

**ПРИЛОЖЕНИЕ**  
**К «ВЕСТНИКУ ЮРИДИЧЕСКОГО ИНСТИТУТА МИИТ»**  
**№ 4 (20) — 2017**

**Статьи студентов и преподавателей**  
**Юридического института**  
**Российского университета транспорта (МИИТ)**  
**и других вузов**

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Агабекян А. В.</b> ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАЛОГОВЫЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ .....	4
<b>Агабекян А. В.</b> НАЛОГОВЫЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ .....	9
<b>Анипко И. И.</b> ОРГАНИЗАЦИОННО ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ .....	13
<b>Ванько Ю. В.</b> ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ ИНСТИТУТА ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ РОССИИ В ДОРЕВОЛЮЦИОННЫЙ ПЕРИОД .....	18
<b>Ванько Ю. В.</b> НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ИСТОРИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ АУДИТА.....	24
<b>Горева С. Н.</b> АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ, СВЯЗАННЫЕ С КОНТРОЛЕМ СУДА ПРИ РАССМОТРЕНИИ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ .....	33
<b>Геворгян В. Г.</b> ПРАВОВОЙ РЕЖИМ РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ДОГОВОРОВ И ПРОБЛЕМЫ ЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ .....	36
<b>Денисова Ю. В.</b> ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕШЕНИЯ ВОПРОСОВ ПРИ ОБРАЩЕНИИ ГРАЖДАН НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ .....	42
<b>Евтушенко О. И.</b> ОСОБЕННОСТИ ПРЕТЕНЗИОННОГО ПОРЯДКА РАЗРЕШЕНИЯ СПОРОВ НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ.....	45
<b>Ежов А. И.</b> К ВОПРОСУ О МЕСТЕ ПРАВ НА ПРОГРАММЫ ДЛЯ ЭВМ В СИСТЕМЕ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНЫХ ПРАВ .....	51
<b>Ерохина А. Ф.</b> ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ ДОГОВОРА ПОСТАВКИ .....	59
<b>Ерохина А. Ф.</b> СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ДОГОВОРА ПОСТАВКИ.....	64
<b>Иванова А. С.</b> ОСНОВАНИЯ ДЛЯ ОТЗЫВА У КРЕДИТНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ЛИЦЕНЗИИ НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ БАНКОВСКИХ ОПЕРАЦИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	67
<b>Малушко В. В.</b> АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА И ЕГО ОСНОВНЫХ ИНСТИТУТОВ .....	73
<b>Проценко В. В.</b> ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПЕРЕВОЗОК ГРУЗОВ НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ .....	81
<b>Титова С.</b> АНАЛИЗ РАБОТЫ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПО ВЫЯВЛЕНИЮ, РАСКРЫТИЮ И РАССЛЕДОВАНИЮ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ С НЕЗАКОННЫМ ОБОРОТОМ НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ И ПСИХОТРОПНЫХ ВЕЩЕСТВ СРЕДИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ.....	89
<b>Геворгян В. Г.</b> СУЩНОСТЬ, СТРУКТУРА И ФУНКЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ДОГОВОРА .....	92

<b>Никитина А. Я.</b> ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	101
<b>Зими́на Е. А.</b> ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН В МИНИСТЕРСТВЕ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАВОВАЯ ОСНОВА И ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ.....	107
<b>Мельникова А. А.</b> ОРГАНИЗАЦИОННО ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ (НА ПРИМЕРЕ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА) .....	113
<b>Уварова Е. А.</b> ПРОТИВОРЕЧИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛИЗИНГОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	117
<b>Усмано́ва А. Ю.</b> ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ В РОССИИ.....	123
<b>Филатова А. А.</b> ПОНЯТИЕ, ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ПРИМЕНЕНИЯ СОТРУДНИКАМИ ПОЛИЦИИ МЕР ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ.....	128
<b>Филатова А. А.</b> АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ .....	135
<b>Хамзин Р. А.</b> ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ В НОВАЦИЯХ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ .....	141
<b>Хамзин Р. А.</b> ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ ДОСМОТРА Пассажи́ров СОТРУДНИКАМИ ПОЛИЦИИ НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ .....	146
<b>Борисова С. В., Шафиев Р. Р.</b> ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОНФИДЕНЦИАЛЬНОСТИ СВЕДЕНИЙ О ЗАЩИЩАЕМОМ ЛИЦЕ .....	153
<b>Борисова С. В., Шафиев Р. Р.</b> ПРИНЦИПЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ЛИЦ, ПОДЛЕЖАЩИХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЗАЩИТЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	156
<b>Яшина А. В.</b> ИСПОЛНЕНИЕ МЕДИАТИВНОГО СОГЛАШЕНИЯ КАК ГАРАНТИЯ ЗАЩИТЫ ПРАВ СТОРОН В ГРАЖДАНСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ .....	160

## ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАЛОГОВЫЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ

**Аннотация.** Цель статьи — провести анализ ответственности налоговых преступлений; охарактеризовать ответственность за налоговые преступления согласно действующему законодательству. На основе анализа исследований, посвященных вопросу ответственности за налоговые преступления, рассмотрена уголовная, административная ответственность за налоговые преступления.

**Ключевые слова:** налоговые преступления, анализ, налогоплательщики, уголовная ответственность, штраф, ущерб.

© Agabekyan A.

## RESPONSIBILITY FOR TAX CRIMES

**Abstract:** the article aims to analyze the liability of tax crimes. The author gives the characteristic of the liability for tax crimes under the law. On the basis of the analysis of researches is devoted to the question of liability for tax crimes is considered a criminal, and administrative liability for tax crimes.

**Keywords:** tax crime, analysis, taxpayers, criminal liability, the damage.

---

В 2017 г. физическим и юридическим лицам приходится нести уголовную ответственность за налоговые преступления. Такое наказание было закреплено на законодательном уровне в июне 2016 г. В текущем году власти изменили суммы штрафов в сторону увеличения.

Как показывает практика, не все предприниматели и не всегда занимаются своей хозяйственной деятельностью, соблюдая нормы действующего законодательства. Довольно часто многие из них стремятся обойти закон, чтобы не упустить свою выгоду. Например, не платят налоги или всячески стараются уменьшить эту сумму. Виной тому, как полагают некоторые эксперты, чрезмерно высокие ставки. Но это лишь одна из причин.

Стремясь увеличить общую сумму налоговых сборов, власти страны для осуществления налогового контроля стали привлекать правоохранительные органы. Некоторые эксперты видят в этом попытку «надавить»

---

<sup>1</sup> Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры «Транспортное право и административное право» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ) **А. И. Землин**.

на предпринимателей. Но это действие возымело свои результаты. Сегодня предпринимателям и их бухгалтерам приходится четко понимать, что такое налоговое преступление и какую ответственность за него приходится нести<sup>1</sup>.

При проведении исследования были изучены законодательные и нормативные акты РФ, постановления Правительства РФ, инструктивные материалы Минфина России и ФНС России, Росстата, а также экономическая и правовая литература и материалы периодической печати, в том числе и зарубежной.

Существуют разные виды экономических преступлений, и в отдельных случаях предприниматели, сами того не желая, становятся фигурантами подобных уголовных дел либо в качестве пострадавшего, либо, что еще хуже, в роли обвиняемого. Такие дела всегда сложные, запутанные, требуют обширных знаний в области юриспруденции, экономики, бухгалтерского учета<sup>2</sup>.

СМИ в последние годы все чаще рассказывают нам о совершении экономических преступлений. И дело не только и не столько в том, что воровать и обманывать стали чаще. Информированность граждан о том, какое наказание следует за попытку совершить противоправное действие в сфере экономики, — это одна из мер профилактики подобных нарушений.

В УК РФ прописаны виды налоговых преступлений. Всего их четыре. Это уклонение:

- от уплаты налогов и/или сборов с физического лица;
- налогов или сборов с юридического лица;
- ненадлежащее исполнение налоговым агентом своих обязанностей;
- попытки скрыть имущество от налоговых органов с целью платить меньше налогов.

Стоит отметить, что согласно нормам действующего законодательства если субъектом налогового преступления становится юридическое лицо, то нести ответственность приходится все же физическим лицам: руководителю и/или главному бухгалтеру компании, поскольку именно им принадлежит право подписи (они подписывает все финансовые документы) и именно они обязаны представлять отчетность в налоговые органы.

Налоговые преступления следует отличать от налоговых правонарушений. Главная отличительная характеристика преступления заключается в том, что оно влечет за собой опасность для общества. Другие отличия касаются мер воздействия. За преступление грозит наказание, за правонарушение — санкции. В связи с чем наказания за налоговые преступления прописаны в УК РФ, за правонарушения — в НК РФ<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Землин А. И., Землина О. М. Налоговое право : учеб. пособие для налоговых консультантов. М., 2013.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Землин А. И. Налоговое право России: Краткий курс : учеб. пособие. М. : Юридический институт МИИТа, 2003.

