражного управляющего и его гражданско-правовой ответственности¹. Известно, что историческими событиями развитие института несостоятельности (банкротства) были прерваны на семьдесят пять лет. Наличие проблем в регулировании института несостоятельности и защиты экономических интересов участников процедур банкротства подтверждается работами специалистов в этой области.² Несмотря на действующий Федеральный Закон «О несостоятельности (банкротстве)» от 26.10.2002г. № 127-ФЗ (далее Закон о банкротстве 2002г) попытки применить ручное управление институтом банкротства со стороны Высшего Арбитражного суда Российской Федерации³ (далее ВАС РФ), не дали существенных результатов. Конституционная реформа и упразднение ВАС РФ как судебной надзорной инстанции, прервали эти усилия⁴. Тем не менее, судебная система получила значительный задел для оценки проблем, накопившихся от практики регулирования процедур банкротства и отведенной в них мере ответственности арбитражного управляющего⁵. По замыслу законодателя

¹Свод Законов Российской империи// Том XI часть II// Устав судопроизводства торгового//Производство дел в торговом суде /под редакцией И.Д. Мордухай-Болтовского/ печат. Графический институт Спб.-1912.-ст. 446-1145.

Закон РФ «О несостоятельности (банкротстве) предприятий» от 19.11. 1992г. № 3929-1//Ведомости СНД и ВС РФ от 07.01.1993.- N 1.- ст. 6.

Федеральный Закон «О несостоятельности (банкротстве)» от 08.01.1998г № 6-ФЗ// Собрание законодательства РФ от 12.01.1998.- N 2. -ст. -222.

Федеральный Закон «О несостоятельности (банкротстве) от 26.10.2002г. № 127-ФЗ (в действующей редакции)//Собрание законодательства РФ. -2002.- N 43. -Ст. 4190.

²См.: Несостоятельность (банкротство)/ Научно-практический комментарий новелл законодательства и практики его применения/под ред. В.В Витрянского. - М.,-2010. - С. 334.

³СМ.: Сборник актуальных разъяснений ВАС РФ, данные применимые к законам о банкротстве 1992, 1998, 2002г/М.:2012.-С.367.

⁴Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 №2-ФКЗ «О Верховном суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ. 04.08.2014г. N 31.- С. 4398.

⁵Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 30.12.2004 № 88 «О некоторых вопросах, связанных с утверждением и отстранением арбитражных управляющих» //Вестник ВАС РФ.- N 3.- 2005.-С.101.

с целью формирования дополнительной платформы гражданско-правовой ответственности, побуждающей к соблюдению арбитражным управляющим баланса интересов должника, кредиторов и общества в действующий Закон о банкротстве⁶ в 2008г введены новеллы. Статьей 20.3 о правах и обязанностях арбитражного управляющего, и статьей 20.4⁷ об ответственности арбитражного управляющего. Согласно ст. 20.4 в процедурах банкротства арбитражный управляющий обязан действовать добросовестно и разумно в интересах должника, кредиторов и общества⁸. Несоблюдение указанных требований представляет собой новое самостоятельное основание привлечения арбитражного управляющего к ответственности за нанесение убытков участникам процедуры. Однако, до 2014г судебная практика пошла по иному пути. Наряду со ст. 20.3 и 20.4 Закона о банкротстве, использовались: ст. 5, 10, 12, 15, 56 Гражданского Кодекса Российской Федерации (далее ГК РФ). Указанный подход судов представляется оправданным. Введённые законом правовые понятия: «добросовестность», «заботливость», «предусмотрительность» и «разумность», являются категориями оценочными, тогда как интересы должника, кредиторов и общества конкретны, и противоречивы. Все это еще предстоит законодателю выяснить.

Глубина научной разработанности темы подтверждается

Постановление Пленума ВАС РФ от 22 декабря 2010г. № 63 (редакции 30.07.2013г.) «О некоторых вопросах, связанных с применением Главы III.1 Федерального Закона РФ «О несостоятельности (банкротстве)»»// Вестник ВАС РФ.-2011.- N 3.-Ст.118-144.

Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 22 мая 2012г. № 150 <Обзор практики рассмотрения арбитражными судами споров, связанных с отстранением конкурсных управляющих>// Вестник ВАС РФ.-2012.- N 8.-Ст.186-204.

⁶См.: Федеральный Закон «О несостоятельности (банкротстве) от 26.10.2002г. № 127-ФЗ. Указан источник.

⁷Федеральный закон от 30.12.2008 N 296-ФЗ (ред. от 28.12.2010) "О внесении изменений в Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)"// Собрание законодательства РФ. 05.01.2009. - N 1.-Ст. 4.

⁸См.: Федеральный Закон «О несостоятельности (банкротстве)» № 127-ФЗ от 26.10.2002г. в редакции Федерального Закона N 296-ФЗ от 30.12.2008г.

фундаментальными работами: Г.Ф. Шершеневича⁹, А.Х. Гольмстена¹⁰, Трайнина А.Н.¹¹ и др., а так же теоретическими исследованиями: В.В. Витрянского¹², Е.Л. Глушкова¹³, О.М. Свириденко¹⁴, В.Н. Сидорова¹⁵ и др.

В то же время, судебная практика и теория законодательства не стоят на месте. С середины 2015г в Закон о банкротстве 2002 г. вводятся новые статьи: 213²,213³,213⁴,213⁵,213⁶ о банкротстве физических лиц, а концепция его применения, находится в режиме возможного пересмотра.¹⁶ В связи с чем, встают задачи, решение которых направленно на уяснение проблемы привлечения к гражданско-правовой ответственности арбитражного управляющего и выработки механизмов для ее судебного разрешения.

Таким образом, представленная актуальность, степень и глубина научной

⁹См.: Шершеневич Г.Ф. Конкурсное право. Казань.- 1898. -С.498.[Электронный ресурс]//ЭБС «Университетская библиотека онлайн»: URL:http://biblioclub.ru/index.php?page=book_view&book_id=70663 (дата обращения15-19.12.2014).

¹⁰См.: Гольмстен А.Х. Исторический очерк русского конкурсного процесса.- Спб. 1888. -С.292 . [Электронный ресурс]//ЭБС «Университетская библиотека онлайн»: URL:http://biblioclub.ru/index.php?page=book_view&book_id=70663 (дата обращения15-19.12.2014).

¹¹Несостоятельность банкротство. Доклад в С.-Петербургском юридическом обществе//Изд. юридического Книжного склада Право. - Спб., 1913. -С. 61.

¹²См.: Витрянский В.В. Пути совершенствования законодательства о банкротстве // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. -№ 3. - М.,2001.- С. 91-104. [Электронный ресурс] URL:<http://www.consultant.ru/search/?x=13...=main>.

¹³См.: Глушков Е.Л. История развития института несостоятельности (банкротства) предприятий в России //История государств и права. 2008.-№5.[Электронный ресурс]//Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия С:Veda 3000/CONS/CONS.EXE. - 2013. (дата обращения 26.12.2014).

¹⁴См.: Свириденко О.М. История и современная концепция института несостоятельности (банкротства) в России //Банковское право. -2010. -№ 6. [Электронный ресурс]//Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия С:Veda 3000/CONS/CONS.EXE. - 2013. (дата обращения 26.12.2014).

¹⁵См.: Сидорова В.Н. Особенности правового регулирования отношений несостоятельности (банкротства): история и современность//История государства и права. -2010.-№3. [Электронный ресурс]//Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия С:Veda 3000/CONS/CONS.EXE. - 2013. (дата обращения 26.12.2014).

¹⁶См.: Указанным документом, который, кстати, не был опубликован, отражено, что он сохраняет свою силу до принятия соответствующего решения Пленума Верховного суда РФ. Постановление Высшего Арбитражного суда РФ. от 23.07.2009 № 6 (в редакции от 06.06.2014г) «О некоторых вопросах, в связи с принятием Федерального закона от 30.12.2009г.№ 296-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)»».

разработки темы, а так же ее цель, задачи и профессиональный интерес автора, предопределили ее выбор.

Цель статьи - исследование особенностей формирования понятия гражданско-правовой ответственности арбитражного управляющего, и причин ее возникновения и на основе полученных выводов представить наиболее оптимальные подходы к решению практических задач.

Указанная цель предопределила постановку следующих взаимосвязанных задач:

-исследовать формирование понятия гражданско-правовой ответственности арбитражного управляющего;

-выяснить квалификацию судами условий привлечения к гражданско-правовой ответственности арбитражного управляющего в процедуре банкротства;

-выявить проблемы «мягких» правовых норм Закона о банкротстве, формиру-ющих гражданско-правовую ответственность арбитражного управляющего, а так же предложить свои рекомендации по их трансформации и использованию.

Эмпирическую базу исследований составляют: законы Российской империи, современное законодательство о банкротстве, ГК РФ, материалы Постанов-лений Пленумов ВАС РФ, его Президиума, Постановления Правительства РФ, приказы министерств и ведомств, материалы арбитражных дел по искам о возмещения убытков к арбитражному управляющему, инициатором некоторых из них стал автор настоящей работы.

1. Историческое формирование понятия арбитражный управляющий и его ответственности

Арбитражный управляющий древнейший в России профессиональный вид деятельности. После «Русской Правды» и «Уложения 1649г», в содержании

которых отрывочно прослеживается упоминание о неких «кураторах», первые комплексные исследовательские материалы о деятельности арбитражного управляющего (куратора) мы находим в: «Историческом очерке русского конкурсного процесса» А.Х. Гольмстена¹⁷, «Учении о несостоятельности» Г.Ф. Шершеневича. В работе последнего находим, что «Устав о банкротах от 19.12.1800 г¹⁸ часть I §§ 25, 26, 27, 33 указывал на выборность куратора из самих кредиторов, либо он сам, по собственному желанию и по согласию займо-давцев, примет на себя звание куратора». Роль куратора по Уставу о банкротстве 1740г. сводилась к составлению перечня имущества должника, его продаже с «публичного торга» и распределения вырученных средств. Действовал куратор в интересах кредиторов и должника, что напоминает обязанности в деятельности современного конкурсного управляющего в процедуре банкротства. В приведенных работах отражено, что куратор являлся должностным лицом, действовавшим от имени и по поручению суда. Представляется, что в историческом развитии института несостоятельности законодатель не учтен этот интересный подход. Конструкция нормы права, избранная в п. 4 ст. 20.3 Закона о банкротстве 2002г¹⁹ напоминает конструкцию Устава о банкротстве 1740г. Однако, в данной норме права вместо слова - «государства», законодатель указал слово - «общества», (в интересах должника, кредиторов и общества). Отечественный законодатель при подготовке редакции Закона о банкротстве 2002г не рискнул упоминать о государственности в статусе арбитражного управляющего. Вполне резонно, поскольку, если современный арбитражный управляющий, будучи в ранге государственного служащего нанесет ущерб кредиторам, то создаются предпосылки возмещения убытков государством. Законодатель, как будет показано ниже, иначе решит эту задачу. В работе Г.Ф.

¹⁷См.: Гольмстен А.Х. Указ. соч. - С. 292.

¹⁸См.: Шершеневич Г.Ф. Учение о несостоятельности// Казань.- 1890. -С. 446.

¹⁹См.: Федеральный Закон «О несостоятельности (банкротстве)» № 127-ФЗ. Указ. соч. - С. 1.

Шершеневича²⁰ мы находим его оценки взглядов историков-исследователей русского конкурсного права «Зейфферта, Шульца, Фиттинга, Фукса» о статусе конкурсного попечителя по Уставу о банкротах от 19.12.1800г. в части представления им интересов кредиторов, должника. Автор отмечал, что они отвергают за конкурсным попечителем характер представителя кредиторов или представителя конкурсной массы, но признают за ним представителя самого несостоятельного должника, это не согласуется с понятием представительства интересов на той или иной стороне. Более того, по мнению Г.Ф. Шершеневича конкурсный попечитель-орган суда, в связи с чем, интересы должника, никак не могут согласоваться с интересами кредитора, поскольку невозможно быть одновременно и представителем государства и в двух противоположных интересах. Тот факт, что суд, приняв заявление кредитора должника, не вводил процедуру банкротства, а поручал одному из членов суда составить на основании всех заявлений и сведений счет об имуществе должника, примечателен тем, что направленность работы по сбору, обработке сведений напоминает регламент современной процедуры наблюдения.

Какие требования к куратору предъявлялись в XVIII веке России, для утверждения его в процедуру конкурса, отразил А.Х. Гольмстен²¹. Претендент для избрания его куратором должен был соответствовать следующим условиям: «быть добрым и надежным», «неподозрительным», по статусу соответствовать пятому, низшему классу, то есть тому сословию, люди которого имеют меньший интерес в делах должника, и соответственно меньшую злобу на него. Так же, одним из обязательных условий было подданство – соответствующее подданству кредиторов. Если один из кредиторов был из иностранцев, то один из кураторов избирался из иностранцев. Кураторы могли иметь своего бухгалтера и помещение

²⁰См.: Шершеневич Г.Ф. Указ. соч.-С.4.

²¹См.: Гольмстен А.Х. Указ. соч.-С. 292.

для работы, вести генеральный счет и баланс средств. По действующему Уставу о банкротах 1740 г при выявлении медлительности в работе куратора (если в течение года дело не будет окончено), последний мог быть привлечен к ответственности в виде несения расходов на процедуру. Законом было предусмотрено, что в случае нанесения убытков причиненных кредиторам медлительностью, куратор (присяжный поверенный) выплачивали, например, до 12 процентов годовых от суммы задолженности должника перед кредитором. Отдельный штраф в 1000,0 руб. предусматривался уставом за отказ исполнять обязанности куратора.

По Уставу 1753г кураторы избирались из низшего класса, на тот период это был четвертый классный чин. Каких-либо особых изменений в ответственности и требованиях к кураторам новый закон не ввел, за исключением того, что куратор должен был быть выходцем из купцов.

Не утвержденный императрицей и не востребованный практикой Банкротный Устав 1768г несколько менял условия подбора кураторов, установив, что их выбор должен производиться в зависимости от национальности кредиторов и ввел понятие куратора от казны.

Уставом о банкротах 1800г определено максимальное количество кураторов - не более четырех, сохранены сословные требования, и введены ограничения по допуску для назначения судом. Указано, что не могут быть кураторами духовные лица, мещане, крепостные и крестьяне. По жалобам в деле о банкротстве с кураторов, по их неправильным действиям установлены взыскания.

Устав о торговой несостоятельности 1832г (далее Устав 1832г) значительно расширил, как объем требований к кураторам, так и круг их обязанностей. В нем довольно стройно и системно выложены требования к присяжному поверенному (креатура выборов частного собрания городского общества). На первое место требований к куратору поставлено отсутствие заинтересованности в делах

банкрота и отсутствие родства с банкротом. Так же куратору (присяжному поверенному) было запрещено скупать иски иных заимодавцев. Проводя сравнительный анализ с требованиями Закона о банкротстве 2002г, об отсутствии заинтересованности арбитражного управляющего в деле банкрота, мы находим такие же условия. Анализ классификации обязанностей присяжного поверенного по Уставу 1832г позволяет выявить сходства с обязанностями арбитражного управляющего по действующему российскому законодательству. Устав 1832г предусматривал следующие обязанности куратора: произвести опись, сохранить имущество, составить валовый счет должника (в долгах и в имуществе). Закон обязывал быть хозяином конкурсной массы, продать портящееся имущество, провести допрос банкрота и его приказчиков, произвести розыск долгов, составить расчет долгов к удовлетворению, произвести оценку имущества, подать в суд еженедельный отчет, назначить день первого собрания кредиторов, провести распределение вырученных средств, привести расчет удовлетворения, представить суду отчет, заключение о причинах банкротства²².

Норма права о том, что кредитор при подаче в суд заявления о банкротстве должника заявляет и кандидатуру присяжного поверенного (куратора), дошла до наших дней и используется в действующем законодательстве о банкротстве. Законом предусматривалось, что присяжный поверенный подвергается судебному преследованию с наказанием до отстранения «от звания» в случаях, когда допускал упущения и наносил распоряжениями вред (убыток) для массы²³.

Дальнейшее развитие законодательство о несостоятельности как торговой, так и неторговой в Российской империи по 1884г шло с учетом новых согласованных временных правил, особенностей или исключения из таковых²⁴. Вместе с

²²Гольмстейн А.Х. Указ. соч. - С.292.

²³Свод Законов Российской империи// Том XI часть II// Устав судопроизводства торгового// Производство дел в торговом суде/ под ред. И.Д. Мордухай-Болтовского ст. 446.- С.1145. [Электронный ресурс] URL:[http://www.consultant.ru /code/](http://www.consultant.ru/code/).

²⁴Цит. по: Гуляев А.М. I. Торговое судопроизводство. II. Передача торговли и ликвидация.

тем, русские ученые-юристы начала века, подмечали прогрессирующее отставание института банкротства от развивающихся в России экономических отношений и судебной реформы 1864г. Не удивительно, что ни открытой статистики, ни целевого обобщения практики применения судебными инстанциями гражданско-правовой ответственности к кураторам или присяжным поверенным – представителям суда, в делах о банкротстве найти не удастся. Так, Трайнин А.Н., выступая в 1913году с докладом о несостоятельности банкротстве в Санкт-Петербургском юридическом обществе, обращал внимание на неиспользование механизма судебного преследования физических лиц, виновных в банкротствах на основе заключений конкурсных управляющих.²⁵ Однако, ученым не сделано анализа возможности указанного проявления в практике в связи с недостаточность экономической подготовки самих конкурсных управляющих, что вполне могло стать и открыться при рассмотрении таких заключений о злостном банкротстве в судах.

Таким образом, можно сделать следующие выводы.

1. Отечественный институт несостоятельности (банкротства) и его ключевого лица - куратора, присяжного поверенного, в целом, сформировался к 1830году и выделен в качестве отдельного института гражданского права;
2. Содержательная часть исследуемых в работе понятий остановилась в своем развитии на Банкротном Уставе 1832года;
3. Статус куратора, присяжного поверенного закреплен законом как «звание»-представитель суда;
4. Предусмотрена общая гражданско-правовая ответственность куратора,

III. О несостоятельности. - М.-1914.- С. 316. [Электронный ресурс]//ЭБС «Университетская библиотека онлайн»: URL: http://biblioclub.ru/index.php?page=book_view&book_id=70663 (дата обращения 28.12.2014).

²⁵См.: Трайнин А.Н. Несостоятельность банкротство. Доклад в С.-Петербургском юридическом обществе. - Спб., 1913. -С.61. [Электронный ресурс]//ЭБС «Университетская библиотека онлайн»: URL: http://biblioclub.ru/index.php?page=book_view&book_id=70663 (дата обращения 28.12.2014).

(присяжного поверенного) за убытки, нанесенные кредиторам;

5. Статистика в исследовании института несостоятельности (банкротства) не формировалась.

2. Современные подходы законодательства к понятию арбитражного управляющего, и расширение сферы его ответственности

Гражданский Кодекс РСФСР 1922г (далее ГК РСФСР 1922г) содержал нормы права о банкротстве отдельных категорий юридических лиц, на что указывали ст. 94, 308, 319, 365²⁶, однако законодательство советского периода развития страны понятия арбитражного управляющего не содержало. Отечественное законодательство до 1992г не содержало норм права о несостоятельности (банкротстве). Закон «О несостоятельности (банкротстве) предприятий» от 19.11.1992г №3929-1(далее Закон о банкротстве 1992г)²⁷ впервые ввел понятие арбитражного управляющего и несколько требований к его кандидатуре. Согласно абзацу второму п.4 ст. 12 закона арбитражный управляющий должен иметь высшее юридическое или экономическое образование или опыт хозяйственной работы, не иметь судимостей и не быть должностным лицом администрации должника. Закон не содержал норм права об ответственности арбитражного управляющего. Нормы права о привлечении к гражданско-правовой ответственности субъектов предпринимательской деятельности, к которым можно отнести деятельность арбитражного управляющего, были введены в 1994г частью первой Гражданского Кодекса Российской Федерации²⁸ (далее ГК РФ).

²⁶Кодексы РСФСР//Гражданский Кодекс//Известия ВЦИК.-1935./ Собрание узаконений. -Ст.904.

²⁷См.: Закон РФ «О несостоятельности (банкротстве) предприятий» от 19.11. 1992г. № 3929-1/Указ. соч.-С.3.

²⁸Гражданский Кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 30.11.1994г. № 51-ФЗ (в действующей редакции)//Собрание законодательства РФ.-1994.-№ 32.-Ст. 3301.

Закон о банкротстве 1992г не содержит норм права, согласно которым арбитражный управляющий называется руководителем органа управления должника. Это так же подтверждается и моей практикой проведения процедур банкротства того периода. В связи с чем, утверждение в работе Мурашкиной Е.В.²⁹ о том, что правовой статус арбитражного управляющего в законодательстве о банкротстве периода 1992г – сочетал элементы статуса предпринимателя и руководителя, несколько некорректен, поскольку закон не содержал таких понятий арбитражного управляющего и его статуса в процедуре.

Следующий этап развития института несостоятельности (банкротства) характеризуется расширением государственного регулирования вглубь проблемных вопросов ответственности арбитражного управляющего. В Закон о банкротстве 1998г, были включены нормы права ст. 19, 20, 21, регулирующие деятельность, порог обязательного образовательного уровня арбитражного управляющего, лицензирование, права и обязанности, и привлечения к гражданско-правовой ответственности. Этим же законом, ст. 25 закреплено, что вопросами государственной политики по предупреждению банкротств, а также обеспечение условий реализации процедур банкротства осуществляет государственный орган по делам о банкротстве и финансовому оздоровлению³⁰ (далее ФСФО).

К функциям ФСФО, которые закреплены ст. 25 закона отнесены: утверждение требований к физическим лицам, осуществляющим деятельность в качестве арбитражных управляющих; лицензирование деятельности граждан в качестве арбитражных управляющих и осуществление отзыва лицензий

²⁹Е.В. Мурашкина. Гражданско-правовая ответственность арбитражного управляющего// диссертация кандидата юридических наук//6108-12/798/[Электронный ресурс Российской государственной библиотеки]//<http://www.rsl.ru/>

³⁰Постановление Правительства РФ от 1 07 1998г.№ 547 «О Федеральной службе России по делам несостоятельности и финансового оздоровлению//Собрание законодательства РФ от 08.06.1998.- N 23.- Ст. 2546.

арбитражных управляющих, организацию системы подготовки арбитражных управляющих. Вместе с тем, с марта 2004г Указом Президента Российской Федерации указанная служба была упразднена. Часть функций переданы Министерству экономического развития и торговли Российской Федерации, функции представления интересов государства в делах о банкротстве Федеральной налоговой службе.³¹

В развитие нормы права о лицензировании деятельности арбитражного управляющего Правительством Российской Федерации принимается Постановление от 25.12.98 N 1544 "О лицензировании деятельности физических лиц в качестве арбитражных управляющих"³². Специальная подготовка арбитражных управляющих осуществлялась по программе Министерства юстиции Российской Федерации. Далее, Закон о банкротстве 1998г уточнил и расширил права и обязанности арбитражного управляющего, распределив их по процедурам. Необходимо отметить, что до введения Закона о банкротстве 1998г, законодатель в 1994г ввел в действие первую часть ГК РФ.

Статья ст.21 Закона о банкротстве 1998г в корреспонденции со статьями: 5, 10, 12, 15, ГК РФ сформировали правовые основания привлечения арбитражного управляющего к гражданско-правовой ответственности за нанесенные им убытки кредиторам. Современная отечественная судебная статистика, к сожалению, не содержит сведений о привлечении арбитражных управляющих к гражданско-правовой ответственности периода 1992-2002г. Статистические наблюдения Высшего арбитражного суда российской Федерации (далее ВАС РФ) размещаются на официальном сайте с 1997г³³.

³¹Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004г № 314 (в редакции 12.06.2010г) «О системе и структуре федеральных органов власти»// Собрание законодательства РФ от 15.03.2004.- N 11.- Ст. 945.

³²Постановление Правительства Российской Федерации «О лицензировании деятельности физических лиц в качестве арбитражных управляющих»// Собрание законодательства РФ от 04.01.1999.- N 1.- Ст.194.

³³Федеральный арбитражный суд Российской Федерации. [Электронный источник] URL: [http: //](http://)

Третий Закон о банкротстве 2002³⁴ значительно расширил объем требований к арбитражному управляющему, основания и возможности привлечения его к гражданско-правовой ответственности за убытки, нанесенные кредиторам в процедурах банкротства. Законодатель ввел обязательное страхование ответственности арбитражного управляющего, повысил требования к образовательному уровню. Статьей 20 Закона дано определение деятельности арбитражного управляющего - «он субъектом профессиональной деятельности и осуществляет регулируемую настоящим Федеральным законом профессиональную деятельность, занимаясь частной практикой»³⁵.

Таким образом, современный арбитражный управляющий имеет статусные критерии, без которых он не может быть утвержден арбитражным судом в процедуру банкротства. Можно назвать это базовыми качествами или критериями для вхождения (пропуск) в процедуру (в профессиональную сферу применения знаний и предоставления услуг арбитражного управления). Этот перечень статусных обязательных требований указан в статьях: (ст.2; п.1 ст.20; 20.2; 24.1;42) Закона о банкротстве 2002. Такие как: наличие гражданства Российской Федерации, членства в одной из саморегулируемых организаций арбитражных управляющих п.2 ст.20 (далее СРО АУ) наличие высшего профессионального образования; (абзац второй п.2 ст. 20) наличие стажа руководящей работы не менее чем год и прохождение практики в качестве помощника арбитражного управляющего не менее чем пол года , или в альтер-нативном качестве помощника арбитражного управляющего в деле о банкротстве не менее чем два года; (абзац третий п.2 ст. 20) сдача специального экзамена по программе подготовки арбитражных управляющих (экзамен сдавался по программе Минюста Российской Федерации); (п. 3 ст. 20 в корреспонденции с ст.24.1) наличие постоянного

arbitr.ru/press-centr/news/totals/97-98/index.htm

³⁴См.: Федеральный закон. Указ. соч.- С.3.

³⁵См.: Указ. соч.-С.3.

договора страхования ответственности.

В соответствии с Законом о банкротстве 2002г (абзац пятый п. 2 ст. 20) обязательным является требование к арбитражному управляющему об отсутствии у него судимости, что подтверждается ежегодной справкой информационного центра Управления Внутренних дел РФ³⁶. В соответствии с требованиями Закона о банкротстве (абзац четвертый п. 2 ст. 20) арбитражный управляющий обязан предоставлять в СРО АУ, справку об отсутствии дисквалификации (абзац четвертый п.2 ст. 20). Эта норма права Закона о банкротстве корреспондируется со ст. ст. 3.2; п.3 ст. 13.14. Кодекса об административно правовых нарушениях (далее КоАП РФ). Справка выдается Федеральной налоговой службой РФ³⁷, которая формирует и ведет базу сведений о дисквалификации арбитражных управляющих. Еще одним дополнительным требованием стало обязательное повышение квалификации путем ежегодного прохождения обучения. В виде дополнительных более узких требований к арбитражному управляющему – для процедур банкротства должников, деятельность которых связана, с допуском к государственной тайне (последний абзац ст. 42) - наличие у арбитражного управляющего допуска к государственной тайне (абзац последний п.1 ст. 20.2). Состав требований к арбитражному управляющему назначаемому судом в конкретную процедуру определен так же нормами права п. 2 ст.20.2 Закона о банкротстве. Так, не может быть утвержден в процедуру банкротства арбитражный управляющий, который является заинтересованным лицом по

³⁶См.: Приказ Министерства внутренних дел от 07.11.2011г. № 1121. Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче справки о наличии (отсутствии) судимости и или факта уголовного преследования, либо прекращении уголовного преследования. См.: Российская газета. -2012.- N 2.

³⁷Постановление Правительства Российской Федерации от 06.05.2011. № 349 О внесении в некоторые актов Правительства Российской Федерации по вопросам формирования реестра дисквалифицированных лиц. См.: Собрание законодательства РФ. -2011.- N 20.- Ст. 2826.

отношению к должнику, кредиторам. Другим важным шагом законодателя в направлении минимизации нанесения ущерба кредиторам от неправомерных действий арбитражного управляющего стало введение информационной открытости в проведении процедур банкротства. Нормой права ст. 28 закона закреплено обязательное размещение в Едином федеральном реестре сведений о банкротстве (далее ЕФРС о банкротстве). ЕФРС о банкротстве представляет собой федеральный информационный ресурс и формируется посредством включения в него сведений, предусмотренных настоящим Федеральным законом. С 01.07.2014г оператор ЕФРС о банкротстве ежеквартально представляет в федеральные органы исполнительной власти сводную информацию о результатах процедур, применявшихся в деле о банкротстве, в числе этих органов Минэкономразвития, Министерство финансов, Министерство труда и социальной защиты, Министерство финансов³⁸. Для работы с системой ЕФРС о банкротстве введены электронные ключи подписи и личный кабинет арбитражного управляющего. Некоторым усилением требований со стороны регулятора к профессионально подготовке арбитражного управляющего и ответственности за нее со стороны СРО арбитражных управляющих можно считать Приказ Минэкономразвития России № 786 от 26.12.2013г, которым введен Федеральный стандарт повышения уровня профессиональной подготовки арбитражных управляющих³⁹.

Нарушение арбитражным управляющим любого из регламентированного Постановлением Правительства РФ правила или нормы права, закрепленных в

³⁸Постановление Правительства Российской Федерации от 07.11.2013г № 999 «О предоставлении оператором Единого федерального реестра сведений о банкротстве сводной информации о результатах процедур, применявшихся в деле о банкротстве, в Федеральные органы исполнительной власти» "Собрание законодательства РФ".-2013.- N 45. -Ст. 5832.

³⁹Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации № 786 от 26.12.2013г «Об утверждении Федерального стандарта деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих «Требования к организации повышения уровня профессиональной подготовки арбитражных управляющих». Российская газета.-2014.-N21.

законе о банкротстве, в результате которых кредиторы получают убытки, может стать основанием для привлечения его к гражданско-правовой ответственности.

Таким образом, можно сделать выводы:

1. К 2002г законодатель определился со статусом арбитражного управляющего, отнеся его профессиональную деятельность к частной практике.

2. Гражданско-правовая ответственность арбитражного управляющего в процедуре банкротства, складывается из элементов ответственности арбитражного управляющего и руководителя должника.

3. Законодательно закрепились состав элементов гражданско-правовой ответственности арбитражного управляющего. Состав элементов состоит из: отстранения от ведения процедуры, исключения из СПО АУ, судебных, административных штрафов, лишения лицензии, возмещения убытков кредиторам.

4. Контроль за деятельностью арбитражного управляющего осуществляет арбитражный суд, собрание кредиторов, СПО АУ, государственные службы (ФСФО, Росреестр).

5. На протяжении действия трех законов о банкротстве законодатель последовательно расширял объем требований к арбитражному управляющему в части:

-статуса - принадлежности к одной из СПО АУ, наличие основного, а при необходимости дополнительного договора страхования ответственности, отсутствие судимости и дисквалификации;

-образовательного ценза - наличие специальной образовательной подготовки и допуска к государственной тайне для отдельных категорий должников, ежегодное повышение квалификации;

-соблюдения регламента и оформления обязательных формуляров процедуры; заключения о финансовом состоянии должника, признаков

банкротства, отчетов о деятельности, протоколов собраний кредиторов;

-открытости - публикациями в официальных правительственных источниках и в федеральных электронных базах сведений о банкротстве;

-контроля расходования средств конкурсной массы.

Последствием расширения требований к профессиональной деятельности арбитражного управляющего стала возможность кристаллизации новых оснований привлечения его к гражданско-правовой ответственности.

3. Новые основания привлечения к гражданско-правовой ответственности арбитражного управляющего

На существенные недостатки отечественного законодательства о банкротстве указывал, В.В. Витрянский⁴⁰. Вместе с тем, представляется, что мнение автора соответствует только оценке изменений самого Закона о банкротстве 2002. Явно уязвимыми местами законодательства о банкротстве, о котором и не подозревает автор, стало присутствие так называемых временных правительственных схем, регламентов и правил определения арбитражным управляющим признаков преднамеренного или фиктивного банкротства⁴¹ и правил проведения арбитражным управляющим финансового анализа должника⁴². В корреспонденции со ст. 195 (неправомерные действия при банкротстве, введена 19.12.2005г), ст. 196 (преднамеренное банкротство, введена 19.12.2005г) , ст. 197 (фиктивное банкротство, введена 08.12.2003г) УК РФ заключение арбитражного

⁴⁰ См.: Витрянский В.В. Новое в правовом регулировании несостоятельности (банкротстве)// Хозяйство и право. 2003 № 1. -С.7-8; Постатейный комментарий Федерального закона О несостоятельности (банкротстве)// Вестник ВАС РФ.- 2003. -№ 7. - С.84.

⁴¹Постановление Правительства РФ от 27.12.2004г № 855 «Об утверждении Временных правил проверки арбитражным управляющим наличия признаков фиктивного и преднамеренного банкротства». Собрание законодательства РФ.-2004.-N 52 (часть 2). Ст. 5519,

⁴²Постановление Правительства РФ от 25.06.2003 № 367 «Об утверждении правил проведения арбитражным управляющим финансового анализа». Собрание законодательства РФ.-2003.- N 26. -Ст. 2664.

управляющего о наличии признаков преднамеренного или фиктивного банкротства должны были включать механизм судебного уголовного преследования и привлечения собственников и руководителей предприятий к субсидиарной ответственности п5 ст. 10 Закона о банкротстве 2002, и уголовной ответственности. Однако этот механизм массово стал использоваться арбитражными управляющими в противоположную сторону, а именно, как способ зарабатывания средств, на – «криминальных банкротствах». Закрепление обязанности по формированию заключения о наличии признаков преднамеренного (или фиктивного банкротства) на арбитражных управляющих привело к значительному сокращению количества предприятий, на которых арбитражные управляющие выявили указанные признаки. Часто конкурсными управляющими «в целях» проведения анализа финансово-хозяйственной деятельности должника привлекаются аккредитованные при СРО арбитражных управляющих аудиторы и аудиторские компании, которые заинтересованы в подготовке нужного, «качественного» заключения. Указанный вывод подтверждается и мной, как практикующим арбитражным управляющим, так, и выводами, содержащимися в аналитических материалах, предлагаемых Государственной Думе⁴³

Федеральная налоговая служба Российской Федерации (далее ФНС РФ) обеспечивает интересы государства в процедурах банкротства⁴⁴.

Именно потребностью ФНС РФ в обеспечении интересов государства в делах о банкротстве можно оценить выпущенное ведомством письмо № ЯК-4-8/19447@⁴⁵ от 22.11.2011г нацеленное на усиление ответственности арбитражного управляющего и взыскание с него убытков в порядке, предусмотренном ст. 20.4

⁴³См.: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования правоотношений в сфере несостоятельности (банкротства)». [Электронный ресурс] СПС Консультант плюс. URK: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 25.12.2014)

⁴⁴Постановление Правительства Российской Федерации от 29.05.2004г № 257 «Об обеспечении интересов Российской Федерации как кредитора в деле о банкротстве». "Собрание законодательства РФ". -2004. -N 23.- Ст. 2310.

Закона о банкротстве. Приведенные примеры указывают на то, что открывается очередная страница поисков новых оснований в привлечении к гражданско-правовой ответственности арбитражного управляющего.

ГК РФ с декабря 2012 г объявил обязанность каждого при установлении, осуществлении и защите гражданских прав и при исполнении гражданских обязанностей действовать добросовестно, что закреплено п. п. 3, 4 ст. 1 ГК РФ. Ключевую позицию для всех участников гражданских правоотношений отразил п. 4 ст.1, ГК РФ, согласно которому никто не вправе извлекать преимущество из своего незаконного или недобросовестного поведения. Выше приведенные нормы права формируют, наряду с уже имеющимися в ГК РФ ранее, общие основания привлечения к гражданско-правовой ответственности арбитражного управляющего. Представляется, что объединение в одной правовой конструкции сочетания и прав и обязанностей, не вызывает возражений, но на практике как будет показано далее эти понятия как основания привлечения к гражданско-правовой ответственности арбитражного управляющего должны корреспондировать друг с другом. Это только одна часть подхода. Другая часть подхода законодателя заключается в характеристиках, содержания элементов гражданско-правовой ответственности и определения их степени (величины):

-противоправный характер поведения арбитражного управляющего (несоответствие поведения к нормам права);

-умысел (предвидение, желание наступающих негативных последствий);

-вред (умаление блага);

-вина (психическое отношение к своему поведению);

-убытки, возникшие в связи с противоправным характером исполнения

⁴⁵Письмо Федеральной налоговой службы Российской Федерации от 22.11.2011г № ЯК-4-8/19447@ «О взыскании арбитражным управляющим расходов на проведение процедур банкротства, а так же исках уполномоченных органов о взыскании убытков, причиненных действиями (бездействиями) арбитражным управляющим». Документ опубликован не был.

(неисполнения) арбитражным управляющим прав и обязанностей;

-причинно-следственная связь между поведением арбитражного управляющего и наступившими негативными последствиями для участников процедуры несостоятельности, кредиторов, должника и общества.

Определение арбитражного суда о введении в отношении предприятия процедуры банкротства и об утверждении арбитражного управляющего в процедуру банкротства должника служит самостоятельным основанием возникновения обязательства (прав и обязанностей), которые арбитражный управляющий обязан в силу требования Закона о банкротстве исполнять надлежаще. Но особенно необходимо отметить, что с момента введения процедуры банкротства в соответствии с п.1 ст. 62 Закона о банкротстве кардинально меняются не только все отношения между предприятием и его кредиторами, но и разделение оценки и квалификации указанных отношений на реестровые требования кредиторов и текущие. В процедуре банкротства кредиторы голо-суют деньгами. Требования кредиторов по денежным обязательствам и об уплате обязательных платежей могут быть предъявлены к должнику только в рамках процедуры несостоятельности. Что приводит к ожесточенным процессам за право управлять процедурой банкротства. Это реестровые требования. Вместе с тем, с момента введения наблюдения Закон о банкротстве 2002г ввел ряд ограничений в объем полномочий органов управления должника. Например, закон о банкротстве производит перераспределение прав между органом управления предприятием и временным управляющим в отношении возможности органом управления предприятия заключать сделки свыше 5 процентов валюты баланса на дату введения наблюдения без письменного разрешения временного управляющего. Очевидно, что таким образом законодатель вводит режим регулирования деятельностью предприятия со стороны суда и элементы контроля баланса интересов между конкурсными

кредиторами и кредиторами по текущим обязательствам. Цель контроля понятна - сохранение имущества должника. Указанная цель института банкротства не нова и историческим и корнями уходит вглубь веков. Упоминание о сохранности имущества должника «допущение кредиторов к владению имуществом несостоятельного должника, не давая им права собственности, представляло, возможность надзора и охранений», «держание, надзор за имуществом, его охрану от неуправомоченных лиц» (*bonorum servandorum causa*) мы можем обнаружить у К.И. Малышева⁴⁶ в его работе «Исторический очерк конкурсного процесса». Отечественное конкурсное право сохранило в данном контексте предназначение претора. «Заматывание процессов» согласования сделок по указанному законом правилу уже становится основанием для привлечения арбитражного управляющего к гражданско-правовой ответственности, поскольку, тот состав имущества, что выше пяти процентов, есть конкурсная масса, уведенная из процедуры банкротства должника на сторону и по карманам, минуя кредиторов и суд.

Назначенный судом в процедуру банкротства – арбитражный управляющий, обладая общими критериями допуска, за ненадлежащее исполнение которых может быть привлечен к гражданско-правовой ответственности, приобретает часть прав и обязанностей руководителя должника, за ненадлежащее исполнение которых, он так же может быть привлечен к гражданско-правовой ответственности (два состава ответственности).

Таким образом, можно сделать следующие выводы.

1. Для наступления гражданско-правовой ответственности нужно наступление следующих условий, противоправность поведения, наличие ущерба, причинно-следственная связь между противоправным поведением и

⁴⁶Малышев К.И. Исторический очерк конкурсного процесса.-1871.- С. 456.

наступившими негативными последствиями.

2. Практика выявила уязвимые места законодательства, в виде временных правил подготовки заключения о финансовом состоянии должника и наличии признаков преднамеренного и фиктивного банкротства, которые пока активно используются арбитражными управляющими для увода от ответственности руководителя и собственника предприятия от уголовной и субсидиарной ответственности и как следствие средство зарабатывания.

3. Перераспределение прав и обязанностей в процедурах банкротства (от одной к другой) приводит к перераспределению полномочий от органа управления должника к арбитражному управляющему, что значительно повышает риски последнего быть привлеченным к гражданско-правовой ответственности.

4. Практика судебной классификации и установление норм права гражданско-правовой ответственности арбитражного управляющего

Гражданско-правовая ответственность арбитражного управляющего вытекает из деликтных отношений. Арбитражный управляющий, нанесящий кредиторам, должнику ущерб обязан его возместить, ст. 59 ГК РФ в корреспонденции п. 4 ст. 20.4 Закона о банкротстве. Интерес представляет еще одна особенность - вероятность выигрыша по заявлению кредиторов и должника о взыскании с арбитражного управляющего ущерба, нанесенного в результате неправомерных действий при осуществлении им прав и обязанностей в процедуре банкротства. По сведениям института проблем правоприменения Европейского университета в Санкт-Петербурге ⁴⁷ самые высокие шансы у государства -51.6 процента. Дальнейшее движение законодателя в развитии и совершенствовании правовых процедур в случаях привлечения к гражданско-правовой ответственности

⁴⁷См.: Титаев К.Д. Исследование работы арбитражных судов методами статистического анализа// Институт проблем правоприменения Европейского университета.-М. -2012. С.108.

арбитражного управляющего за причиненный ущерб в процедурах банкротства кредиторам, должнику, идет с одной стороны по пути уяснения и правового уточнения понятий оспариваются не сделки, а юридических действий. Например, необоснованный платеж в адрес фирмы однодневки - это юридическое действие, незаконное отчуждение имущества в пользу третьего лица. Законодатель, оценивая арбитражную практику оспаривания таких незаконных действий, пришел к выводу, что доказывание умысла и причинно-следственной связи между действиями арбитражного управляющего и убытками для должника и конкурсных кредиторов возникающими от таких действий затруднительно. Законодатель готовит новые подходы⁴⁸. В настоящее время оспаривание фраздаторных (мошеннических) юридических действий сделки, в результате которой арбитражным управляющим произведен умышленный вывод имущества должника, производится на основании норм права ст. ст.: 169, 170 ГК РФ, в корреспон-денции со ст. ст. 10 и 15 ГК РФ и п.4 ст. 20.4, ст. 60, 145 Закона о банкротстве. Выбранная таким образом концепция снижает бремя доказывания, опираясь, например, на факт нанесения ущерба, и категории «подразумеваемого мошенничества» в «период подозрительности», и иные обстоятельства дела, например доказательственную базу из материалов уголовного дела. Такой подход суда уже обнаруживается. Так, в деле А51-14830/2012 Арбитражного суда Приморского края - банкротство ООО ПКФ «Светлая» по заявлению конкурсного управляющего с прежнего арбитражного управляющего взыскана сумма ущерба, которую он нанес должнику и кредиторам, будучи, исполняя обязанности временного и внешнего управляющего. Выводы арбитражного суда и применение им норм права гражданско-правовой ответственности указывает на следующую конструкцию доказательств: анализ финансового состояния должника, сведения управления внутренних дел по Приморскому краю, дело №710711, собранных

⁴⁸См.: Концепция. Указ. соч. – С.20.