Разным будет и субъект: преступления совершают только граждане (совершеннолетние и вменяемые), правонарушения — и физические, и юридические лица. Проявляется это в следующем: если привлечена к ответственности компания, то понести наказание могут и отдельные должностные лица.

В НК РФ есть статьи, которые предусматривают наказание за совершенные преступные деяния в экономической сфере:

- ст. 198 предусматривает наказание для физических лиц за несвоевременную подачу налоговой декларации или указание в этом документе недостоверных сведений;

- ст. 199 предусматривает наказание для организаций; при этом п. 1 статьи — для налогового агента, а п. 2 — для группы лиц (сговор); для тех, кто уже был судим за аналогичное преступление; был судим неоднократно; для тех, кто попытался избежать уплаты крупной суммы.

Физические лица, если они впервые не вовремя сдали налоговую декларацию, освобождаются от уголовной ответственности, при условии, что нанесенный ими ущерб незначителен и все убытки были возмещены.

Уголовное дело может быть возбуждено:

- по инициативе налоговых органов, которые подают иск и в качестве доказательства прилагают финансовые документы, подтверждающие факт задолженности;

- по материалам проверок, проведенных работниками правоохранительных органов, которые таким образом отреагировали на поступившее к ним заявление.

- по материалам, которые удалось собрать в ходе оперативно-розыскных мероприятий.

Соккрытие доходов и имущества или непредставление налоговой декларации в установленные законом сроки — один из частых правонарушений. Но и налоговый агент, как это ни парадоксально прозвучит, также может совершать экономические преступления в корыстных целях:

- когда руководитель компании оплачивает свои поездки, проживание в отелях или лечение в санаториях за счет средств фирмы;

- повышение собственного имиджа в глазах акционеров отдельных работников в виде повышения заработной платы и премии сотрудникам компании;

- попытки скрыть плохое финансовое положение компании из страха потерять свою должность.

Все это говорит о том, что руководителю компании следует разграничивать личные интересы от общественных. Это поможет не предстать пред судом в роли обвиняемого по делу о несостоятельности.

Налоговые преступления описаны в ст. 198 УК РФ (деятельность физических лиц) и ст. 199 УК РФ (предпринимательская деятельность). О налоговом преступлении следует говорить в том случае, когда:

— физическое или юридическое лицо уклоняется от уплаты налогов;

- организация не исполняет свои обязанности налогового агента;
- юридическое лицо скрывает свою прибыль или имущество, за которое также следует делать отчисления в налоговую.

За каждое из них придется понести наказание, однако принять соответствующее решение суд может лишь при явном наличии признаков преступного деяния.

Уклонение от уплаты налогов выражается в следующем: предприниматель либо намеренно указывает в декларации ложные сведения о своих истинных доходах, либо также намеренно не предоставляет свою декларацию в налоговые органы. Узнать об этом сотрудники ведомства могут еще до того, как проведут налоговую проверку<sup>1</sup>.

Однако есть данные, выявить которые удастся лишь после указанной проверки. Речь идет о сокрытии денежных средств или имущества с целью платить как можно меньше налогов. В этом случае говорить о противоправных действиях можно лишь тогда, когда соответствующее решение примет суд.

Закон позволяет привлечь к ответственности за совершение налогового преступления только вменяемых физических лиц старше 16 лет. Если противоправное действие было совершено организацией, ответственность возлагается на главного бухгалтера или учредителя фирмы. При этом наказать могут лишь за действия, совершаемые за последние три года.

Если размер долга не способен нанести ущерб общественности, такое деяние не признается налоговым преступлением, но выплатить эту задолженность все же придется, а вместе с ней все пени и штрафы. Если налогоплательщик в течение двух месяцев не платит сумму недоимки, налоговая инспекция имеет право обратиться в суд. Пока суд разбирается во всех обстоятельствах дела, пока он не вынесет свое решение, представителям налоговой службы нельзя предъявлять какие-либо претензии к физическому лицу.

Размер наказания за совершенное налоговое преступление зависит от суммы долга.

Расследование налогового преступления всегда сопряжено с проведением различных проверок и экспертиз. Представители правоохранительных органов хорошо знают свою работу, но в отдельных случаях и они могут нарушить протокол изъятия важных документов. В такой ситуации помощь квалифицированного юриста будет как нельзя кстати.