показаниях и доказательствах в рамках уголовного дела, сведения ФНС РФ о том, что средства были направлены на компании-однодневки, пояснения бывшего руководителя должника о фактах подложности договоров. Суд отразил, что п. 2 ст. 64 Закона о банкротстве указывает на возможность взаиморасчетов только с согласия временного управляющего и он обязан проверять обоснованность заключаемых договоров. Суд также отразил, что на основании п.2 ст. 99, закона арбитражный управляющий обязан был оспорить подозрительные, сомнительные сделки, в противном случае по п. 3 ст. 20 закона он действовал вопреки интересам кредиторов, должника. В основании судебного акта указано, что ответственность арбитражного управляющего является гражданско-правовой, поэтому убытки подлежат взысканию по правилам ст. 15 ГК РФ⁴⁹.

Заключение

В данной статье опубликованы и приведены результаты исследования развития отечественного института несостоятельности и вопросов гражданско-правовой ответственности арбитражного управляющего. Прослежена историческая трансформация содержания основного понятия закона о банкротстве – арбитражный управляющий и гражданско-правовой ответственности во взаимосвязи с концепциями института несостоятельности (банкротства) на каждом конкретном историческом отрезке развития страны. В работе показано, что основание привлечения к гражданско-правовой ответственности арбитражного управляющего в ходе процедур банкротства возникает в связи с неудовлетворительным исполнением обязанностей, и возникшими для участников процедуры, убытками или нарушениями процедурных вопросов. Гражданско-правовая ответственность арбитражного управляющего многоплановая: от судебных штрафов, отстранения от процедуры и

⁴⁹Федеральный арбитражный суд Российской Федерации [Электронный ресурс]
URL:http://kad.arbitr.ru/Kad/PdfDocument/6079244d-aff7-4e1a-be89-e0d7389e72fa/A51-14830-2012_20141010_Opredelenie.pdf

дисквалификации, и до лишения лицензии или взыскания ущерба. Показано, что в отдельных случаях гражданско-правовая ответственность применяется совместно с уголовной. В целом в работе прослеживается, что ответственность арбитражного управляющего может быть распределена по отраслям права: дисциплинарная, административная, гражданско-правовая, уголовная. На конкретных примерах судебного процесса показано, что в случае прямого нанесения убытков арбитражный управляющий возмещает их, и при этом может быть подвергнут уголовному преследованию. В работе проведен анализ того, как законодатель в течение последних двадцати лет выработал необходимо, возможный статус деятельности арбитражного управляющего – частная практика. В завершении работы показано - законодатель разрабатывает новые концепции института несостоятельности и что расширение статуса арбитражного управляющего, развитие открытости его деятельности, приводит к умножению рисков возникновения гражданско-правовой ответственности.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993г. (в действ. ред.)//Российская газета. 1993.-25 декабря.
2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 №2-ФКЗ «О Верховном суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ. 04.08.2014г. N 31.- Ст. 4398.
3. Гражданский Кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 30 ноября 1994г. № 51-ФЗ (в действующей редакции)//Собрание законодательства РФ.-1994.-№ 32.-Ст. 3301.
4. Федеральный Закон О несостоятельности (банкротстве) от 26 октября 2002г. № 127-ФЗ (в действ. редакции)//Собр. законодательства РФ. -2002.- N 43.-Ст. 4190.

5. Федеральный Закон от 28 апреля 2009 г. № 73-ФЗ. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»//Собрание законодательства РФ. -2009.- N 18 (1 ч.).- Ст. 2153.
6. Федеральный закон О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» от 2 июля 2013 г. № 189-ФЗ. Собрание законодательства РФ.-2013- N 27.- Ст. 3481.
7. Постановление Правительства РФ от 25 июня 2003 г. № 367 «Об утверждении правил проведения арбитражным управляющим финансового анализа»// Собрание законодательства РФ.-2003.- N 26. -Ст. 2664.
8. Постановление Правительства РФ от 29 мая 2004 г. № 257 «Об обеспечении интересов Российской Федерации как кредитора в деле о банкротстве»//Собрание законодательства РФ. -2004. -N 23.- Ст. 2310.
9. Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2004 г. № 855 «Об утверждении Временных правил проверки арбитражным управляющим наличия признаков фиктивного и преднамеренного банкротства»// Собрание законодательства РФ.-2004.-N 52. (часть 2).-Ст. 5519.
10. Постановление Правительства РФ от 6 мая 2011 г. № 349 «О внесении в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам формирования реестра дисквалифицированных лиц»// Собрание законодательства РФ. -2011.- N 20.- Ст. 2826.
11. Постановление Правительства Российской Федерации от 07 ноября 2013 г. № 999 «О предоставлении оператором **Единого федерального реестра сведений о банкротстве** сводной информации о результатах процедур, применявшихся в деле о банкротстве, в Федеральные органы исполнительной власти»//Собрание законодательства РФ.-2013.- N 45. -Ст. 5832.
12. Приказ Министерства внутренних дел РФ от 07 ноября 2011 г. № 1121. «Об

утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче справки о наличии (отсутствии) судимости и или факта уголовного преследования, либо прекращении уголовного преследования»// Российская газета.-2012.- N 2// Зарегистрировано в Минюсте РФ 05.12.2011 N 22509

13. Приказ Министерства экономического развития РФ от 26 декабря 2013г. № 786 «Об утверждении Федерального стандарта деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих «Требования к организации повышения уровня профессиональной подготовки арбитражных управляющих»//Российская газета.-2014.-N 21.
14. Письмо Федеральной налоговой службы РФ от 22 ноября 2011г. № ЯК-4-8/19447@ «О взыскании арбитражным управляющим расходов на проведение процедур банкротства, а так же исках уполномоченных органов о взыскании убытков, причиненных действиями (бездействиями) арбитражным управляющим» (документ опубликован не был).
15. Постановление Конституционного суда РФ от 12 марта 2001г. №4-П по делу о проверке конституционности ряда положений ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», иных его положений статьи 49 Федерального Закона «О несостоятельности (банкротстве)» кредитных организаций» , а так же статей 106, 160, 179 и 191 АПК РФ в связи с запросом Арбитражного суда Челябинской области, жалобами граждан и юридических лиц//Собрание законодательства РФ.-2001.- N 12.- Ст. 1138.
16. Постановление Пленума ВАС РФ от 23 июля 2009г. № 60 «О некоторых вопросах, связанных с принятием Федерального Закона от 30.12.2008 № 296-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)»»// Вестник ВАС РФ. 2009.- N 9.-Ст. 114-128.
17. Постановление Пленума ВАС РФ от 22 декабря 2010г. № 63 (редакции

- 30.07.2013г.) «О некоторых вопросах, связанных с применением Главы III.1 Федерального Закона РФ «О несостоятельности (банкротстве)»// Вестник ВАС РФ.-2011.- N 3.-Ст.118-144.
18. Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 22 мая 2012г. № 150 <Обзор практики рассмотрения арбитражными судами споров, связанных с отстранением конкурсных управляющих>// Вестник ВАС РФ.-2012.- N 8.- Ст.186-204.
19. Постановление Пленума ВАС РФ от 22 июня 2012г. № 35 «О некоторых процессуальных вопросах, связанных с рассмотрением дел о банкротстве»//Вест-ник ВАС РФ.-2012.- N 8.-Ст. 139-186.
20. Постановление Пленума ВАС РФ от 22 декабря 2010г. № 63 (редакции 30.07.2013г.) « О некоторых вопросах, связанных с применением Главы III.1 Федерального Закона РФ «О несостоятельности (банкротстве)»// Вест-ник ВАС РФ.-2011.- N 3.-Ст.118-144.
21. Определение от 30.10.2014г по делу А51-14830/2012 Арбитражного суда Приморского края о возмещении вреда.
22. Свод Законов Российской империи//Том XI часть II// Устав судопроизводства торгового//Производство дел в торговом суде /Под редакцией И.Д. Мордухай-Болтовского/ печат. Графический институт Спб.-1912.-ст. 446.-1145.
23. Кодексы РСФСР//Гражданский Кодекс//Известия ВЦИК.-1935. -№ 256.12.-/Собрание узаконений. - Ст. 904.
24. Закон РФ «О несостоятельности (банкротстве) предприятий» от 19 ноября 1992г. № 3929-1//Ведомости СНД и ВС РФ от 07.01.1993.- N 1.- ст. 6.
25. Федеральный Закон «О несостоятельности (банкротстве)» от 8 января 1998г № 6-ФЗ//Собрание законодательства РФ от 12.01.1998.- N 2. -ст. -222.
26. Постановление Правительства РФ от 1 07 1998г.№ 547 «О Федеральной

- службе России по делам несостоятельности и финансового оздоровления//Собрание законодательства РФ от 08.06.1998.- N 23.- Ст. 2546.
- 27.Постановление Правительства Российской Федерации «О лицензировании деятельности физических лиц в качестве арбитражных управляющих»//Собрание законодательства РФ от 04.01.1999.- N 1.- Ст. 194.
- 28.Пояснительная записка «К проекту Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования правоотношений в сфере несостоятельности (банкротства)»//СПС «Консультант плюс. Версия 4000.00.12» от 26.12.2014г.
- 29.Вестник Высшего Арбитражного суда РФ//статистика. - М.-1996.- № 3. -С.102.
- 30.Витрянский В.В. Пути совершенствования законодательства о банкротстве //Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. М.:-2001.-№ 3. -С. 91-104.
- 31.Витрянский В.В. Новое в правовом регулировании несостоятельности (банкротстве)//Хозяйство и право. 2003.- № 1. -С.7-8//Постатейный комментарий Федерального закона О несостоятельности (банкротстве)// Вестник ВАС РФ. -2003. -№ 7. -С.84.
- 32.Глушков Е.Л. История развития института несостоятельности (банкротства) предприятий в России. // Федеральный научно-практический журнал. История государств и права. 2008.-№5.-ISSN№1812-3805.
- 33.Гольмстен А.Х. Исторический очерк русского конкурсного процесса//Тип. В.С. Балашова. Екатерин. Кан.-№ 78.- Спб.- 1888. -С.292.
- 34.Гуляев А.М. I.Торговое судопроизводство. II. Передача торговли и ликвидация. III. О несостоятельности. - М.-1914.-С. 324.
- 35.Карнаух В.П. Интерес в деятельности арбитражного управляющего//Право и экономика М.-2011.-№ 6.

36. Малышев К.И. Исторический очерк конкурсного процесса.-1871./Типограф. товарищества «Общественная польза». -С. 456.
37. Мурашкина Е.В. Гражданско-правовая ответственность арбитражного управляющего// диссертация кандидата юридических наук//6108-12/798/ [Электронный ресурс Российской государственной библиотеки]//<http://www.rsl.ru/>.
38. Научно-практический комментарий новелл законодательства и практики его применения//Несостоятельность (банкротство)// В.В. Витрянский, В.В. Бациев, А.В. Егоров. - М.: СТАТУТ.- 2010. –С. 334.
39. Титаев К.Д. Исследование работы арбитражных судов методами статистического анализа//Институт проблем правоприменения Европейского университета.- М.- 2012.- С.108.
40. Трайнин А.Н. Несостоятельность банкротство. Доклад в С.-Петербургском юридическом обществе//Изд. юридического Книжного склада Право. - Спб., 1913. -С. 61.
41. Свириденко О.М. История и современная концепция института несостоятельности (банкротства) в России//Банковское право.-2010.-№ 6. -С.29 - 37.
42. Сидорова В.Н. Особенности правового регулирования отношений несостоятельности (банкротства): история и современность//Федеральный научно-практический журнал. История государств и права. -2010.-№3.-ISSN№1812-3805.- С. 29 - 37.
43. Шершеневич Г.Ф. Конкурсное право.//Казань.-1898.//Типография Императорского университета. - С. 498.
44. Шершеневич Г.Ф. Учение о несостоятельности// Казань.- 1890// экземпляр изготовлен www.bibliard.ru по электронной версии Университетской библиотеки// по заказу. - С.446.
45. <http://www.bankruptcyaction.com>(ЭБС«Университетская библиотека

онлайн»).

46. <http://www.consultant.ru> (информационно-правовой портал « Консультант Плюс Версия 4000.00.12 » от 26.12.2014).
47. <http://arbitr.ru/press-centr/news/totals/97-98/index.htm> (официальный сайт Федеральных арбитражных судов Российской Федерации)
48. <http://www.government.ru> (официальный сайт Правительства РФ)
49. [http://rosreestr.ru/site/activity/gosudarstvennyu-nadzor/kontrol-nadzor-zadeyateln-ostyu-samoreguliruemykh-organizatsiy-arbitrazhnykh-upravlyayushchikh-/statistika-i-analitika/\(автоматизированная информационная система ФС Росреестра\).](http://rosreestr.ru/site/activity/gosudarstvennyu-nadzor/kontrol-nadzor-zadeyateln-ostyu-samoreguliruemykh-organizatsiy-arbitrazhnykh-upravlyayushchikh-/statistika-i-analitika/(автоматизированная информационная система ФС Росреестра))
50. http://test.nalog.ru/rn77/taxation/debt_bankruptcy/bankruptcy/arh_samoreg (информационный портал ФНС РФ).
51. <http://bankrot.fedresurs.ru/>(Федеральный портал сообщений о банк-ротстве).
52. <http://www.rsl.ru/> (официальный сайт российской государственной библиотеки)

УДК 342.922

**Куликов В.В., Сурманидзе И.Н., Кирилловых А.А.
Законодательство и служебная практика государств
англо-саксонской, романо-германской и восточно-
азиатской правовых систем в сфере стимулирования
государственных служащих**

The legislation and office practice of the states of Anglo-Saxon, Romano-German and east Asian legal systems in the sphere of stimulation of public servants

Куликов Владимир Владимирович
Кировский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при
Президенте РФ, г. Киров
v-kulikov1@yandex.ru

Kulikov Vladimir Vladimirovich
Kirov branch of the Russian Academy of national economy and public administration under the
President of the Russian Federation, Kirov

Сурманидзе Илья Нодариевич
Вятский государственный университет, г. Киров
ily6897@yandex.ru; nau-otdel@krv.ranepa.ru

Surmanidze Ilya Nodariyevich
Vyatka State University, Kirov

Кирилловых Андрей Александрович
Вятский государственный университет, г. Киров
kirillovykh2014@yandex.ru

Kirillovyh Andrey Alexandrovich
Vyatka State University, Kirov

Аннотация: Актуальность исследуемой проблемы обусловлена необходимостью дальнейшего совершенствования служебного законодательства Российской Федерации в части материального и нематериального стимулирования государственных служащих.

Цель статьи заключается в исследовании положений иностранного законодательства о стимулировании государственных служащих на предмет возможности их использования в служебном законодательстве России.

Ведущим подходом к исследованию данной проблемы является анализ служебного законодательства иностранных государств.

Результаты настоящей статьи позволяют в дальнейшем совершенствовать служебное законодательство России в части материального и нематериального стимулирования государственных служащих.

Материалы статьи могут быть полезными для государственных служащих, а также ученых, занимающихся проблематикой государственной службы.

Ключевые слова: государственная служба, материальное стимулирование, нематериальное стимулирование, поощрения государственных служащих.

Abstract: Relevance of the studied problem is caused by need of further improvement of the office legislation of the Russian Federation regarding material and non-material stimulation of public servants.

The purpose of article consists in research of provisions of the foreign legislation on stimulation of public servants regarding possibility of their use in the office legislation of Russia.

The leading approach to research of this problem is the analysis of the office legislation of the foreign states.

Results of the present article allow to improve further the office legislation of Russia regarding material and non-material stimulation of public servants.

Materials of article can be useful to public servants, and also the scientists who are engaged in a perspective of public service.

Keywords: public service, material stimulation, non-material stimulation, encouragement of public servants.

Каждое общество вырабатывает собственное понимание функций государства в зависимости от социальных характеристик, национальной философии, менталитета, идеологии, традиций. В то же время прослеживаются и общие черты, обусловленные культурой, политической близостью и другими факторами. В организационно-правовой структуре государственной службы и ее административно-правовой регламентации выделяют несколько моделей. Соответственно существует и несколько основных моделей стимулирования государственных служащих:

- а) англо-саксонская модель (иногда ее еще называют «позиционной»);
- б) романо-германская модель («карьерная»);
- в) восточно-азиатская («элитная»).

Остановимся подробнее на некоторых конкретных примерах государств

каждой из вышеуказанных моделей.

Англо-саксонская модель характерна для США, Великобритании, Канады и некоторых других англоязычных стран и предполагает:

акцент на систему оценки качества и результативности в работе;

поступление на государственную службу происходит на основе письменного конкурсного экзамена. Вся система приема, обучения и продвижения по службе организована таким образом, чтобы создать тип профессионального управленца широкого профиля (дженералиста);

оплата труда зависит от четкой тарифной сетки и дифференциации труда по результатам работы. В то же время существует и система различных премий и бонусов, основанных на оценке работы государственного органа и государственных служащих;

продвижение по карьерной лестнице для большинства государственных служащих происходит на основе т. н. «системы заслуг», то есть отбору наиболее подготовленных кандидатов на повышение в должности на основе конкурсных экзаменов, а также постоянной оценке их служебной деятельности.

Для более подробного раскрытия англосаксонской модели рассмотрим служебное законодательство США, которое представлено, в частности, в Своде законов Соединенных Штатов Америки [1] («United States Code»), Титул 5 «Государственные органы и служащие» (с последующ. изм. и доп.) (Title 5 «Government organization and employees»).

К служебным гарантиям США относятся (следует отметить, что сложностью служебного законодательства США является достаточно слабая систематизированность, в том числе и в вопросах служебных гарантий):

1) гарантия обеспечения служащих эффективным образованием и обучением (однако, с оговоркой о необходимости получения государственным служащим такого образования и обучения в служебных или корпоративных

целях) (сек. 2301 ст. 7 Свода законов Соединенных Штатов Америки);

2) гарантии защиты служащих, в том числе от служебного произвола, личного протекционизма, принуждения участия в деятельности политических партий или политической деятельности, от преследований за законное раскрытие информации, свидетельствующей о нарушении законодательства США, об ошибках и нарушениях в государственном управлении, о растрате и неэффективном использовании средств государственного бюджета или бюджетов штатов, о наличии существенной и действительной угрозы государственной или общественной безопасности и т.д. (сек. 2301 ст. 8 п. А, 9 п. А, В Свода законов Соединенных Штатов Америки);

3) гарантии получения минимального размера оплаты труда при первичном назначении на должность соответствующего ранга (сек. 5333), а также на периодическое увеличение размера (уровня) денежного содержания (сек. 5335 Свода законов Соединенных Штатов Америки) и на дополнительное увеличение размера (уровня) денежного содержания (сек. 5336 Свода законов Соединенных Штатов Америки).

Касательно социальных гарантий, то таковые практически не представлены в служебном законодательстве США, т.к. принципиальной основой государственной службы США являются те же рыночные отношения и «система заслуг». Соответственно, обеспечение жильем, медицинское обеспечение и обслуживание является проблемой самого служащего и мало чем отличается от такового у иных граждан США, не состоящих на государственной службе (исключением являются высшие должностные лица государственной службы, которые обеспечиваются ведомственным служебным жильем и повышенным качеством медицинских услуг).

Весьма полезным для российского служебного законодательства, в части гарантий защиты государственных служащих, представляется опыт США,

законодательство которых четко устанавливает перечень противоправных деяний в отношении государственного служащего со стороны соответствующих должностных лиц государственного аппарата, а также гарантии защиты от: а) служебного произвола, б) личного протекционизма, в) принуждения участия в деятельности политических партий или политической деятельности, г) от преследований за законное раскрытие информации, свидетельствующей о нарушении законодательства США, об ошибках и нарушениях в государственном управлении, о растрате и неэффективном использовании средств государственного бюджета или бюджетов штатов, о наличии существенной и действительной угрозы государственной или общественной безопасности и т.д. (сек. 2301 ст. 8 п. А, 9 п. А, В Свода законов Соединенных Штатов Америки).

Романо-германская модель характерна для стран континентальной Европы и характеризуется следующим:

успешность создания системы материального стимулирования в значительной степени связана с бюджетными возможностями государства;

текущее материальное стимулирование основывается на оценке различных факторов, доступных для анализа и имеющих объективное обоснование;

пенсионное обеспечение в максимальном объеме связано с большим стажем работы, сопоставимым со стажем, установленным для большинства граждан.

ориентация на «закрытость» карьеры и нематериальные льготы и гарантии на государственной службе (социальная защита государственных служащих, пенсионные гарантии, стабильность статуса);

заработная плата (денежное содержание) определяется фиксированной сеткой оплаты труда и законодательно утвержденными окладами.

уровень оплаты зависит от должности, стажа и ранга государственного служащего.

Францию, как и другие страны континентальной Европы, коснулись проблемы, связанные со степенью эффективности системы государственного управления. Очень часто в основе этих проблем находились и находятся вопросы целесообразного стимулирования работы государственных служащих. Даже в случае структурной реорганизации системы государственных органов или изменения бюрократических, документальных процедур человеческий фактор остается определяющим. Любая реформа государственной системы, которая формально не касается людей, неизбежно влечет корректировку условий труда, изменяет объем компетенций персонала, его функциональное предназначение. Поэтому реорганизация всегда будет сопряжена с новыми правилами и нормами материального и нематериального стимулирования [2].

Безусловно, что в большинстве случаев, как свидетельствует мировая практика, организационные структуры и правила административно-правовой регламентации не претерпевают принципиальных изменений. Если пренебречь некоторыми специфическими моделями государственной службы (Китай, Куба, некоторые мусульманские страны, Новая Зеландия), то развивающиеся последние сто лет модели можно определить как позиционные и карьерные. В большинстве стран континентальной Европы преобладающей моделью является карьерная. Она характерна для таких ведущих стран региона, как Германия и Франция. Российская система государственной службы во многих своих внутренних аспектах эту модель воспроизводит. Но далеко не во всех. Для ее эффективной реализации не хватает как финансов, так и системы внутреннего самоуправления и представительства интересов. Не касаясь отдельно последнего вопроса, заметим, что во Франции территориальные советы государственной службы и паритетные комитеты в государственных органах имеют большое значение при определении условий службы, карьерного продвижения и применения стимулирующих методов. «Профсоюзная» составляющая в российской государственной службе

является весьма условной и находится под полным контролем администрации государственных органов.

Прежде всего необходимо отметить важный факт: во Франции все работники государственных организаций относятся к так называемой *fonction publique*, то есть в общем плане разделения между, например, преподавателями и работниками мэрии не существует. Вышеизложенное относится ко всем государственным служащим, включая государственных управленцев. Поэтому давать оценку достигнутому уровню материального стимулирования во Франции необходимо с учетом данного обстоятельства. Очевидно, что при российском варианте отнесения лиц к государственной или муниципальной службе проблем у французского государства и общества было бы гораздо меньше.

Российская система государственной службы в отдельных аспектах имеет сходство с французской. Во Франции, как и в России, образование имеет существенное значение для поступления на государственную службу, точно также как дальнейшее продвижение по карьерной лестнице. Должность и ранг чиновника, как в конечном итоге и возможность длительного пребывания на службе (стаж) во многом зависят от образовательного уровня. В некоторых странах (Франция, Португалия) стать госслужащим без целевого предварительного обучения практически невозможно. Можно сказать, что образование является важнейшим компонентом такого комплексного стимулирования как должностной рост государственного служащего. В России квалификация чиновника в значительной степени определяется формальным образом через его образовательный уровень. Это характерно и для европейских стран, но с некоторыми оговорками. В Европе гораздо серьезнее подходят к вопросу качества образования государственных служащих. Этот вопрос решается как через систему подготовки чиновников в специализированных учебных заведениях, так и через институт наблюдательных (попечительских) советов при

учебных заведениях. Такой подход характерен для Франции, Германии, Испании, Португалии. Российская практика не дает определенного варианта образовательной модели государственного служащего. За качеством их подготовки не следит почти никто, за исключением Рособнадзора, который также не имеет никакого специального инструментария для такой оценки. Кроме того, несмотря на существование Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, подготовка и повышение квалификации государственных и муниципальных служащих осуществляется на самых различных площадках при отсутствии единых стандартов. Таким образом, стимул должностного (карьерного) роста государственного служащего как во Франции, так и в России во многом связан с его образованием, но его формальность в ущерб качеству может стать препятствием на пути реального карьерного роста.

Система внутреннего продвижения по государственной службе во Франции достаточно прозрачна, исходя из российских стандартов, и на различных ее этапах используются разные стимулы для побуждения служащего к качественной деятельности, а значит, и к служебному росту. Служащие, или т.н. «публичные служащие», в число которых входят все работники социального государственного сектора распределены по одной из трех категорий (иерархические категории А, В или С).

За время своей карьеры, работник может сменить работу как внутри определенной категории, так и перейдя в другую категорию. При этом используется механизм внутреннего продвижения, основанный на оценке результатов работы служащего или конкурсные процедуры, как внешнего, так и внутреннего характера.

Изменение должности или категории через механизмы внутреннего продвижения возможно только в рамках определенного государственного органа

(учреждения). Применение конкурсных процедур подразумевает в значительной степени формальные критерии (возраст, степень в категории, стаж государственной службы). Таким образом, для обеспечения карьерного роста в различных случаях имеют значение и конкретные результаты работы, и формальные признаки. Помимо уже обозначенных, одним из главных требований является минимум профессиональной образовательной подготовки. Продвижение по иерархии категорий А, В или С означает рост заработной платы служащих и социальных гарантий. Поэтому стимулирование служащего к более качественному труду или повышению своего образовательного уровня имеет в основе материальные блага, которые возрастают по мере продвижения по служебной иерархии. Интересно, что внутреннее продвижение также должно осуществляться на конкурентной основе. В любом случае выбор осуществляется администрацией работодателя или в результате проведения специальной профессиональной экспертизы. И так, продвижение по службе обеспечивает французскому «публичному служащему» статус, подразумевающий исполнение более значимых функций, более высокий масштаб заработной платы и увеличивает потенциальные возможности для дальнейшего карьерного роста.

Стоит заметить, что во Франции эти правила, установленные для служащих, исполняются в подавляющем большинстве случаев. В случае же формализации декларируемых принципов деятельности государственного аппарата и функционирования системы государственной службы определяющими становятся или остаются клиентские отношения. К сожалению, это по-прежнему характерно для России, как в прошлом, так и в настоящем, а также для стран «второго эшелона», например, государств Латинской Америки. Отношения по линии «клиент-патрон» зачастую нивелируют оценку результатов работы, делают ее второстепенной для карьерного продвижения. Нельзя сказать, что во Франции и Германии такие отношения не имеют места, но распространены они гораздо в

меньшей степени. Высокая результативность работы, зафиксированная в определенной форме, может в этих странах значительно ускорить продвижение служащего по карьерной лестнице.

Система оплаты труда государственных служащих и объем вознаграждения в последние десятилетия стали важнейшими вопросами для многих зарубежных стран. В так называемом *new public management* гибкая и адаптированная к условиям рынка система оплаты труда является одним из краеугольных принципов его функционирования. В ряде азиатских стран, где бесспорным примером является Сингапур, высокая материальная мотивация при подавлении коррупции также составляет основу модели государственной службы. Нельзя сказать, что в континентальной Европе эти вопросы не вызывали интереса. Напротив, в рамках карьерной модели повышение оплаты труда госслужащих при одновременном повышении значения нематериальных льгот и гарантий имели очень большое значение. Именно в рамках этого тренда произошло раздувание фондов материального стимулирования государственных служащих в Греции. Стремление «подстроиться» под ведущие страны Европы имели для этой страны фатальные результаты. Однако во Франции, Германии, Швейцарии, Австрии и некоторых других странах рост материального стимулирования в последнее десятилетие происходило достаточно успешно и этот процесс продолжается.

Франция традиционно предпочитает такие виды поощрения госслужащих, как повышение в должности и увеличение зарплаты, но при этом четко установленной системы поощрений не существует. Повышение зарплаты может происходить и без замещения новой должности. Личное материальное поощрение французских госслужащих (функционеров – *les fonctionnaires*) зависит от:

служебного статуса (департамент, звание, ранг);

специфики занимаемой должности для высших функционеров (в соответствии с новым положением о премиальных, сумма надбавки может

составлять 10% от базовой заработной платы);

премии могут назначаться за переработку, при особой трудности работы, а также в случае, если должность требует специфической квалификации и т.д.

При этом на практике, часто премии назначаются коллективно, а сумма во многом зависит от ранга и от министерства, к которому относятся госслужащие. Всего 10 процентов функционеров получают премиальные в количестве 30% от зарплаты. Самые значительные премии сконцентрированы в высшем эшелоне госслужащих. Таким образом, премирование представляет пирамидальную систему. Максимальные премии напрямую зависят от статуса служащего в иерархической системе.

Годовой бюджет премиальных выплат выделяется Минфином, различные ведомства и департаменты получают, таким образом, фиксированную сумму, основанную на индексации соответствующего вида деятельности и количества служащих. Некоторые ведомства пытаются выстроить собственную систему премирования. Так еще в 2003 году, Министерство государственной службы объявило о планах поставить все премиальные в зависимость от эффективности работы высших госслужащих, варьируя сумму премий от 15 до 20 процентов от зарплаты, а также о намерении внедрить данную практику во все слои госслужащих, но не в индивидуальной, а в коллективной форме [3]. Но эта важная работа не была полностью завершена вплоть до текущего года.

Несмотря на высокий уровень материального стимулирования госслужащих, основной проблемой является отсутствие четкой системы поощрений административных работников за эффективную работу. Система материальных поощрений выглядит неясной не только для общественных наблюдателей, но и для большинства функционеров. Положение о премировании носит общий характер и среди критериев поощрения выделяет манеру работы госслужащего, его компетентность в соответствии с занимаемой должностью и

собственно эффективность работы.

Отличительной французской чертой является и то, что различные административные департаменты обладают большой автономией в политике поощрений: в некоторых из них были пересмотрены критерии административной деятельности, и теперь молодой эффективный работник может получать гораздо большее поощрение, чем его старший коллега, вся заслуга которого сводится к выслуге лет. Самым важным результатом этой практики является, таким образом, разделение выслуги лет и поощрений, и децентрализация системы премирования. Иногда для ведомства используют для премирования служащих свои собственные фонды. Решения по премированию за эффективную работу выносит специальная техническая комиссия. Аудит принятых решений проводит государственная финансовая инспекция или парламент.

Еще одной проблемой является то, что система вторичных поощрений имеет тенденцию «стекаться к единой точке» и обеспечивать всем служащим одного ранга примерно одинаковую сумму поощрений, что снижает их ценность. Также, проблема заключается в неравномерном поощрении служащих в зависимости от министерства, к которому они относятся. Естественно, что такая неясность принципов всегда становится источником определенного недоверия [4].

Однако не стоит думать, что французский служащий легко продвигается по служебной лестнице. Большой объем материальных благ предполагает постоянный мониторинг его профессионального уровня. В рамках местной гражданской службы мониторинг реализуется в форме т.н. интервью.

Интервью ежегодно проходит каждое должностное лицо местного органа власти. Оценка данного интервью учитывается при возможном служебном продвижении и по его итогам фиксируется количество определенных бонусов служащего. В ходе интервью оценивается уровень профессиональной деятельности в соответствии с задачами организации и функциональными

условиями службы, определяются цели для достижения в следующем году, потребность в обучении, перспективы развития карьеры и усиления мобильности. Результаты интервью могут стать основанием не только для повышения по службе, но и для прекращения контракта со служащим. В административных структурах местного уровня (*la fonction publique territoriale*) критерии более четкие, но они также определяются специальным техническим комитетом. К ним относятся: эффективность работы и достижение целей, компетентность и коммуникативность, а также способность исполнять руководящую роль на более высоком иерархическом уровне или заниматься коучингом.

Аналогичная система интервью установлена для должностных лиц государственной гражданской службы. Надо отметить, что повышение в должности госслужащих, как правило, происходит в рамках национального конкурса на замещаемую должность. Однако существует также механизм внутреннего продвижения по службе, реализуемый с соблюдением определенных процедур. Данный вид повышения в должности связан с рейтинговой оценкой государственного служащего. Подобное повышение не является прямым поощрением работника, так как эффективность его деятельности, подлежащая поощрению, должна, например, подкрепляться определенной выслугой лет. Однако, частично такую процедуру можно назвать поощрением, так как продвигаемый работник выбирается руководителями административной структуры. Существуют еще некоторые условия, например, ускоренное продвижение по службе может происходить только в рамках одной и той же организации.

Рейтинговая оценка служащего проходит по разным схемам в разных государственных организациях. Во всех административных организациях центрального подчинения (*la fonction publique d'État*) критерии, принимаемые во внимание, четко не определены: «Критерии оценки профессиональной значимости

зависят от особенности занимаемой должности и выполняемой работы». Прочие критерии определяются компетентными техническими комитетами [5].

Таким образом, можно констатировать, что главным видом нематериального поощрения, прежде всего, является возможность ускоренного повышения в должности. В связи с этим, с 2002 года была выработана внутренняя система оценки эффективности и рейтинга госслужащего: процедура, состоящая из нескольких этапов, заканчивается составлением доклада, который должен быть одобрен самим работником, а также его непосредственным начальником. В критерии оценки входят: профессионализм и технические компетенции, качество организации работы, личные и общественные качества служащего. Такая оценка функционера является основной базой для его ускоренного повышения в должности.

Кроме материального вознаграждения, госслужащий поощряется моральными преимуществами. Моральное вознаграждение вызывает чувство удовлетворения и желание работать эффективнее. Во Франции это награждение Почетной медалью национального, регионального или коммунального уровня. Награда призвана поощрять многолетнюю государственную службу.

Медаль является вознаграждением за длительный период работы в местных органах власти или общественных учреждениях. Она имеет три ступени: серебряная медаль может быть вручена после 20 лет службы, позолоченная – после 30 и большая золотая после 35 лет. Каждая ступень может быть достигнута только после прохождения предыдущего уровня, при соблюдении перерыва в один год как минимум. Награжденные госслужащие получают также соответствующие дипломы, в которых уточняются особенности их службы, ставшей предметом награждения. Понятно, что служащий получит ее только в середине или в самом конце своей карьеры, но именно таким образом создается моральный стимул, который иногда имеет очень большое значение. Интересно, что основанием для

награждения является не только профессиональная компетентность служащего, но и его «преданность» профессии. Медаль может быть и отобрана у ее владельца, в частности, за дисциплинарное нарушение, влекущее за собой наказание.

Тем не менее, в современной Франции, да и в других странах Европы, многие представители «публичной службы» не считают себя материально и социально защищенными. Иными словами, стимулы, установленные государством, не кажутся им достаточными. В первую очередь это относится к муниципалитетам. Как обстоит дело в целом? По данным авторитетной газеты «Фигаро» во Франции более 20 % экономически активного населения находятся на государственной службе республики (2,4 млн. человек), на службе в местном самоуправлении (1,8 млн. человек), учреждениях здравоохранения (1,1 млн. человек), а также в различных центральных государственных органах (ODAC), которые включают в себя такие разнообразные структуры, как CNRS, Парижской оперы, Франция Погода и т.д. Всего их насчитывается более 5,3 млн. человек. Подавляющее большинство служащих имеет большие материальные блага по сравнению с частным сектором и множество других преимуществ. С этой проблемой сталкивались многие развитые страны. Некоторые из них, такие как Канада и Швеция, не только сократили число служащих, но и реформировали их статус.

Действительно, контрактная система на публичной службе, в отличие от частного сектора, является более долговременной (до 6 лет, в частном секторе – не более полутора лет). Крайне редкими являются случаи увольнения служащих, даже за грубые нарушения. Более высокой является и заработная плата служащих (за исключением местной службы). Как правило, она растет быстрее, чем в частном секторе. Рабочая неделя французского служащего составляет 37 часов, что ниже, чем в среднем по стране. Кроме того, они платят меньше социальных выплат, в также пользуются многими другими бонусами и привилегиями.

Например, надбавка на квартиру, оплата медицинской страховки, льготное кредитование и т.н. семейная прибавка к жалованью, которая стоит государству около миллиарда евро в год. Семейная прибавка заключается в том, что служащим предоставляется пособие на уже первого ребенка-иждивенца. Часть государственных и местных служащих также имеет право на бесплатное жилье.

Наконец, публичные служащие имеют более высокую пенсию. Можно даже утверждать, что пенсионный режим является основной привилегией и материальным стимулом деятельности служащих. Расчет их пенсий проводится исходя из зарплаты за последние шесть месяцев, тогда как при расчете пенсий служащих частных предприятий в расчет берутся 25 лучших лет. В 2011 году, 2.6 млн. государственных служащих получили среднюю пенсию в размере 1724 евро в месяц, в то время как в частном секторе она составила 1215 евро. Возраст, с которого служащий автоматически получает право на полную пенсию, колеблется от 60 до 67 лет. Все зависит от того является ли служащий «сидячим» или «активным». Но имеет значение и период страховых взносов. Для полной пенсии он устанавливается от 40 до 43 лет. В этом случае достижение предельного возраста не является обязательным, но на практике эти временные интервалы (для возраста и стажа) достаточно одинаковы. Предусмотрены и исключения: выход на пенсию по полной или частичной инвалидности, при воспитании ребенка-инвалида в возрасте до 20 лет. В итоге французское государство тратит огромные бюджетные средства на пенсионное обеспечение государственных служащих. В бюджете 2015 года на эти цели предусмотрено 75 млрд. евро. К 2050 году ежегодные ассигнования на пенсии для служащих могут удвоиться. В настоящее время пенсионеры-служащие составляют 15 % от общего числа пенсионеров, но на них приходится 25 % пенсионных выплат. Рост пенсий последние годы был быстрее роста инфляции. По расчетам экономистов с 2006 года 30 % прироста государственных расходов обусловлено пенсиями государственных служащих. В

настоящее время во Франции остро дискутируется вопрос об изменении методики расчета пенсий для служащих.

Но несмотря на это, именно в последние годы во Франции вводились новые материальные выплаты государственным служащим, например, премия за должность и эффективность (с 2011 года), пособия по смене места работы, премия за производительность труда, назначаемая в индивидуальном порядке с 2011 года в соотношении, не превышающем 18 процентов, надбавка за особую квалификацию, пособие по индивидуальной гарантии покупательной способности, и т.д.

В настоящее время и до конца 2016 года во Франции происходит ввод нового режима материальных выплат работникам госструктур, который заменяет большинство существующих премий и зависит от занимаемой должности, режима иерархии, опыта и вовлеченности в работу: RIFSEEP. Работники администраций уже получают выплаты по данной системе с 1 июля 2015 года. Такое решение было принято в связи с тем, что предыдущий механизм поощрений был слишком сложным и, в то же время, неполным. Система премирования должна, таким образом, стать более рациональной и простой.

Начало реформе положено декретом от 20 мая 2014 года. RIFSEEP призвана заменить большинство существующих льгот и поощрений госслужащих. Новый режим льгот и поощрений предполагает учет исполняемых функций (*fonctions*), ранга (иерархического положения (*sujétions*), компетентности (*expertise*) и преданности службе (*engagement*).

Первая часть поощрения основывается на оценке первых трех факторов, эта премия начисляется ежемесячно. Официально, размер премии начисляется «в зависимости от уровня ответственности и компетенции, необходимых для исполнения служебных обязанностей». Вторая часть поощрения – это годовая премия за преданность делу и за «манеру» службы. Закон говорит, что премия

«может» быть начислена госслужащим в соответствии со старинными, восходящими к 1984 году условиями. Профсоюзы госслужащих оценивают критерии четвертой группы как совершенно субъективные и зависящие от мнения начальника. При этом данная премия в большей степени учитывает интересы госслужащих категории А. Годовая премия назначается в максимальном размере 15 процентов от общего объема премирования по группе для категории А, в размере 12 процентов для категории Б и в размере 10 процентов для категории С.

Однако критики новой системы считают применяемые критерии весьма спорными, субъективными. По мнению тех же профсоюзов нововведения приведут к неоправданному увеличению спроса на определенный тип наиболее высокооплачиваемых постов. Госслужащие будут стремиться к переводу не на более интересную для них работу, а на ту, которая приносит больший доход, и покидать низкооплачиваемые «тихие» должности. Потому что, как бы эффективно они там не работали, оценено это по заслугам не будет. Служащие на т.н. «горячих точках» госслужбы будут получать больше своих менее заметных коллег. Другая проблема – многое будет зависеть от субъективного мнения начальника, оценивающего той или иной пост. Среди госслужащих усугубится неравенство, так как работники одного и того же ведомства будут получать разное жалование. Однако данные замечания относятся к частным вопросам, к тому же преодолеть субъективное начало при оценке труда персонала, в т.ч. госслужащих, вряд ли возможно. В любом случае правила материального стимулирования во время прохождения службы становятся более систематичными, прогнозируемыми и объяснимыми.

В соответствии с новыми критериями, служебные обязанности государственных служащих разделяются на несколько групп в рамках одного и того же ведомства, количество групп определяется индивидуально для каждого ведомства. Минимальная сумма премий по различным группам не указана, а

должна назначаться министерским постановлением. Сторонники новой системы, напротив, считают применяемые критерии вполне научными, объективными и серьезными (существенными). Так компетентность и опыт подтверждается различными дополнительными критериями, такие как руководящие функции, координация, разработка проектов и так далее. Также важно отметить, что устанавливаются минимальные премиальные гарантии, которые определяются только рангом служащего.

Безусловно, что материальное стимулирование служащих во Франции является экономической проблемой. Возможно также, что число служащих может быть уменьшено, но основной принцип остается непреложным: государственные служащие должны получать достойное материальное вознаграждение и во время службы, и по ее завершении. В России пенсионное обеспечение государственных служащих можно признать удовлетворительным, исходя из отечественных возможностей и реалий, но этого нельзя сказать о заработной плате большинства служащих. Ее размер вряд ли является стимулирующим. К тому же не будем забывать, что во Франции понятие «публичной службы» не совпадает с тем, что в Российской Федерации отнесено к системам государственной или муниципальной службы.

Система стимулирования труда государственных служащих в соседних странах, в частности, в Италии и Испании имеют черты сходства с французской моделью.

В Италии начиная с 90-х гг. прошлого года проводилась большая работа по увеличению эффективности и прозрачности поощрения государственных служащих. Можно выделить следующие особенности:

положения о премировании за эффективность работы относятся, в отличие от Франции, только к кадровым работникам;

выделяются премии за должность и премии за эффективность работы;

кадровые работники среднего руководящего звена получают от 5 до 10 процентов премиальных за должность, а директора, то есть высшее менеджерское звено, от 10 до 15 процентов;

общая сумма годовой премии за эффективность не может быть менее 20 процентов зарплаты в годовом выражении;

система материальных выплат в целом управляется коллективным национальным договором в части общей выделяемой суммы, который все же оставляет определенную свободу маневра в области частных контрактов;

система премирования высших руководящих работников полностью индивидуализирована и является частью частных контрактов;

система стимулирования управляется не только законом, но и коллективными договорами;

каждая административная структура, местная или центральная, может и должна выработать свою систему оценки эффективности;

высшие кадры администрации проходят годовую оценку эффективности, которой руководит назначаемая в начале года комиссия, она ставит годовые цели перед высшим руководящим звеном и оценивает их реализацию;

оценка эффективности работы служащего проводится непосредственно вышестоящим кадровым работником, а высшие в иерархии кадры оцениваются министром.

Можно сказать, что система материального стимулирования за эффективность работы служащего в Италии еще не сформировалась окончательно, хотя уже позволила выработать принцип поощрения за результат и нормы регулярной оценки качества работы администрации. Впрочем, достижения итальянской системы стимулирования также сходны с французскими, как и существующие проблемы. К ним, прежде всего, можно отнести следующие:

реализация целей не всегда может быть выражена в количественном

эквиваленте, отсюда следует необъективность оценки;

недостаточность планирования и контроля;

недостаток выделяемых ресурсов;

недоверие профсоюзов в отношении эффективности системы оценки;

поощрение за эффективность не является фиксированной суммой, в связи с этим ценность его снижается.

Многие министерства предпочитают иной механизм поощрений и отбора персонала. Для определения степени эффективности они склонны не ставить целей, которые поддавались бы количественной оценке. В качестве целей на будущее, итальянская администрация ставит перед собой цель унифицировать систему оценки эффективности и улучшения техники оценки и поощрения [6]. Отметим, что именно такой процесс и происходит в настоящее время во Франции.

Несколько слов о стимулировании административных работников в Испании. В стране так же отсутствует четкая система оценки эффективности работы государственных служащих, каждое министерство и ведомство устанавливает собственные механизмы. Основным материальным поощрением является премия за производительность труда (продуктивность), которая чаще всего используется в центральных административных организациях, но также может использоваться и в местных. Вместе с тем премия за производительность связана не с эффективностью, а с увеличением количества отработанных часов. В первом десятилетии текущего столетия в связи с принятием нового закона о статусе государственного служащего предусматривает установление системы оценки эффективности и профессионального поведения, непосредственно связанной с оценкой компетентности работника: это должно стать базой для оптимального поощрения за эффективность [7].

За последнее время страны Азиатско-Тихоокеанского региона достигли огромных экономических и политических успехов. В этой связи интересно

проанализировать своеобразные модели государственной службы (и, в частности, системы стимулирования государственных служащих), сложившиеся в этих странах, которые в огромной степени и влияют на эффективность работы государственного аппарата и успехов этих стран в целом.

В этих странах реализуется т. н. «восточно-азиатская» или «элитная» модель государственной службы.

Данная модель характерна для Японии, Сингапура, республики Корея и некоторых других стран Юго-Восточной Азии и предполагает:

существование сильного государства с эффективным государственным аппаратом;

государственная служба считается почетной и престижной, т. к. стабильна и хорошо оплачивается;

знания, трудовые навыки и мотивация трудового поведения государственного служащего – это главный фактор, который определяет качество и уровень управленческой деятельности;

при поступлении на государственную службу действует система конкурсного отбора. При отборе акцент делается на работу с кадровым резервом через выявление перспективных учащихся, поощрение их учебы, предоставление стипендий и направления наиболее способных для обучения и стажировок за рубеж;

при принятии решения о карьерном росте государственного служащего основным критерием является эффективность его работы (а не, например, стаж или опыт работы);

заработная плата (денежное содержание) государственных служащих, как правило, пересматривается каждый год и состоит из базового оклада, а также надбавок за профессионализм и надбавки, учитывающей экономическое состояние страны;

при начислении заработной платы (денежного содержания) применяются рыночные методы. Зарплата соответствует рангу государственного служащего и рассчитывается согласно формуле, привязанной к средней зарплате успешно работающих в частном секторе лиц. Размер оплаты труда также зависит от успешности экономики страны.

Обратимся более подробно к служебному законодательству Японии [8], которое до сих пор является одним из самых закрытых. Отдельные послабления в режимах секретности и конфиденциальности служебного законодательства, а также в ведомственных правовых актах произошли в Японии в конце 1994 г., после принятия закона об административной процедуре. Тем не менее, многие правовые акты, регламентирующие служебную деятельность до сих пор остаются закрытыми.

Режим служебных гарантий устанавливается главой 6 «Служебное положение, дисциплинарные наказания и гарантии» (в частности, разделом 3 «Гарантии») Закона от 21 октября 1947 г. № 120 «О государственных публичных должностных лицах» (отметим, что гарантии как таковые сформулированы в данной главе достаточно скудно). Итак, к гарантиям, предоставляемым государственным служащим Японии относятся (ст. 94 указанного Закона): 1) гарантии компенсации ущерба, понесенного в связи с исполнением обязанностей публичной службы (болезнь, ранения, увечья, смерть государственного служащего; в последнем случае компенсации выплачиваются членам семьи служащего, а также лицам, находившимся на его иждивении); 2) гарантии компенсации финансовых потерь служащего, когда его служебная деятельность невозможна вследствие болезни или ранения, полученных на публичной службе; 3) гарантии выплаты пенсионного обеспечения (глава 8, ст. 107); 4) гарантии на рассмотрение служебных споров по делам, ущемляющим интересы государственного служащего (в частности, уменьшение заработной платы,

понижение в должности, временное отстранение от исполнения должностных обязанностей, применение иных дисциплинарных наказаний, увольнение и т.д.; ст. 86-92(2)); 5) гарантии на получение денежного содержания (ст. 62-65).

Также указанный выше Закон упоминает, но детально не регламентирует такие элементы режима служебных гарантий как обучение и повышение квалификации государственных служащих, обеспечение надлежащих гигиенических условий службы, режим отдыха, медицинское и социальное обеспечение служащих (ст. 73). Указанные элементы находятся по большей части в компетенции Премьер-министра Японии, а также руководителей государственных органов, на которых возложена обязанность разрабатывать и реализовывать соответствующие планы по данным элементам режима гарантий.

Небезынтересным (в части режима гарантий) представляется, в частности, служебное законодательство КНР [9]. Также обратим внимание на то, что служебное законодательство КНР непосредственно не содержит глав (разделов), непосредственно называемых гарантиями, тем не менее, служебные гарантии устанавливаются в иных главах (разделах).

В главе 12 «Заработная плата, блага, страхование» Закона КНР «О государственных служащих» содержатся положения о достаточном количестве служебных гарантий, остановимся на некоторых из них: 1) гарантии своевременного и в полном объеме выплаты заработной платы (ст. 74), а также гарантии индексации заработной платы в соответствии с уровнем развития государственной экономики (ст. 75); 2) гарантии государственного страхования служащих, в том числе государственного пенсионного страхования (ст. 89 (глава 14 «Выход на пенсию») указанного Закона); 3) гарантии на обучение, подготовку и переподготовку государственных служащих в соответствии с рангом и по классификации (ст. 60, глава 10 «Обучение и подготовка»); 4) гарантии на получение государственным служащим соответствующих благ (ст. 76); однако

положения указанной статьи Закона КНР «О государственных служащих» не конкретизируют перечень благ и их виды; 5) гарантии обжалования кадровых решений, затрагивающих государственного служащего (ст. 90, глава 15 «Жалобы и обвинения»); в соответствии с указанной статьей государственный служащий может обжаловать кадровое решение в течение 30 дней со дня его получения в тот орган, который вынес первоначальное решение; также государственный служащий в течение 15 дней в праве обжаловать и повторное кадровое решение в государственный орган по государственным служащим (при этом Закон (ст. 94) особо определяет, что государственный служащий за предъявление жалоб не может быть обвинен в искажении фактов, клевете, угрозе другим лицам).

Следует отметить, что служебное законодательство КНР не устанавливает гарантий повышения государственных служащих в должности, должностное повышение по большей части зависит от образовательного уровня, качества и результативности служебной деятельности.

Подведем некоторые итоги. Приходится признать, что развитие системы материального и нематериального стимулирования деятельности на государственной службе в континентальной Европе имеет много общих черт. Также важно отметить определенное сходство этих систем с системой, которая функционирует в современной России. Наиболее продуманные и детализированные системы стимулирования созданы на настоящий момент во Франции и Германии. Анализ развития модели стимулирования госслужащих во Франции позволяет сделать следующие выводы.

Успешность создания системы материального стимулирования в значительной степени связана с бюджетными возможностями государства. В отличие от многих европейских стран Россия не располагает возможностью включать в систему государственной службы служащих многочисленных государственных учреждений. Сокращение госслужащих в этих условиях, с целью

роста заработной платы, не всегда целесообразно.

Текущее материальное стимулирование должно основываться на оценке различных факторов, доступных для анализа и имеющих объективное обоснование.

Пенсионное обеспечение в максимальном объеме должно быть связано с большим стажем работы, сопоставимым со стажем установленным для большинства граждан.

Применение таких мер стимулирования как «семейная» надбавка, оплата части медицинских услуг, питание и других подобных нецелесообразно, т.к. они даже в Европе вызывают критику и общественное неприятие.

Необходимо усиливать меры нематериального стимулирования. Это в равной мере может относиться к внеконкурсным процедурам продвижения по службе и к введению специальных наград в рамках государственной и муниципальной службы.

В любом случае изучение текущего опыта Франции и других ведущих стран Европы необходимо для корректировки российского законодательства и развития системы государственной службы в Российской Федерации.

В целом, проанализированный опыт правового регулирования стимулирования государственных служащих за рубежом приводит к выводу о желательности серьезно обратиться к мировому опыту и реформировать государственную службу Российской Федерации. Желательно взять и совместить положительные черты каждой из моделей.

Реформы должны быть направлены на все большую профессионализацию государственного аппарата. Необходимо ввести элементы «системы заслуг» при комплектовании государственного аппарата и продвижении по карьерной лестнице.

Все это требует специализированного образования государственных

служащих в соответствующих учебных заведениях по всей стране.

Кроме того, возможно создание специального органа управления государственной службой, независимого от других министерств и иных органов исполнительной власти.

Все предложенные мероприятия должны проводиться совместно с уже идущей в стране административной реформой, которую необходимо завершить в самое ближайшее время.

Материалы настоящей статьи могут быть полезными для государственных служащих, а также ученых, занимающихся проблематикой государственной службы.

Библиографический список

1. Свод законов Соединенных Штатов Америки («United States Code»), Титул 5 «Государственные органы и служащие» (Title 5 «Government organization and employees») (с последующ. изм. и доп.) // <http://law.onecle.com/uscode/05/index.html>.

2. Pollit C., Bouckaert G. (2004). Public Management Reform: a comparative analysis. (2nd ed.). Oxford: University Press.

3. La rémunération liée aux performances dans l'administration. (2006). OECD Publishing. P.234.

4. La rémunération liée aux performances dans l'administration. (2006). OECD Publishing. P.235.

5. La rémunération liée aux performances dans l'administration. (2006). OECD Publishing. P.236.

6. La rémunération liée aux performances dans l'administration. (2006). OECD Publishing. P.239.

7. La rémunération liée aux performances dans l'administration. (2006). OECD Publishing. P.240.

8. Закон Японии от 21 октября 1947 г. № 120 «О государственных публичных должностных лицах» (する行為月 21 日には、1947 年には、№120 国家公務員) (с последующ. изм. и доп.) // *小さなコレクション法 セラポズ*。東京,1995 年. P.153-167 ます。(Малый сборник законов (Сероппо). Токио, 1995. С. 153-167.

9. Закон КНР «О государственных служащих» от 27 апреля 2005 г. № 35. (с последующ. изм. и доп.) (法国中华人民共和国关于 公务员) // 人们的日常 («Жэньминь жибао»). 11 мая. 2005.

УДК 347

Киракосян Р. С., Морозова О. А. Возникновение и развитие форм государственной помощи семьям в России

The emergence and development of forms of state aid to families in Russia

Морозова Оксана Александровна, Киракосян Руза Самвеловна
канд. филос. наук, доцент Института сферы обслуживания и предпринимательства (филиал) Донского Государственного Технического Университета в г.Шахты (ИСОиП (филиал) ДГТУ в г.Шахты)
студентка 2 курса социально-гуманитарного факультета ИСОиП (филиал) ДГТУ в Г.Шахты

Morozova Oksana Alexandrovna Kirakasyan Ruza Samvelovna
cand. Philosophy. Sciences, Associate Professor of the Institute of the service sector and business (branch) of the Don State Technical University in Shakhty
2nd year student of the Faculty of Social and Humanitarian

Аннотация: В статье отражен исторический очерк возникновения и развития различных форм государственной помощи семьям в России

Ключевые слова: государственная помощь, пособия и выплаты, социальная поддержка

Abstract: This article reflects the historical sketch of occurrence and development of various forms of state aid to families in Russia

Keywords: state aid, benefits and payments, social support

Государственная помощь семьям, до недавнего времени практически не учитывала наличие реальной потребности в предоставляемых государством пособиях и выплатах. Фактически до сегодняшнего времени помощь и льготы малообеспеченным семьям предоставлялись только в случае соблюдения определенных условий.

Если углубляться в историю первых своего рода социальных поддержек мы видим что, в первобытнообщинном строе помощь малоимущим осуществлялось скорее в силу традиции и обычая и никак не было официально закреплено, в рабовладельческом обществе каких-либо форм обеспечения естественно не существовало. Что касается феодального периода, то поскольку он характеризуется господством натурального хозяйства, основой которого является семья, обязанность обеспечения нуждающихся лежала именно на них. В этот период начинаются государственные выплаты, которые раздавались лицам имеющим заслуги перед монархом, к их числу относились сановники, епископы и префекты. Таким образом, пенсия в это время имела характер награды, а не вида обеспечения малоимущих и нетрудоспособных.

В соответствии с положениями «Повести временных лет» [1] каждый «нищий и убогий» мог приходить в княжеский двор и брать еду, воду и все иное в чем нуждаются граждане. В случае если они не могли прийти специально снаряженные телеги развозили по городу плоды, мед, хлеб и квас.

Позднее Князь Владимир издал закон в соответствии с которым вся ответственность за малоимущих и нетрудоспособных поручалось духовенству.

«Русская Правда» [2] Князя Ярослава явилась первым славянским законом, в котором закреплялось подобие социальной программы. Особой заботой о бедных и убогих отличался и Владимир Мономах. Указ Ивана IV Грозного «О милостыне», в котором в качестве неотложных мер ставилась задача выявить во всех городах «престарелых и прокажённых», построить для них богадельни,

обеспечить их одеждой [2].

Согласно приказу Петра I воеводы должны были «приступить к устройению больниц, богаделен, сиротских домов, домов для призрения незаконнорожденных младенцев, домов смирительных для людей праздношатающих и им подобных». В то же время Пётр I запретил подавать милостыню непосредственно просящим подаяние, а Указом от 3 мая 1720 года повелел всех офицеров и нижних чинов, признанных по удостоверению Военной коллегии неспособными к службе из-за ран, увечий или старости, определять на жительство в монастыри и богадельни и выдавать им пожизненное содержание [2].

Становление современной модели социального обеспечения в России начинается после победы Октябрьской революции 1917 года. Уже в первый год своего существования советское государство предприняло попытку законодательно закрепить систему социального обеспечения. Однако социальное обеспечение в советский период носила классовый характер, т.е. государство исключала из круга обеспечиваемых отвергнутые классы. После окончания гражданской войны восстановление экономики является одной из основных задач, в связи с чем государство начинает проводить новую экономическую политику. В этот период закрепляются на законодательном уровне единовременные выплаты направленные на уход за ребенком, в частности на кормление ребенка, так же вводятся пособия на погребение застрахованных.

С принятием Конституции в декабре 1936 [3] года активно принимаются акты о мерах поддержки и улучшению материальных и бытовых условий семей участников Великой Отечественной войны и семей погибших военнослужащих.

В советский период был принят Закон РСФСР «О дополнительных мерах по охране материнства и детства», данный закон ставил перед собой задачу решить те проблемы семьи которые четко обозначались в советский период, однако, к сожалению, они были отменены в связи с принятием новых законов.

Конституции РФ 1993 года провозгласила Россию социальным государством, это сказалось на обществе как с положительной так и с отрицательной стороны – в период действия Конституции 1977 г за обучение трудоустройство и здравоохранение отвечало полностью государство.

В настоящее время государство оказывает помощь многодетным семьям, как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Согласно ст.3 Федерального закона «О государственной социальной помощи» от 17.07.1999 [4] государственная помощь оказывается в форме пособий и льгот для поддержки семей с доходом ниже прожиточного минимума, снижения уровня социального неравенства, а так же повышение дохода малообеспеченных граждан. В наше время дать достойное воспитание, образование и обеспечить всем необходимым даже одного ребенка задача не из простых. Но когда в семье три или больше детей соответственно задача семьи многократно усложняется: требуется гораздо больше ответственности, забот и затрат. Такие семьи можно назвать многодетными.

Семья, в которой воспитывается 3 и более детей, по закону вправе получать поддержку от государства при соблюдении ряда условий:

1. Семья должна быть признана многодетной в соответствии с законодательством субъекта федерации (поскольку в каждом регионе свои критерии многодетности семьи).

2. Родители не должны быть лишены родительских прав, не ограничены в них, и при условии что они не уклоняются от воспитания своих детей.

Однако, региональными нормативными правовыми актами могут быть предусмотрены и ряд иных дополнительных условий.

По форме предоставления выделяют материальную и натуральную. К материальной помощи можно отнести: пособия, льготы, субсидии, предоставление имущества (одежды, продуктов, лекарств). К натуральной: бесплатные

юридические консультации, лечения в государственных клиниках и др.

Так же государственную помощь можно классифицировать таким образом:

1. Адресная материальная помощь многодетным семьям. Она может выражаться в единовременных денежных выплатах, предоставления продуктов питания, возмещение затрат на оплату проезда детей в городском транспорте.

С начала 2011 года в России начат эксперимент по оказанию адресной помощи путем заключения социальных контрактов. Эта помощь создает условия для выхода семьи из тяжелого финансового положения и помогает достигнуть достойного уровня жизни.

В общем виде помощь по социальному контракту начинается с обращения в отделение соцзащиты с определенным пакетом документов, в течение 25 дней специальная комиссия решает: действительно ли семья нуждается в помощи. При положительном решении орган соцзащиты разрабатывает программу выхода семьи из трудной ситуации. Данный контракт заключается сроком на 3-6 месяцев, данный контракт содержит в себе положения, о том какие именно меры поддержки будут предоставлены семье (предоставление средств на благоустройство жилья, начало предпринимательской деятельности и др.). Если результат данного контракта положительный то его можно продлевать, а при нецелевом израсходовании выделенных благ наоборот контракт может быть расторгнут досрочно.

2. Благотворительная помощь многодетным семьям.

Малообеспеченным и многодетным семьям помимо государства помощь оказывают различные благотворительные фонды. Зачастую их финансовая поддержка оказывается гораздо ощутимее и значительнее чем государство. Помощь со стороны фондов становится просто спасательной в таких случаях, когда государство не может выделить достаточное количество квот для дорогостоящего лечения за границей. Помимо этого фонды обеспечивают детей

учебными принадлежностями, зимней одеждой и просто подарками к праздникам. В России среди таких организаций можно назвать благотворительный фонд «Большая семья», «Дорога перемен» и другие.

3. Поддержка в юридической сфере

Согласно закону «О бесплатной юридической помощи в РФ» многодетные семьи, отнесенные к числу малообеспеченных, имеют право на бесплатное получение юридической помощи. Они предполагают собой не просто устную консультацию по определенному правовому вопросу, но и помогают составлять иски, жалобы, заявления. Выступают защитниками интересов в судебных инстанциях. Этим занимаются адвокаты и юридические бюро, в случае их отсутствия этим могут заниматься создаваемые на базе высших учебных заведений «юридические клиники» в которых трудятся преподаватели и студенты.

4. Помощь в сфере образования

Для детей из многодетных семей государством установлены льготные условия для поступления в вузы. Одним из главных условий является то, что доход семьи ниже прожиточного минимума, также абитуриент не должен быть старше 20 лет и должен набрать при вступительных экзаменах минимальный порог.

5. Помощь в приобретении доступного жилья.

По сравнению с другими малоимущими семьями многодетные граждане получают жилье в первоочередном порядке. Семьям, в которых воспитывается пять и более детей уделяется особое внимание. Например, в Москве на законодательном уровне закреплено положение о том, что такие семьи получают в безвозмездное пользование жилище.

Одним из ярких примеров активной помощи государства в обеспечении жильем семей является целевая программа «Молодой семье – доступное жилье». Она действует с 2011 года и по сегодняшний день. Она представляет собой поддержку при приобретении или строительстве жилья молодой семье. Данный

проект ставит перед собой задачу исправить демографическую ситуацию в регионах, обеспечить молодые семьи собственным жильем, способствует снижению социальной напряженности, и активизирует ипотечное кредитование.

Еще одним примером служит программа "Молодая семья" - это мера государственной поддержки молодых семей независимо от наличия детей, нуждающихся в улучшении жилищных условия. Участникам данной программы а именно молодым семьям в порядке очереди государство выделяет материальную помощь на покупку жилья, в процентном соотношении это выглядит так: 70% от стоимости жилья оплачивают семьи, а 30% обеспечивает государство.

Помимо вышеперечисленного существуют и иные меры социального обеспечения:

- для семей чей доход ниже прожиточного минимума в которых воспитываются несовершеннолетние дети, государство выделяет ежемесячные пособия.
- родителям-одиночкам предоставляются повышенные пособия.
- возможность бесплатного посещения детьми дошкольного учреждения.
- детям до 3 лет полагается бесплатная выдача лекарств, а если заболевание входит в особый перечень, то до 15 лет.
- возможность бесплатно использовать общественный транспорт детям до 7 лет.
- всевозможные льготы при налогообложении.
- бесплатное посещение музеев, выставок, театров.

Помощь семьям с детьми – одно из важнейших направлений социальной политики современного государства. Остается надеяться, что с течением времени государство будет только развивать эти идеи и все больше финансовых

возможностей для такой поддержки появятся со стороны государства.

Анализируя нынешнюю ситуацию в сфере социального обеспечения малоимущих и многодетных граждан можно сделать вывод, что государство содействует гражданам в повышении дохода и максимально помогает приблизить уровень жизни таких семей к достойному и обеспеченному жизненному уровню. Однако все, что обещано государством, записано в виде формулировок «помощь в выделении» и «содействие в предоставлении», на практике не срабатывает, поэтому выделение многодетным семьям земельных участков, предоставление беспроцентных ссуд, льготных кредитов и т.п. фактически не происходит.

Таким образом, более половины льгот из соцпакета многодетных семей существует только на бумаге и поставлено в прямую зависимость от состояния платежеспособности бюджетов субъектов РФ. Подобное положение вещей не позволяет в надлежащей мере реализовать права детей из многодетных семей на приемлемые условия содержания, воспитания, обеспечения интересов и всестороннего развития.

Но и в свою очередь граждане должны понимать, что ресурсы государственного бюджета не безразмерны и органы социального обеспечения практически не смогут обеспечить всем и каждого. Граждане так же должны перед тем как обзавестись семьей заблаговременно воспользоваться всем тем что предлагает государство семьям без детей, а именно это может быть вышеупомянутая программа «Молодой семье доступное жилье» или же обращение в Центр Занятости с целью обеспечения стабильного заработка с помощью которого он сможет в совокупности с государственной помощью дать достойное воспитание и уровень жизни будущему поколению.

Так же одной из проблем современного общества является то, что не все многодетные граждане осведомлены о полном перечне форм государственной поддержки. В частности они скептически относятся к вышеупомянутому перечню

тех услуг, которое готово предоставить государство семьям в связи с недоверием государству и органам социального обеспечения.

В перспективе, считаю, что было бы уместным вводить целевые программы по приобретению доступного транспортного средства, такие меры не просто оказали бы неоценимую помощь семье особенно многодетной, но и вывели бы отечественную автомобильную промышленность на более достойный уровень.

Библиографический список

1. Сравнительное правоведение: национальные правовые системы / И.С. Власов, В.И. Лафитский, О.А. Макаренко и др.; под ред. В.И. Лафитского. М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2012. Т. 1: Правовые системы Восточной Европы. 528 с.

2. Захаров М. Л., Тучкова Э. Г. Основные этапы становления систем социального обеспечения // Право социального обеспечения России. — М.: Волтерс Клувер (WoltersKluwer), 2004. — С. 1-14.

3. Конституция Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936 [Электронный ресурс] URL: [http:// www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 10.09.2016).

4. О государственной социальной помощи: федер. закон Рос. Федерации от 17.07.1999 N 178-ФЗ: принят Гос. Думой 25 июня 1999 года: одобрен Советом Федерации 2 июля 1999 года // Собрание законодательства РФ — 1999. — 19 июля.

УДК 342.57

Савельев Д. Л. Территориальное общественное самоуправление в системе местного самоуправления города Тюмени: формы и механизмы взаимодействия

Territorial public self-management in the system of local self-government of the city of Tyumen: forms and mechanisms of interaction

Савельев Дмитрий Леонидович

Savelyev Dmitry Leonidovich
Tyumen state University
Tyumen

Аннотация: в статье проведен анализ правовых и организационных механизмов взаимодействия Администрации города Тюмени с органами территориального общественного самоуправления. Определена роль территориального общественного самоуправления в решении вопросов местного значения и развития гражданских инициатив.

Ключевые слова: система местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление, культурно-досуговая деятельность, муниципальный грант.

Abstract: This article analyzes the legal and institutional mechanisms of interaction Administration of the city of Tyumen with the bodies of territorial public self-government. The role of territorial self-government in addressing local issues and the development of civil initiatives.

Keywords: system of local self-government, territorial self-government, cultural and leisure activities, a municipal grant.

Территориальное общественное самоуправление не является самостоятельной формой публично-властной деятельности, и его органы не входят в систему органов местного самоуправления. Однако рассмотрев основные направления территориального общественного самоуправления, и выделив в качестве основного предмета деятельности вопросы местного значения ТОС можно признать одним из институтов местного самоуправления. «В системе местного самоуправления территориальное общественное самоуправление - это наиболее приближенное к населению звено, являющееся катализатором для гражданского общества, побуждающее граждан к самоорганизации на определенной территории, а также способствует укреплению соседских связей» [3, с.11]. Поэтому ТОС как подсистема местного самоуправления очень важный элемент всей системы управления муниципальным образованием. Он берет на

себя ответственность за решение территориальных проблем, которые не всегда могут быть замечены местной властью. Территориальное общественное самоуправление по средствам коммуникативных каналов внутри своих границ гораздо быстрее включается в курс дела по образовавшемуся вопросу, таким образом, разгружая органы местного самоуправления.

На сегодняшний день город Тюмень является областным центром, включающим в себя большую территорию и развитую инфраструктуру. Для Тюмени, как и для любого другого крупного города характерна тенденция отчуждения власти от населения. Решением создавшейся проблемы может являться такой институт как территориальное общественное самоуправление, выступая посредником между населением и властью, ТОС становится действенным механизмом взаимодействия в условиях крупных муниципальных образований.

Первые организации подобного рода в Тюмени появились в 1995 – 1996 гг. [10. с. 8]. Инициаторами их образования являлись активные граждане, которым была не безразлична городская среда. Так, в июне 1995 года в шестом микрорайоне на основе родительского комитета школы № 66, а также в районе Лесобазы в июне 1996, в одном из самых криминогенных районов города. В дальнейшем их примеру последовали активы других районов города. Так по предложению этих общественных формирований и при поддержке депутата района Лесобазы С. И. Сметанюка и Главы города Тюмени С. М. Киричука было принято решение о создании границ органов территориального общественного самоуправления. Таким образом первый нормативно-правовой акт в отношении территориального общественного самоуправления был принят в 1996 году, положив начало рождению важного пограничного института между властью и обществом.

В Тюмени территориальное общественное самоуправление регулируется в

соответствии с Конституцией РФ, ст.27 Федерального закона 131-ФЗ, статьями 19, 27, 59 Устава города Тюмени от 16 марта 2005 г. № 162 [7], а также Положением о территориальном общественном самоуправлении в городе Тюмени, утвержденный решением Тюменской городской Думы от 25 ноября 2005 г № 275 [5].

На сегодняшний день в городе учреждены и осуществляют свою деятельность 48 органов территориального общественного самоуправления, 18 из которых зарегистрированы в качестве юридических лиц. Территориальное общественное самоуправление реализуется в различных по размеру и статусу локальных территориях городского пространства - это и микрорайоны с многоэтажными жилыми домами и малые населенные пункты, входящие в состав городского округа город Тюмень. Главным образом формирование и деятельность ТОС осуществляется на окраинных и отдаленных районах города, например, таких как «Войновка», п. «Мелиораторов», п. «РТС», что в первую очередь связано с тем, реализация программ комплексного развития города осуществляется по вектору «от центра к периферии». В отличие от центральных районов города, имеющих более развитую инфраструктуру и представляющих лицо города, проблемы развития городских окраин, по своему содержанию являются более сложными и требуют принятия комплексных, конструктивных по своему содержанию решений. Сложившийся механизм взаимодействия граждан и муниципальных органов не всегда позволяет в полной мере и оперативно решать локальные проблемы. В ситуациях, когда жители не удовлетворены решениями местных властей или не получают должного отклика с их стороны на свои общественные и жизненные запросы они объединяются в инициативные группы для донесения своих требований до органов местной власти в коллективной форме, становясь более активными и заинтересованными в поиске путей для решения насущных проблем. В «благополучных» же районах города люди замыкаются в себе, их активность, связанная с решением вопросов

территориального развития, носит более пассивный, отстраненный характер.

Численность населения города Тюмени, проживающего в пределах установленных территорий деятельности ТОС, по состоянию на 01.01.2016 составляет 170 777 человек [10. с.2], однако активистов и граждан участвующих и вовлеченных в деятельность ТОС незначительна.

Как правило вопросы, по которым органы ТОС осуществляют свою инициативу достаточно разнообразны и зависят от потребностей жителей. В общем виде эти вопросы можно объединить в три группы: во-первых, это содержание и благоустройство территории проживания, во-вторых - организация культурно-досуговой деятельности жителей, в-третьих, защита прав и представительство интересов граждан, проживающих на территории ТОС в органах местного самоуправления.

Исключительной функцией органов ТОС является поддержка и развитие социально значимой общественной инициативы населения, вовлечение всех заинтересованных жителей локальной территории в решение социально-бытовых вопросов и вопросов жизнеобеспечения, создание условий для укрепления партнерских связей с органами местного самоуправления. Развитие и укрепление партнерских связей должно происходить на основе взаимодействия всех заинтересованных сторон - согласованного действия двух и более различных сторон правоотношений, которое направлено на достижение единой цели и проявляющееся через принятие решений и скоординированных действий. А.В. Алешкин, определяет взаимодействие органов местного самоуправления и органов территориального общественного самоуправления, как «взаимосвязанную деятельность органов власти и общественных органов, направленную на решение общественно – полезных, публичных задач местного значения. В свою очередь эти задачи связаны с улучшением жизни населения, с обеспечением экономического, социального и культурного развития муниципального образования» [1. с.148].

Помимо этого, систему взаимодействия органов муниципальной власти и органов территориального общественного самоуправления можно охарактеризовать как процесс, направленный на выработку эффективных механизмов для реализации совместных действий по решению вопросов развития локальной территории. Однако сложность достижения данного направления взаимодействия определяется отсутствием четко определенных технологий и организационных форм взаимодействия местной администрации и органов ТОС. Так Т.М. Бялкина указывает на то что приоритетным направлением в формировании местного самоуправления должно стать закрепление как в законодательстве, так и в муниципальных правовых актах действенных форм и механизмов взаимодействия органов местного самоуправления и органов территориального общественного самоуправления [2. с. 49]. Поэтому для построения наиболее эффективных механизмов взаимодействия требуется, прежде всего, четкое разграничение полномочий муниципальных органов власти и организационных структур, обеспечивающих деятельность ТОС. В этой связи совершенствование действующих механизмов взаимодействия органов местного самоуправления и органов ТОС является достаточно актуальной задачей системы муниципального управления.

В связи с тем, что в российских муниципалитетах не сложилось единого подхода и четко определенной модели, обеспечивающих реализацию механизмов взаимодействия органов местного самоуправления и органов территориального общественного самоуправления для исследования мы будем отталкиваться от анализа содержания базовых нормативно правовых актов, регулирующих сферу этого взаимодействия, проанализируем отчеты администрации города Тюмени о деятельности органов общественного самоуправления в г. Тюмени, определим основные направления взаимодействия органов местного самоуправления г. Тюмени и органов территориального общественного самоуправления и

представим описание сложившихся и реализуемых механизмов взаимодействия.

Под механизмами взаимодействия мы будем понимать процесс обеспечивающий связь между субъектами, их общее действие [8. с. 193].

На основании анализа данных нормативно – правовых актов, а также отчетов администрации города Тюмени о деятельности органов территориального общественного самоуправления в г. Тюмени были определены следующие направления взаимодействия, в частности были сделаны следующие выводы:

- в 2015 г. подписано соглашение о взаимодействии между территориальными органами Администрации города Тюмени и некоммерческим партнёрством «Палата представителей органов ТОС города Тюмени» в части согласования работы по благоустройству;

- органы ТОС оказывают помощь в решении социально-значимых вопросов по уборке территории, вывозу мусора и поддержанию санитарного состояния территорий;

- органы ТОС организуют работу по поддержанию и улучшению общественного порядка;

- органы ТОС организуют различные досуговые и спортивные мероприятия, привлекая для участия в них население. Также органы ТОС поддерживают развитие массовой физической культуры и спорта;

- проведение управами административных округов Администрации города Тюмени заседаний «круглых столов» по вопросам взаимодействия органов ТОС, квартальных, участковых и т.д. Целью проведения «круглых столов» является получение информации о проблемных вопросах территорий специалистами управ административных округов;

- председатели органов ТОС принимают участие в публичных слушаниях, проводимых Администрацией города Тюмени, сотрудничают с депутатами городской Думы, участковыми уполномоченными полиции, инженерами отделов

имущественных комплексов (квартальными) и представителями средств массовой информации;

- органы ТОС принимают активное участие в ежегодно проводимом Администрацией города Тюмени конкурсе на соискание муниципального гранта.

Исходя из действующих нормативно – правовых актов г. Тюмени основным органом исполнительной власти, оказывающим поддержку и содействие в развитии территориального общественного самоуправления, является Администрация города Тюмени. На территориях административных округов основную работу (координационную, методическую, организационную) с органами территориального общественного самоуправления призваны выполнять управы административных округов.

Взаимодействие Администрации г. Тюмени, управ административных округов с органами территориального общественного самоуправления происходит по множеству вопросов, которые условно можно выделить в три группы. Первая группа: взаимодействие по вопросам правового регулирования организации и осуществления территориального общественного самоуправления. Вторая группа: взаимодействие по решению отдельных социально-значимых вопросов, отнесенных к вопросам местного значения. Третья группа: взаимодействие по вопросам выделения средств бюджета муниципального образования по реализации гражданских инициатив.

Первая группа представляется собой начальный этап взаимодействия по учреждению территориального общественного самоуправления. В целях обеспечения взаимодействия, исходя из данных Положения о территориальном общественном самоуправлении в г. Тюмени органы местного самоуправления реализуют следующие механизмы: оказывают организационную, координирующую и методическую помощь при проведении собраний, конференций граждан, создании органов ТОС. К примеру, для организации

процесса создания новых органов территориального общественного самоуправления специалистами управы центрального административного округа города Тюмени совместно с Советом ТОС п. «Мелиораторов» был разработан и реализован проект методического пособия который вобрал в себя всю необходимую информацию в сфере территориального общественного самоуправления, также в нем был представлен весь необходимый набор образцов документов для создания и дальнейшего функционирования органов ТОС. Как показывает практика, чаще всего механизмом для создания территориального общественного самоуправления является коммуникативный канал между представителями органов местной власти и инициативными жителями. Данный механизм представляет двустороннюю связь, которая отражается в сотрудничестве между инициативной группой и депутатом представительного органа муниципального образования.

Вторая группа, обозначенная как взаимодействие по решению наиболее значимых вопросов представляет собой самый обширный блок. В нее входят пять подгрупп:

- взаимодействие в рамках организации работ по благоустройству;
- взаимодействие по работе с социально – незащищенными группами населения;
- взаимодействие по организации досуга населения по месту жительства;
- взаимодействие в работе по поддержанию и улучшению общественного порядка;
- взаимодействие по обмену информацией (публичные слушания, круглые столы, и другое информационное и координационное взаимодействие).

В области благоустройства большой вклад вносит Соглашение № 11(15) о взаимодействии между территориальными органами Администрации г. Тюмени и некоммерческим партнерством «Палата представителей органов ТОС города

Тюмени» [4]. В целях обеспечения взаимодействия реализуются следующие механизмы: привлечение органов ТОС для участия при проведении обследования технического состояния дворовых территорий в целях осуществления их благоустройства, информирование представителей органов ТОС об участии в приемке работ посредством визуального осмотра результата, привлечение органов ТОС для участия в контроле качества выполненных работ, органы ТОС собирают и обобщают мнения жителей по вопросам планируемого благоустройства и т.д.

Взаимодействие органов территориального общественного самоуправления и органов местного самоуправления по вопросам благоустройства предусматривает двустороннюю систему взаимодействия территориальных органов Администрации города и жителей, через организационные структуры ТОС.

Советом ТОС в управу административного округа направляется запрос с проектом - предложением по благоустройству того или иного объекта, данный запрос проходит стадию рассмотрения, затем выносится определенное решение. Существует и обратная схема, когда Совет ТОС приглашается органами местного самоуправления на круглый стол для обсуждения какого-либо проекта.

Совместные действия органов местного самоуправления и органов территориального общественного самоуправления позволяют повысить эффективность реализации проектов благоустройства локальных территорий начиная от ремонта и реконструкции дорог до благоустройства и ландшафтного дизайна придомовых территорий и скверов. Существенную помощь органы ТОС оказывают в организации мероприятий и работ по уборке территорий, привлекая население к участию в общегородских и районных субботниках. Управы же с своей стороны выделяют необходимый инвентарь и агитационные материалы для оповещения жителей.

Говоря о взаимодействии по вопросам организации досуга, работы с

социально-незащищенными группами населения и по вопросам поддержания и улучшения общественного порядка можно выделить следующие механизмы:

- создание ветеранских организаций на территориях ТОС (п. «Верхний бор», п. «Березняки», «Ватутино»);

- определены списочные составы ветеранов, с которыми при поддержке органов местного самоуправления проводится следующая работа: организуются различные мероприятия, организуются выезды и экскурсии и т.д. [9. с. 81].

В области досуга в течении последних нескольких лет Управы проводят различные конкурсы, задачей которых является с одной стороны расширение круга лиц, участвующих в территориальном общественном самоуправлении, а с другой – развитие системы социальных взаимосвязей между гражданами, гражданами и органами местной власти. Так Управой ЦАО были проведены такие конкурсы как: «Цветущий округ», «Новогодняя фантазия», «Снежная семейка» и т. д.

Организационной основой механизмов взаимодействия выступают консультативно – совещательные формы прежде всего посредством проведения Администрацией г. Тюмени различных совещаний, совместных рабочих встреч, тематических семинаров, направленных на получение информации о проблемных вопросах территорий специалистами управ административных округов.

Для реализации органами территориального общественного самоуправления какого-либо мероприятия, несомненно, важна материальная поддержка, поэтому третья группа раскрывает механизмы взаимодействия по вопросам финансирования органов ТОС. Каждый год Администрацией города проводится конкурс на соискание муниципального гранта. В рамках данного направления со стороны органов местного самоуправления проводится следующая работа:

- подготовка плана на получение муниципального гранта;
- проводятся совещания с органами ТОС по подготовке и участию в

конкурсе;

- организуется консультирование по техническим и организационным вопросам подготовки, подачи и реализации выигравших грантов;

- контроль за ходом и сроками подготовки и подачи проектов.

Конкурс на соискание муниципального гранта регулируется Положением о муниципальном гранте в городе Тюмени от 25 февраля 2010 г. № 439 [6]. В целом механизм предоставления муниципального гранта достаточно отлажен и урегулирован на муниципальном уровне. Важную роль в финансировании органов ТОС играет некоммерческое партнерство «Палата представителей органов ТОС г. Тюмени». Территориальное общественное самоуправление, создаваемое на малых территориях, как правило не приобретает статус юридического лица это становится причиной невозможности участия его в различных конкурсах грантов, получения финансовой поддержки со стороны Администрации г. Тюмени. Для решения данной проблемы был открыт расчетный счет в Палате представителей ТОС. г Тюмени и через нее любой орган территориального общественного самоуправления может получить финансовую поддержку. Денежные средства перечисляются на расчетные счета органов ТОС и Палаты на основании договоров субсидирования, заключенных с Администрацией г. Тюмени [4].

Говоря о некоммерческом партнерстве «Палата представителей органов ТОС г. Тюмени», мы склонны рассматривать Палату, как основной организационный механизм, обеспечивающий взаимосвязь органов местного самоуправления и органов территориального общественного самоуправления. Деятельность палаты регулируется Уставом некоммерческого партнерства «Палата представителей органов ТОС г. Тюмени» от 22 мая 2009 г. №1. Особая роль палаты, как элемента системы взаимодействия в организационных структур и граждан на муниципальном уровне определена целями деятельности палаты: обеспечение взаимосвязи органов местного самоуправления с населением города,

координация нормотворческой и общественной деятельности органов территориального общественного самоуправления с деятельностью исполнительного и представительного органа самоуправления и общественных организаций, внесение предложений в органы государственной власти и местного самоуправления по вопросам жизнедеятельности города [4]. На ежеквартальных заседаниях Палаты рассматриваются различные вопросы о взаимодействии органов территориального общественного самоуправления с различными структурами Администрации города.

Подводя итоги можно заключить, что система взаимодействия органов местного самоуправления г. Тюмени и органов территориального общественного самоуправления определяется, как процесс, основанный на договорных началах и осуществляемый в законодательных рамках. В основе взаимодействия лежат вопросы, которые имеют общественно-полезную значимость и направлены на решение вопросов местного значения в целях улучшения жизни граждан, а также на развитие социального, экономического и культурного благополучия локальных территорий муниципального образования.

Обобщая сложившиеся и реализуемые механизмы и формы взаимодействия органов местного самоуправления и органов территориального общественного самоуправления, во-первых, можно выделить коммуникативный канал, или консультативно - совещательный механизм, отвечающий за создание и дальнейшую связь органов территориального общественного самоуправления и органов местного самоуправления посредством проведения различных совещаний, «круглых столов», семинаров. Связь в данном случае является двусторонней, так как обеспечивает взаимный обмен информацией. Во-вторых, стоит выделить механизм контроля, например, со стороны органов местного самоуправления он может проявляться в виде запроса отчета об использовании средств гранта, со стороны органов территориального общественного самоуправления в виде

контроля за выполнением работ в области благоустройства. В-третьих - односторонний механизм в форме финансовой поддержки, например, субсидий для реализации органами ТОС социально – значимых мероприятия. Указанные механизмы могут проявляться в различных организационных формах взаимодействия. Главным остается то, что взаимодействие органов местного самоуправления и органов территориального общественного самоуправления является открытым, взаимообусловленным, двусторонним процессом, его субъекты постоянно осуществляют поиск новых перспективных направлений сотрудничества.

Библиографический список

1. Алешкин А.В. Территориальное общественное самоуправление в системе местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. - 179 с.
2. Бялкина Т.М. Проблемы компетенции органов местного самоуправления // Журнал российского права. - 2006. - №10. - С. 44 – 51.
3. Маркарян Г.Г. Территориальное общественное самоуправление как институт муниципального права: дисс. ... канд. юр. наук. - Волгоград, 2005. - 175 с
4. О взаимодействии между территориальными органами Администрации г. Тюмени и некоммерческим партнерством «Палата представителей органов ТОС города Тюмени: соглашение от 12 августа 2015 г. № 11(15). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.tyumen-city.ru/vlast/administration/territorialnye/lao/territorialnoe-obsestvennoe-samoupravlenie/soglasenie-o-vzaimodeistvii-mejdu-territorialnymi-organami-administracii-goroda-tumeni-i-nekommerceskim-partnerstvom-palata-predstavitelei-organov-tos-goroda-tumeni/> (дата обращения 03.06.2016)
5. Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Тюмени: утв. решением Тюменской городской Думы от 25 ноября 2005г. № 275 по сост. на 28 июня 2012 г. // Тюменский курьер. - 2006. - № 23.

6. Положение о муниципальном гранте в городе Тюмени: утв. решением Тюменской городской Думы от 25 февраля 2010 г. № 439 [Электронный ресурс]. URL: <http://legal-tyumen.narod.ru/data03/tex15137.htm> (дата обращения 27.05.2016)

7. Устав муниципального образования городской округ город Тюмень: утв. решением Тюменской городской Думы от 16 марта 2005 г. № 162: по сост. на 24 декабря 2015 г. // Тюменский курьер. – 2016. - №17.

8. Харланова Е. М. Механизмы взаимодействия субъектов социально активного образования // Молодой ученый. - 2009. - №6. - С. 192-195.

9. Шарашин В.М. Территориальное общественное самоуправление, как основной инструмент социального партнерства на локальных территориях муниципальных образований. - Тюмень: Сити – пресс, 2010. -200 с.

10. Через ТОС – к гражданскому обществу. 15 лет территориальному общественному самоуправлению города Тюмени. Тюмень: Издательство ООО «АС – Принт», 2012. 8 с.

УДК 34.347

Цыцылина Т.Л. Изменение договорных обязательств с установлением справедливого распределения между сторонами расходов, понесенных в связи с исполнением договора

Change of contractual commitments with establishment of equitable distribution between the parties of the expenses incurred in connection with agreement performance

Цыцылина Татьяна Леонидовна
МБОУ ВО «Волжский институт экономики, педагогики и права»,
Россия, г. Волжский, Волгоградская область

Tsytsylyna Tatiana
MBOU IN "Volzhsky institute of economy, pedagogy and law"
Russia, Volzhsky, Volgograd region

Аннотация: в статье рассматривается влияние существенно изменившихся обстоятельств на исполнения гражданско-правовых обязательств, а также возможные правовые последствия применения института существенного изменения обстоятельств.

Ключевые слова: существенные изменения, обязательства, договор, ущерб.

Abstract: In article influence significantly of the changed circumstances on executions of civil liabilities, and also possible consequence in law of application of institute of essential change of circumstances is considered.

Keywords: essential changes, liabilities, agreement, damage.

Последствие изменения обстоятельств, ставших основанием для договора, выражается в том, что «для одной из сторон участие в договоре без его изменения, с учетом всех обстоятельств дела, в частности распределения рисков в силу договора или закона, неприемлемо». И эта формулировка лучше отражает ситуацию отпадения основания сделки, чем та, которая дана в подп. 3 п. 2 ст. 451 ГК РФ[3].

Расторжение длящихся обязательственных правоотношений при наличии серьезного основания возможно при наличии серьезного основания расторгнуть длящиеся обязательственные правоотношения без соблюдения срока, требуемого для расторжения договора. Основание считается серьезным, если, с учетом обстоятельств дела, при оценке взаимных интересов продолжение обязательственных правоотношений до предусмотренного договором момента их прекращения либо до истечения срока расторжения неприемлемо для стороны, расторгающей обязательственные правоотношения.

Если серьезное основание состоит в нарушении обязанности, вытекающей из договора, то расторжение допускается только после безрезультатного истечения срока, установленного для устранения затруднений, либо после безрезультатного предупреждения.

Правомочное лицо может расторгнуть обязательственные правоотношения

только в течение разумного срока, после того как оно узнало об основании для расторжения.

Право требовать возмещения ущерба не исключается расторжением обязательственных правоотношений.

Вот почему «наиболее важен принцип, согласно которому длительные обязательственные отношения могут быть расторгнуты по важной причине, и эта возможность расторжения не может быть исключена договором.

Данный принцип был разработан при помощи правовой аналогии с предписаниями относительно гражданского товарищества, трудового соглашения и договора подряда. В соответствии с рассматриваемым принципом длительные обязательственные отношения могут быть расторгнуты, если невозможно требовать от одной из участвующих сторон продолжения исполнения своих обязательств». В то же время «расторжение не может мотивироваться обстоятельствами, относящимися к сфере, риск в которой несет расторгающая сторона, например рыночный и предпринимательский риск»[4, с.67].

Интересным представляется вопрос о распределении расходов между сторонами. В соответствии с п. 3 ст. 451 ГК РФ «при расторжении договора вследствие существенно изменившихся обстоятельств суд по требованию любой из сторон определяет последствия расторжения договора, исходя из необходимости справедливого распределения, между сторонами расходов, понесенных ими в связи с исполнением этого договора».

В соответствии с пунктом 1 статьи 451 ГК РФ существенное изменение обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении договора, является основанием для его изменения или расторжения, если иное не предусмотрено договором или не вытекает из его существа. Изменение обстоятельств признается существенным, когда они изменились настолько, что, если бы стороны могли это разумно предвидеть, договор вообще не был бы ими заключен или был бы

заключен на значительно отличающихся условиях.

Решение Арбитражного суда Омской области от 30 декабря 2013 года по делу N А46-14003/2013 оставить без изменения, апелляционную жалобу - без удовлетворения[7].

Если договор не исполнен обеими сторонами. В данной ситуации стороны заключили договор, но не успели его исполнить, поскольку существенно изменившиеся обстоятельства возникли до начала исполнения. При подобных обстоятельствах стороны могут заключить соглашение о приведении договора в соответствие с существенно изменившимися, обстоятельствами, либо расторгнуть договор в судебном порядке. При этом каждая из сторон останется при своем интересе, т.к. никаких расходов, связанных с исполнением договора, ни одна из сторон не понесла.

Так Апелляционным определением Мурманского областного суда от 12.09.2012 N 33-2383-2012[2] исковые требования о расторжении кредитного договора, взыскании денежных средств удовлетворены правомерно, поскольку целью кредитования являлось приобретение за счет заемных средств товара по договору купли-продажи, признанному впоследствии судом недействительным.

Если договор исполнен обеими сторонами, то это означает прекращение обязательства и стороны, в таком случае, стороны не могут обращаться в суд и ссылаться на изменившиеся обстоятельства. Если же исполнение было ненадлежащим, то нарушение договора может быть основанием для обращения за защитой.

Так Постановлением Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 04.06.2015 N Ф04-19222/2015 по делу N А27-13141/2014[5] было отказано в удовлетворении требований общества к двум ИП о расторжении договора аренды.

Суд пояснил, что по смыслу статьи 451 ГК РФ обстоятельствами, влекущими возникновение у стороны права требовать досрочного расторжения

договора, следует считать конкретные события, явления, факты, наступление которых стороны не могли предвидеть при заключении договора, то есть не зависящие от их воли и усмотрения. Существенным изменением обстоятельств нижестоящие суды признали подписание сторонами дополнительного соглашения к договору аренды об увеличении арендной платы на 12 процентов в год; прекращение деятельности подразделений общества как торговых предприятий, реализующих алкогольную продукцию, в связи с чем была начата кампания по закрытию магазинов; снятие с налогового учета обособленных подразделений общества; прекращение действия лицензии, выданной обществу на осуществление розничной продажи алкогольной продукции.

Однако ни одно из приведенных обществом обстоятельств не предусмотрено статьей 451 ГК РФ, поэтому они не относятся к числу тех, возникновение которых нельзя было предвидеть.

Необходимо учитывать, что изменение обстоятельств должно произойти после заключения договора, причем стороны не должны были содействовать наступлению этих событий, наступившие события не должны определяться обычаями делового оборота и существом договора.

Так Апелляционным определением Верховного суда Республики Татарстан от 14.01.2016 по делу N 33-712/2016 по делу о расторжении кредитного договора, распределении расходов, понесенных в связи с исполнением договора. Истец ссылаясь на то, что производить уплату по кредитному договору не имеет возможности в связи с ухудшением здоровья. В удовлетворении требования отказано, поскольку само по себе изменение платежеспособности заемщика, равно как и изменение его состояния здоровья, не может являться тем существенным изменением обстоятельств, которое могло бы повлечь за собой расторжение кредитного договора по правилам ст. 451 ГК РФ[1].

На наш взгляд, ошибочен вывод суда о прекращении договора вследствие

правомерного одностороннего отказа от него подрядчика[6].

Согласно п. 9.6 договора от 28.11.2014 г. № 2014.327474 расторжение договора допускается по соглашению сторон, по решению суда или в связи с односторонним отказом стороны договора от исполнения договора в соответствии с гражданским законодательством.

Таким образом, указанный пункт содержит соглашение сторон о возможности расторжения договора по решению суда или в связи с односторонним отказом одной из сторон, однако порядок расторжения (по решению суда или отказ стороны) зависит от оснований расторжения, что и соответствует гражданскому законодательству.

В частности, существенное изменение обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении договора (ст. 451 ГК РФ) предусматривает судебный порядок расторжения, при котором именно суд устанавливает наличие совокупности оснований для прекращения договора.

Основания расторжения в одностороннем порядке со стороны заказчика или подрядчика предусмотрены, в частности, пп. 2 и 3 [ст. 715](#), [п. 3 ст. 716](#), [ст. 717](#) ГК РФ.

Причина, с которой подрядчик связывает свое право на отказ от договора, не относится к обстоятельствам, предусмотренным [п. 3 ст. 716](#) ГК РФ (если заказчик, несмотря на своевременное и обоснованное предупреждение со стороны подрядчика об обстоятельствах, указанных в [пункте 1](#) настоящей статьи, в разумный срок не заменит непригодные или недоброкачественные материал, оборудование, техническую документацию или переданную для переработки (обработки) вещь, не изменит указаний о способе выполнения работы или не примет других необходимых мер для устранения обстоятельств, грозящих ее годности, подрядчик вправе отказаться от исполнения договора подряда и потребовать возмещения причиненных его прекращением убытков).

Указанная подрядчиком причина давала ему права, предусмотренные абз. 2 [п. 6 ст. 709](#) ГК РФ (при существенном возрастании стоимости материалов и оборудования, предоставленных подрядчиком, а также оказываемых ему третьими лицами услуг, которые нельзя было предусмотреть при заключении договора, подрядчик имеет право требовать увеличения установленной цены, а при отказе заказчика выполнить это требование - расторжения договора в соответствии со [статьей 451](#) настоящего Кодекса.

Как уже отмечено, [статья 451](#) ГК РФ[3] регулирует изменение и расторжение договора в связи с существенным изменением обстоятельств и устанавливает (п. 2) судебный порядок расторжения договора в связи с такими обстоятельствами.

Таким образом, договор не прекратился вследствие одностороннего отказа от него подрядчика.

В итоге необходимо отметить, что применение ст.451 ГК РФ не возможно к договорам, обязательство по которым уже надлежаще исполнено, требования об изменении или расторжении договора заявляются тогда, когда исполнение произведено частично или невозможно.

Ст. 451 ГК РФ не будет применяться к ситуациям, когда существенное изменение обстоятельств имело место после нарушения одной из сторон условий договора.

Библиографический список

1. Апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 14.01.2016 по делу N 33-712/2016// СПС КонсультантПлюс - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 10.09.2016).

2. Апелляционное определение Мурманского областного суда от 12.09.2012 N 33-2383-2012// СПС КонсультантПлюс - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 10.09.2016).

3. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. N 51-ФЗ//Собрание законодательства Российской Федерации от 5 декабря 1994 г. N 32 ст. 3301 (в ред. от 9 марта 2016 г. N 60-ФЗ) - СПС КонсультантПлюс - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 10.09.2016).

4. Местмеккер Э.И. Договор как инструмент планирования на предприятиях ФРГ // СССР- ФРГ: правовые аспекты внутренних и двусторонних хозяйственных отношений. М., 1980. С. 52.

5. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 04.06.2015 N Ф04-19222/2015 по делу N А27-13141/2014//СПС КонсультантПлюс - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 10.09.2016).

6. Решение Арбитражного суда Омской области от 15 мая 2015 года по делу N А46-2775/2015// СПС КонсультантПлюс - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 10.09.2016).

7. Решение Арбитражного суда Омской области от 30 декабря 2013 года по делу N А46-14003/2013// СПС КонсультантПлюс - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 10.09.2016).

СЕКЦИЯ 4. УГОЛОВНОЕ ПРАВО

УДК 343.2

Таилова А.Г. Общая характеристика и понятие должностных преступлений.

General characteristic and the concept of malfeasance.

Таилова Айша Габибовна

ФГБОУ ВПО «Дагестанский государственный университет», Россия,
филиал в г. Избербаш
atailova@yandex.ru

Tailova Aysha Gabibovna,

Dagestan State University, branch in Izberbash

Аннотация: В статье анализируется сложившаяся тенденция в понимании должностных преступлений. Отмечается, что наблюдается большой разрыв между фактическим количеством всякого рода должностных злоупотреблений и числом уголовных дел этой категории. Уголовный кодекс не даёт определения общего понятия должностных преступлений. Однако с учетом особенностей содержания и структуры родового объекта уголовно-правовой охраны можно сформулирована теоретическая дефиниция общего понятия преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления.

Ключевые слова: должностные преступления, специальный субъект, работники госаппарата, дефиниция общего понятия.

Abstract: The article analyses common trend in understanding malfeasance. It's noted that there is a big gap between the actual number of different kinds of malfeasance and the number of crime cases of this category. The Criminal Code doesn't define the general concept of malfeasance. However, the features of the content and structure of the generic object of criminal law protection helps to formulate the theoretical definition of the general concept of malfeasance.

Keywords: malfeasance, special subject, definition of the general concept.

В большинстве случаев, когда речь идёт о совершении преступлений сопряжённых с использованием служебного положения, подразумеваются должностные преступления направленные против государственной власти и

интересов государственной службы. В общефилософском понимании власть - это способность и возможность осуществлять государственную волю, оказывать определяющее воздействие на деятельность, поведение людей, социальных групп с помощью предписаний, установлений, общеобязательных правил поведения, предусмотренных юридическими нормами, а также применения в необходимых случаях основанных на законе государственно-принудительных мер к правонарушителям. В более узком смысле под властью понимается политическое господство, система и объем компетенции государственных органов, разграничение между ними предметов ведения и полномочий.[5,с.232]. К основным функциональным формам проявлений государственной власти относятся руководство, управление, организация и контроль.

Должностные преступления во многом отличаются от иных преступлений. Прежде всего, здесь специальный субъект преступления - лицо, облеченное доверием государства, следовательно, наделенное специальными функциями для осуществления своих полномочий, а вместе с ними и определенными привилегиями. Такое лицо представляет государство в целом, если это представитель власти, или государственный аппарат, если это иное должностное лицо. Должностные лица реализуют политику государства в той или иной области. Вместе с тем по их поведению граждане судят о государстве и государственном аппарате в целом. Потерпевшим от должностного преступления относительно редко бывает какое-либо конкретное физическое лицо (это может быть, например, при превышении власти); чаще от должностных преступлений страдает авторитет власти, государства или общества в целом, т. е. этот ущерб несомненно существует, но в каждом конкретном случае он не всегда очевиден.

Должностным преступлениям присуща особая мотивация преступного поведения. Здесь редко встречаются такие мотивы, как месть, нужда, личная неприязнь, зато, как правило, имеет место корысть. Западные юристы с легкой

руки Э. Сатерленда называют эту категорию «беловоротничковой преступностью». По мнению западногерманского криминолога Г. Кайзера, для субъектов этих преступлений характерны следующие специфические черты: «Преступники в белых воротничках одобряют господство материальных ценностей... Они не видят ценностей вне материальной сферы... Он умен, коварен, ловок, тщательно изучает поведение окружающих, прежде чем совершит деяние. Преступник в белом воротничке всегда видит себя в центре, что находит свое выражение в одежде, автомобиле, украшениях, квартире»[1,с.228-229].

Все авторы, занимавшиеся проблемой должностных преступлений, неизменно отмечают большой разрыв между фактическим количеством всякого рода должностных злоупотреблений и числом уголовных дел этой категории. Эта особенность характерна для всех времен и народов[4,с.10]. Что касается России, то в XIX - начале XX вв. этому способствовала установленная законом «административная гарантия», т. е. обязательное получение согласия начальника на возбуждение уголовного дела против чиновника. В современных российских условиях это объясняется рядом причин: конфиденциальностью деятельности должностных лиц; отсутствием прямых жертв и свидетелей; изощренностью способов служебных злоупотреблений; корпоративной солидарностью работников государственного аппарата. Все это приводит к тому, что становится известной «не более тысячной доли» реально совершаемых этими лицами преступлений[2,с.331]. При характеристике опасности рассматриваемых преступлений нельзя не отметить также существование непосредственной связи коррумпированной части чиновничества с организованной преступностью. Это они, злоупотребляя своим должностным положением, участвуют в криминализации российской экономики, отмывании денег, добытых преступным путем, способствуют сокрытию преступников от разоблачения правоохрнительными органами.

Следует далее отметить и тот факт, что даже если какое-то уголовное дело

доходит до суда, то это вовсе не значит, что по нему будет вынесен обвинительный приговор, а если и будет вынесен, то даже по взяточничеству назначаются очень «либеральные» меры наказания. За период с 2008 по 2013г.г. менее одной трети лиц, осужденных за взяточничество без квалифицирующих обстоятельств, были осуждены к лишению свободы (22,6 %, 20,8 %, 19,4 %, 24,6 %, 31,3%, 28,9% по указанным годам соответственно); остальным осужденным либо было назначено условное наказание, либо лишение свободы было заменено другой более мягким видом наказания .

С учетом этих особенностей некоторые юристы выступили даже с предложением иным образом формулировать для этих преступников цели наказания, исключив цель справедливого возмездия и сохранив только цель устрашения.

Уголовный кодекс РФ, как известно, не содержит нормы, дающей определение общего понятия преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, описывая каждое из них в отдельности. Однако с учетом особенностей содержания и структуры родового объекта уголовно-правовой охраны можно сформулировать теоретическую дефиницию общего понятия преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, которое для краткости, хотя и несколько условно, в дальнейшем обозначается традиционным термином «должностное преступление».

Должностное преступление - это виновное (умышленное или неосторожное) общественно опасное и уголовно-противоправное деяние (действие или бездействие), совершаемое должностным лицом, государственным служащим или служащим органа местного самоуправления, не являющимся должностным лицом, в сфере деятельности органов государственной власти, или органов местного самоуправления и реально нарушившее нормальное функционирование

указанных органов.

Библиографический список

1. Кайзер Г. Криминология. Введение в основы / Пер. с нем. М, 1979.
2. Лунеев В. В. Преступность XX века: мировые, региональные и российские тенденции. Волтерс Клувер, 2-е издание. 2005.
3. Никифоров Б. С., Решетников Ф. М. Современное американское уголовное право. М., 1990.
4. Утевский Б. С. Общее учение о должностных преступлениях. М. 2004.
5. Философский энциклопедический словарь. М., 1983.

УДК 343.2

Магомедов А.А., Таилова А.Г. Объективная сторона должностного преступления

The objective side of malfeasance

Магомедов Арсен Абдулагаджиевич

ФГБОУ ВПО «Дагестанский государственный университет», Россия,
филиал в г. Избербаш
arsen4400@mail.ru

Таилова Айша Габибовна

ФГБОУ ВПО «Дагестанский государственный университет», Россия,
филиал в г. Избербаш
atailova@yandex.ru

Magomedov Arsen Abdulagadzhevich

Dagestan State University, branch in Izberbash

Tailova Aysha Gabibovna,

Dagestan State University, branch in Izberbash

Аннотация: В статье анализируются особенности объективной стороны должностных преступлений. Анализ судебной практики по данной категории уголовных дел позволил раскрыть признак злоупотребления служебным положением. Общественно опасные последствия должностных преступлений в

своем объективном выражении вовне имеют разнообразные виды и формы проявления. Точное установление последствий, адекватных существенному нарушению прав и интересов потерпевшей стороны либо констатация их отсутствия имеет первостепенное значение в правовой оценке пограничных ситуаций.

Ключевые слова: должностные преступления, объективная сторона, злоупотребление служебным положением, общественно опасные последствия.

Abstract: The article analyses features of the objective side of malfeasance. The analysis of judicial practice of these categories of crime cases has allowed to reveal signs of malpractice. The consequences of malfeasance in the objective expression have a variety of types and forms of manifestation. The precise determination of consequences that are adequate to violation of the rights and interests of the victim or a statement of their absence is more important in the legal assessment of borderline situations.

Keywords: malfeasance, the objective side, abuse, consequences.

С объективной стороны должностные преступления выражаются в специфических по своему предметному содержанию действиях, которые состоят, как правило: 1) в использовании должностным лицом служебных полномочий и 2) совершаются вопреки интересам службы. Полномочия должностного лица, т.е. его служебная компетенция, образует совокупность определенных прав и обязанностей, которыми оно наделено законом, подзаконными актами, иными нормативными документами в связи с занимаемой им должностью.

Вместе с тем, очевидно, что положение закона об «использовании должностным лицом своих служебных полномочий» следует понимать в узком смысле, т. е. буквально, как действия, находящиеся строго в рамках его служебной компетенции. Из этого положения уголовный закон, однако, предусматривает ряд исключений. Это превышение должностных полномочий (ст. 286), присвоение полномочий должностного лица (ст. 288) и получение взятки (ст. 290). В последнем случае это сейчас особо оговорено в законе, хотя и раньше судебная практика исходила из более широкого понимания признака «использование служебных полномочий», когда виновный формально вне рамок своей служебной

компетенции, тем не менее, совершает такие значимые действия, которые вытекают или связаны с авторитетом занимаемой им должности, престижем места работы, его высокой иерархии в системе государственных органов, например, в аппарате Администрации Президента РФ или в аппарате Правительства РФ, наличием служебных связей с должностными лицами других органов государственной власти, возможностью за взятку оказать на их поведение в нужном для него направлении определенное влияние.

Второе слагаемое преступного поведения при совершении ряда должностных преступлений это - «действие (бездействие) вопреки интересам службы». Действия, совершенные вопреки интересам службы, это такое общественно опасное поведение должностного лица, которое не только не согласуется со служебной необходимостью, идет ей во вред, но и грубо противоречит указанным выше основным принципам государственной службы, а иногда и попирает их, нарушая при этом установленный порядок реализации служебной компетенции и установленные Федеральным законом общие, а иными нормативными актами - специальные обязанности должностных лиц. Любое грубое нарушение виновным таких обязанностей есть не что иное, как действие, совершенное вопреки, во вред интересам службы. Нередко должностные преступления совершаются в ложно понятых интересах службы. Но этот субъективный фактор не меняет и не может изменить объективного характера таких действий, как противоречащих принципам государственной службы и в первую очередь принципу законности, соответствия служебной деятельности положениям Конституции Российской Федерации.

Рассматриваемая группа деяний – это преступления с формальным составом, которые признаются оконченными при совершении самого действия (бездействия), указанного в законе. Незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289), получение взятки (ст. 290) и должностной подлог (ст. 292

УК РФ).

В качестве общественно опасных последствий должностных преступлений, состав которых сконструирован как материальный, уголовный закон называет «существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства». Это сугубо оценочный признак. Любое правонарушение в сфере функционирования государственной власти, в том числе должностной проступок, всегда так или иначе, в той или иной мере нарушает указанные права и интересы. Однако нарушаются ли они существенным образом - вопрос факта, устанавливаемый органом правосудия по каждому конкретному уголовному делу о должностном преступлении. Во всяком случае, ни теории, ни практике применения уголовного закона по данной категории дел пока что не удалось выработать приемлемого понятия «существенное нарушение прав и интересов» потерпевшей от преступления стороны или хотя бы предложить более или менее определенные критерии, которые бы позволили с большей или меньшей точностью формализовать это оценочный признак, дать ответ на вопрос, какое нарушение правоохраняемых интересов следует считать «существенным». Представляется, что это вообще вряд ли возможно сделать на уровне общей рекомендации, приемлемой для всех случаев, ввиду неоднородности и даже разнохарактерности самих общественно опасных последствий данных посягательств. Они чрезвычайно многолики и могут относиться к миру товарно-материальных и денежных ценностей, к сфере организационно-служебных отношений (например, дезорганизация или даже развал работы организации, учреждения), к отношениям между гражданами и государственными органами (бюрократизм, волокита, иные формы ущемления прав и законных интересов граждан), не носящим материального характера, и т.д. и т.п. Поэтому можно согласиться с высказанным в юридической литературе мнением, что общественно опасные последствия

должностных преступлений в своем объективном выражении вовне имеют «качественно различный характер и разнообразные виды и формы проявления». [1,с.21]

Между тем точное установление последствий, адекватных существенному нарушению прав и интересов потерпевшей стороны как объективному признаку должностного преступления либо, напротив, констатация их отсутствия имеет первостепенное значение в правовой оценке пограничных ситуаций, когда возникает вопрос, об отграничении уголовно-наказуемого деяния от дисциплинарного проступка.

Библиографический список

1.Здравомыслов Б. В. Должностные преступления. М., 1975,с. 21

УДК 343.1

Таилова А.Г. Особенности применения принудительных мер воспитательного воздействия в практике Избербашского городского суда

Features of compulsory educational measures in the practice of Izberbash's court.

Таилова Айша Габибовна

Дагестанский Государственный Университет,
филиал в городе Избербаш

Tailova Aysha Gabibovna

Dagestan State University, branch in Izberbash

Аннотация: В статье анализируется судебная практика применения принудительных мер воспитательного характера в отношении несовершеннолетних. Предлагается законодательное определение процессуального статуса и требования, предъявляемые к педагогу и психологу, обязательное участие которых в процессе по делам несовершеннолетних, предусмотрен УПК. Даны предложения по проведению профилактической работы судом по предупреждению преступности несовершеннолетних.

Ключевые слова: Несовершеннолетние, уголовная ответственность,

принудительные меры воспитательного характера, профилактика преступности.

Abstract: The article analyzes judicial practice of application of compulsory measures of educational character against minors. Proposed legislative definition of the procedural status and requirements for teacher and psychologist whose mandatory participation in cases of minors is provided by the criminal procedure code. There are proposals for the court's conducting preventive work on the prevention of juvenile delinquency.

Keywords: Juvenile, criminal responsibility, compulsory measures of educational character, the prevention of crime.

Особенности уголовной ответственности несовершеннолетних, получившие закрепление в статьях УК РФ, заключаются в применении к ним специальных видов освобождения от уголовной ответственности и наказания, отличающихся спецификой содержания.

Необходимо отметить, что, несмотря на требование об обязательном участии педагога или психолога при допросе несовершеннолетнего подозреваемого (обвиняемого, подсудимого) в возрасте от 14 до 16 лет, а также в возрасте от 16 до 18 лет, если он страдает психическим расстройством или отстает в психическом развитии, установленное статьей 425 УПК РФ, действующее законодательство не содержит понятие педагога или психолога. Процессуальный статус данных лиц и требования, которые должны к ним предъявляться, законодательно не определены. Тем не менее, анализируя нормы, регламентирующие их участие в допросах несовершеннолетних подсудимых, объем предоставленных прав и возложенных обязанностей, можно сделать вывод о том, что педагог или психолог являются разновидностью специалистов, которые, с одной стороны, оказывают содействие в получении полных и достоверных показаний, а с другой – обеспечивают дополнительную защиту прав и интересов допрашиваемого.

Таким образом, представляется, что педагог – это лицо, имеющее специальное педагогическое образование, обладающее знаниями в области

педагогике и юношеской психологии, имеющее педагогический стаж работы с несовершеннолетними. Именно данные требования должны предъявляться к лицу, участвующему в качестве педагога при судебном разбирательстве дел в отношении несовершеннолетних, поскольку для выполнения возложенных на него функций ему надлежит найти подход к ребенку, установить с ним психологический контакт, расположить к даче показаний и обеспечить правильное общение с ним участников уголовного судопроизводства. Выполнить данные действия без практики работы в образовательном учреждении невозможно, в связи с чем, отсутствие опыта практической работы с подростками должно являться основанием для отказа в привлечении лица в качестве специалиста. Исходя из вышеизложенного, мы считаем, что муниципальный служащий органа управления образования, имеющий педагогическое образование, но не имеющий опыта работы с детьми, не может быть приглашен в качестве педагога при допросе несовершеннолетнего. К требованиям, которым должен отвечать педагог как участник уголовного судопроизводства целесообразно на наш взгляд отнести, наряду со средним специальным или высшим образованием и опытом практической работы в качестве педагога с подростками соответствующей возрастной группы такие, как: незаинтересованность в уголовном деле; отсутствие языкового барьера с несовершеннолетним; соответствие педагога полу допрашиваемого несовершеннолетнего (в частности по делам о преступлениях против половой свободы и половой неприкосновенности).

Необходимо отметить, что судьями в г. Избербаш в основном в качестве педагогов привлекаются преподаватели учебного заведения, в котором обучается несовершеннолетний, поскольку в силу того, что подросток знаком с учителями между ними лучше устанавливается психологический контакт.

Так, при рассмотрении уголовного дела в отношении несовершеннолетнего П., обвиняемого в совершении преступления, предусмотренного п. «г» ч.2 ст.161

УК РФ, в качестве педагога к участию в деле была привлечена К., имеющая высшее педагогическое образование, стаж работы педагогом 37 лет, работающая учителем географии в МОУ «СОШ», в которой обучался подросток. Указанные данные были установлены в судебном заседании и отражены в протоколе судебного заседания при установлении личности педагога[1]. В настоящее время в г. Избербаш сложилась практика постановки на учет в ОДН каждого несовершеннолетнего, в отношении которого возбуждено уголовное дело, с момента вынесения постановления о привлечении в качестве обвиняемого, и с ним уже проводят определенную профилактическую работу, поэтому к рассмотрению дела в суде инспекторы, непосредственно работающие с несовершеннолетними, имеют определенный характеризующий материал, свое мнение они высказывают в судебном заседании. Их показания заносятся в протокол судебного заседания и в дальнейшем отражаются в мотивировочной части приговора. Представители КДН приглашаются в судебное заседание и дают пояснения, если поведение несовершеннолетнего ранее рассматривалось на заседании комиссии. Кроме того, судам необходимо на наш взгляд проводить индивидуальную реабилитационную работу в отношении каждого несовершеннолетнего, осужденного к наказанию, не связанному с лишением свободы. В целях осуществления такой работы необходимо один раз в квартал проводить встречи с несовершеннолетними подростками, осужденными к наказанию, не связанному с реальным лишением свободы, их родителями, инспекторами подразделения по делам несовершеннолетних отдела полиции, представителями уголовно-исполнительной инспекции УФСИН России по РД. Также ежеквартально в суде необходимо проводить профилактические беседы с подростками, уклоняющимися от исполнения возложенных на них обязанностей, либо злостно и систематически нарушающими обязанности. К сожалению, в связи с загруженностью судей г. Избербаш данная работа не проводится на должном уровне.

Как мы уже обращали внимание выше в соответствии со ст.90 УК РФ несовершеннолетний, совершивший преступление небольшой и средней тяжести, может быть освобожден от уголовной ответственности, если будет признано, что его исправление может быть достигнуто путем применения принудительных мер воспитательного воздействия.

Процессуальной формой такого освобождения согласно ст. ст. 427 и 431 УПК РФ является прекращение уголовного дела. Кроме того, ст.432 УПК РФ предусматривает вынесение обвинительного приговора с освобождением несовершеннолетнего от наказания с применением к нему принудительной меры воспитательного воздействия. Принудительные меры воспитательного воздействия судами РД применялись: в 2013 году в отношении 15 несовершеннолетних, в первом полугодии 2014 года в отношении 6 лиц[2].

Положения ст. 432 УПК РФ применялись в 2014 году в отношении 5 лиц, в первом квартале 2015 года в отношении 2 лиц.

Так, приговором Избербашского городского суда несовершеннолетний З. признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ст.163 ч.1 УК РФ. З. освобожден от наказания с применением принудительных мер воспитательного воздействия в виде предупреждения, передачи под надзор матери, ПДН ГОВД по г. Избербаш и ограничения досуга, ограничено пребывание вне дома по месту жительства в период с 21 часа до 06 часов следующего дня. Меры воспитательного воздействия в виде передачи под надзор, ограничения досуга установлены сроком 10 месяцев. При выборе вида и срока действия указанных мер судом было принято во внимание, что несовершеннолетний характеризуется в быту и по месту предыдущей учебы удовлетворительно, проходил учебу по «8» виду индивидуально, вследствие чего аттестата зрелости на руках не имеет. Кроме этого, подросток состоит на учете у врача-психиатра с диагнозом: «Органическое

поражение головного мозга, задержка психического развития, расстройство поведения». Воспитывался З. в неполной, многодетной семье. Однако с учетом того, что после привлечения к уголовной ответственности несовершеннолетний раскаялся в содеянном, больше проводит времени дома, находится под постоянным контролем матери, неофициально работает, суд посчитал возможным освободить его от наказания[1].

Критерием применения принудительных мер воспитательного воздействия является возможность исправления несовершеннолетних без уголовного преследования или назначения уголовного наказания, о чем свидетельствует отношение к содеянному, полное признание вины, раскаяние в содеянном, заглаживание вреда, данные о личности несовершеннолетнего, характеристики по месту учебы и жительства, реакция на проводимую профилактическую работу.

Следует отметить, что в практике Избербашского городского суда практически не встречается дел, по которым несовершеннолетнему применена лишь одна из принудительных мер воспитательного воздействия, указанная в ч.2 ст.90 УК РФ. Такая практика представляется обоснованной, поскольку главной задачей применения рассматриваемых мер является профилактика поведения несовершеннолетнего.

Библиографический список

1. Архив Избербашского городского суда. Материалы уголовных дел по которым применялись принудительные меры воспитательного воздействия в отношении несовершеннолетних.
2. Данные Мин. Юстиции РД. Официальный сайт. <http://www.minustrd.ru/> (дата обращения 15.10.2015г.)

Юрков С.А. Причинение вреда жизни и здоровью в сфере физкультуры и спорта

Causing harm to life and health in the field of physical culture and sports

Юрков Сергей Александрович

Вятский государственный университет, г. Киров

yurillo82@yandex.ru

Yurkov Sergey Aleksandrovich

Vyatka state University, Kirov

Аннотация. Статья посвящена вопросам причинения вреда жизни и здоровью в сфере физкультуры и спорта и их оценки подобных деяний с точки зрения Уголовного кодекса РФ. Приводится ряд примеров причинения вреда жизни и здоровью при занятиях спортом, делается вывод о наличии в Уголовном кодексе РФ пробела в части освобождения от уголовной ответственности за причинение вреда жизни и здоровью при занятиях спортом.

Ключевые слова: спорт; жизнь; здоровье; причинение вреда; вина.

Abstract. The article is devoted to the issues of harm to life and health in the field of physical culture and sport and their estimates of such acts in terms of the Criminal Code. A number of examples of harm to life and health in sports, concludes that there is in the Criminal Code of the Russian Federation in the space of the exemption from criminal liability for causing harm to life and health in sports.

Keywords: sport; a life; health; causing harm; wine.

В настоящее время развитие физкультуры и спорта в России является одним из важных направлений деятельности государства. Строится большое количество современных стадионов, проводятся различные международные соревнования по различным видам спорта самого высокого уровня. Достижения российских спортсменов на прошедшей зимней Олимпиаде в г. Сочи, других соревнованиях (например, выигрыш сборной России по хоккею с шайбой Чемпионата мира 2014 в г. Минске) обусловили всплеск интереса населения страны к отдельным видам спорта, в результате чего большое количество детей и

взрослых вовлекается в занятия физкультурой и спортом. Многие виды спорта (хоккей с шайбой, бокс, каратэ, регби и др.) предполагают физическое воздействие спортсменов друг на друга, которое нередко приводит к причинению вреда здоровья различной степени тяжести и даже к смерти. Приведем несколько примеров.

18 августа 2001 года во время матча по футболу АНЖИ-ЦСКА после столкновения с форвардом хозяев впал в кому, а позже от отека мозга скончался вратарь ЦСКА Сергей Перхун [7].

В 2009 году вратарь ФК Динамо В. Габулов в результате столкновения с игроком ФК Спартак (в результате борьбы за мяч форвард врезался вратарю в лицо ногами) получает осколочный перелом скулы со смещением [3].

В 2012 году, опять же, в результате столкновения футбольного вратаря А. Диканя с форвардом А. Кержаковым, первый получает перелом правой орбитальной кости, перелом правой скуловой кости, перелом верхней челюсти справа со смещением, сотрясение головного мозга [4].

В другом футбольном матче, вратарю после столкновения удалили селезенку [2].

Не менее серьезные повреждения причиняют друг другу и хоккеисты. Например, в одном из матчей Континентальной хоккейной лиги (далее КХЛ) в 2009 году сбитый с ног нападающий в полете коньком пробил шлем форварда другой команды и разрезал ему лоб, в результате чего последний получил закрытую черепно-мозговую травму [1].

В 2015 году игрок хоккейного клуба Витязь атаковал игрока противоположной команды сзади в концовке матча регулярного чемпионата КХЛ,

Также в 2015 году, в матче плей-офф КХЛ в середине третьего периода нападающий ХК Авангард ударился о лед, после проведенного на нем силового приема. Хоккеист был доставлен в одну из клиник, где позже ему поставили

диагноз – закрытая черепно-мозговая травма [5].

В 2009 году боксеру после поединка сделали трепанацию черепа, после чего он находился в коме [8].

Подобных примеров можно привести множество из различных видов спорта. Из представленных данных видно, что в результате занятий спортом люди причиняют друг другу различные телесные повреждения, которые по медицинским показателям можно расценивать как легкий вред здоровью, вред здоровью средней тяжести, тяжкий вред и смерть. Встает вопрос: как оценивать подобные деяния с точки зрения уголовного права? В некоторых видах спорта физическое воздействие соперников друг на друга составляет их сущность. Сюда относятся различные виды единоборств (бокс, каратэ и др.). Полагаем, что с точки зрения уголовного права соперники, например в боксе, умышленно наносят удары друг другу в определенные части тела, т. е. желают, либо сознательно допускают, либо безразлично относятся к таким последствиям как вред здоровью соперника. Задача спортсменов в данном случае заключается в том, чтобы нанести как можно более сильные удары друг другу с целью вывести из равновесия, причинить определенный вред здоровью и, в конечном счете, одержать спортивную победу. Несколько иная ситуация с игровыми видами спорта. Например, футбол вообще не предполагает физического воздействия футболистов друг на друга. Сущность этого вида спорта состоит в том, чтобы соперники забили друг другу как можно больше голов. Однако, как показывает практика, этот вид спорта достаточно жесткий, и физическое воздействие спортсменов друг на друга происходит постоянно. В процессе борьбы за мяч футболисты постоянно воздействуют друг на друга в воздухе (в прыжке за мячом), а также непосредственно на газоне (столкновения, подкаты и др.). Представляется, что если в процессе борьбы за мяч один футболист причиняет другому вред здоровью, то он действует неосторожно, т. е. легкомысленно рассчитывает на то, что оппоненту в эпизоде борьбы за мяч не

будет причинен вред здоровью. Его цель в таких случаях – завладение мячом, а не причинение вреда здоровью. Однако бывают ситуации, когда игрок желает причинить другому игроку травму, т. е. определенный вред здоровью. Например, в футболе в прыжке за мячом нельзя выставлять прямую ногу в направлении игрока противоположной команды. Играя на скорости, в таких ситуациях, может быть причинен очень серьезный вред здоровью.

Несколько иная ситуация в хоккее с шайбой. В отличие от футбола, хоккеем с шайбой предполагается физические контакты спортсменов. Зачастую данные контакты достаточно жесткие. Как и в футболе, игроки борются за шайбу, но при этом могут применять силовые приемы. Основная цель проведения силовых приемов – завладение шайбой, дополнительная – запугивание команды соперников. Если в результате силового приема причиняется вред здоровью, то, представляется, в большинстве случаев имеет место неосторожная форма вины. Может иметь место и умышленная форма вины, о которой может свидетельствовать характер действий игрока (игра «колени в колени», удары клюшкой по голове, задержка клюшкой за шею, засовывание клюшки в коньки соперника и др.), а также их интенсивность.

Нередко в игровых видах спорта происходят настоящие драки, которые не являются смыслом этих видов спорта (например, в хоккее с шайбой), в результате которых может причиняться вред здоровью различной степени тяжести. С точки зрения уголовного права если физическое воздействие спортсменов друг на друга влечет за собой причинение вреда здоровью той или иной степени тяжести, либо к смерти, то такие деяния должны признаваться уголовно наказуемыми, поскольку в главе восьмой Уголовного кодекса РФ отсутствуют соответствующие нормы освобождения от уголовной ответственности. Однако, необходимо иметь в виду, что у спортсмена, на которого в уголовно-правовом смысле осуществляется посягательство во время спортивного состязания, возникает право на

необходимую оборону и он не должен подлежать уголовной ответственности. В литературе встречается мнение, что вред жизни и здоровью, причиняемый в процессе занятий спортом, наносится с согласия лица, занимающегося спортом, и лицо, причинившее вред априори не должен привлекаться по этому основанию к уголовной ответственности. Полагаем, что это не так, поскольку соответствующего основания освобождения от уголовной ответственности в УК РФ нет. Даже если спортсмен в письменной форме соглашается с тем, что ему, в процессе занятий спортом, будет причиняться вред здоровью, то все равно, оснований для освобождения от уголовной ответственности причинившему вред, по УК РФ нет.

В целом считаем, что привлекать спортсменов к уголовной ответственности за умышленное или неосторожное причинение вреда здоровью другим спортсменам при занятиях спортом нецелесообразно, и даже вредно, поскольку тогда будет теряться сама суть некоторых видов спорта, в частности различных видов единоборств. Неосторожное причинение вреда жизни и здоровью в данном случае также не должно быть уголовно наказуемым. Полагаем, что уголовная ответственность в данном случае возможна лишь в единичных случаях при причинении смерти либо тяжкого вреда здоровью, когда у посягающего имелся заранее обдуманый (до начала спортивного состязания) умысел на причинение смерти либо тяжкого вреда здоровью. В связи с этим полагаем, что в главу восьмую УК РФ необходимо ввести еще одну статью, предусматривающую основания и условия освобождения от уголовной ответственности для лиц, причинивших вред жизни и здоровью другим лицам в процессе занятий спортом.

Библиографический список

1. В матче с ЦСКА «Барыс» потерял двух форвардов. Режим доступа: <http://news.sport-express.ru/2009-01-08/277752/>. (дата обращения: 26.02.15.)
2. Вратарь «Амкара» Сергей Нарубин выбыл на два месяца после операции

по удалению селезенки. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2011/05/26/reg-permkrau/narubin-anons.html>. (дата обращения: 26.02.15.)

3. Дерби с переломом. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2009/09/14/dinamo-spartak.html> (дата обращения: 26.02.15.)

4. Держись Андрей! Режим доступа: <http://www.rg.ru/2012/04/01/travma-site.html> (дата обращения: 26.02.15.)

5. Капитан "Авангарда" в больнице под наблюдением врачей. Режим доступа: <http://news.sport-express.ru/2015-03-08/791782/>. (дата обращения: 09.03.15.)

6. Николай Вакуров: "У Эммертона травма, ему наложили пять швов". Режим доступа: <http://news.sport-express.ru/2015-02-14/784652/>. (дата обращения: 26.02.15.)

7. Перхуна сегодня перевезут в Институт имени Бурденко. Режим доступа: <http://news.sport-express.ru/2001-08-19/18956/> (дата обращения: 25.02.15.)

8. После боя в Москве соперник Бахтина оказался в коме. Режим доступа: <http://news.sport-express.ru/2009-12-26/337546/>. (дата обращения: 09.03.15.)

Электронное научное издание

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВА:
ПРОБЛЕМЫ, ПРИОРИТЕТЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

Сборник научных трудов
по материалам III международной
научно-практической конференции

30 сентября 2016 г.

По вопросам и замечаниям к изданию, а также предложениям к сотрудничеству
обращаться по электронной почте mail@scipro.ru

Подготовлено с авторских оригиналов

ISBN 978-5-00-006320-1

Формат 60x84/16. Усл. печ. л. 7,6. Тираж 100 экз.
Издательство Индивидуальный предприниматель Краснова Наталья Александровна
Адрес редакции: Россия, 603186, г. Нижний Новгород, ул. Бекетова 53.