Уголовная ответственность за налоговые преступления наступает не для всех граждан. Закон освобождает их от необходимости нести наказание в том случае, если:

- нарушение было совершено под воздействием угроз или по принуж-

---

<sup>1</sup> Тарасова В. Ф., Савченко Т. В., Семькина Л. Н. Налоги и налогообложение : учеб. пособие для вузов. М. : КноРус, 2014.

дению;

- поступить таким образом пришлось из-за служебной или иной зависимости.

Если одно из названных обстоятельств сыграло решающую роль, то санкции, предъявляемые к нарушителю, должны быть уменьшены как минимум в два раза. При этом за одно и то же налоговое преступление лицо не может отвечать несколько раз, а если нарушение было совершено более трех лет назад, налогоплательщика и вовсе освобождают от ответственности.

В НК РФ (ст. 111) прописаны обстоятельства, которые не просто смягчают вину нарушителя, они ее полностью исключают. Иными словами, нарушитель не понесет наказание за неуплату налогов, если:

- не смог это сделать из-за произошедшего природного катаклизма;
- он является невменяемым и не отдает отчет в своих действиях;
- его вина не была доказана в ходе судебного разбирательства;
- факт налогового преступления не был выявлен.

Незаконная минимизация налогообложения связана с банальным уклонением от уплаты налогов, путем занижения налоговых платежей. использования фирм однодневок, фиктивных договоров, занижения выручки, увеличения затрат и др. Такая минимизация налогов чревата неприятными последствиями для генерального директора, поэтому большинство прибегает к другому методу. А именно сочетание законной и незаконной минимизации, как ее называют «серая» минимизация налогов. Конечно, данная минимизация налогов требует знаний налогового законодательства, умело использовать инструменты налогового планирования. Любая минимизация налогов должна осуществляться в разумных пределах и схемы минимизации налогов должны постоянно модернизироваться и подстраиваться по изменениям законов.

Существующие схемы минимизации налогов строго индивидуальны, в них используются налоговые льготы, законные способы отсрочки уплаты налогов, освобождения от уплаты налогов, офшорные организации, «организации-прокладки» и многое другое. Существуют также схемы минимизации налогов, которые завязаны на сочетании нескольких организаций с различными режимами налогообложения.

При обнаружении задолженности налоговая служба требует ее погасить. Если юридическое лицо не спешит это сделать, ФНС России арестовывает его счета. Если этих средств недостаточно, арест накладывается на имущество. Деньги, вырученные с его продажи, идут на уплату налога, штрафов, пени и судебных издержек.



## НАЛОГОВЫЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ

**Аннотация.** В статье на основе анализа исследований, посвященных вопросам налоговых преступлений в экономике, а также публикационной активности отечественных и зарубежных ученых показано организационное значение деятельности налогоплательщика.

**Ключевые слова:** налоги, преступление, анализ, налогоплательщики, обязанность физического и юридического лица, ответственность.

© Agabekyan A.

## TAX CRIME

**Abstract.** On the basis of the analysis of researches is devoted to the issues of tax crimes in the economy, as well as publication activity, domestic and foreign scientists, the expert community, the proposed organizational significance for the entire activities of the.

**Keywords:** taxes, crime analysis, taxpayers, the obligation for physical and legal persons, responsible.

---

В условиях рыночной экономики налоги являются важнейшим фактором развития экономической системы, а также необходимым инструментом, способствующим государственному регулированию экономики. Это один из серьезных факторов, влияющих на результаты финансово-хозяйственные организаций. Внедрение эффективной системы налогового планирования позволит сэкономить денежные средства и способствуют развитию бизнеса.

В настоящее время налоговая система нашей страны слишком нестабильна, законодательство постоянно меняется, государство усиливает контроль за соблюдением налоговой системы с целью повышения собираемости налогов.

Одним из способов оптимизации налогов является так называемое планирование налогов. Налоговое планирование является задачей всех

---

<sup>1</sup> Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры «Транспортное право и административное право» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ) **А. И. Землин**.

организаций, поскольку вопрос о конечной сумме уплачиваемых налогов играет не последнюю роль для любого налогоплательщика. На самом деле планирование налогов, предполагаемых к уплате, начинается еще на этапе создания компании, обычно даже до регистрации юридического лица при выборе налогового режима.

Налоговые преступления— это преступления, связанные с уклонением от уплаты налогов. В настоящее время уголовная ответственность за совершение налоговых преступлений в российском законодательстве предусмотрены ст. 198, 199, 199.1, 199.2 УК РФ.

Обязанность каждого физического и юридического лица по уплате налогов установлена Конституцией РФ. Перечень налогов, подлежащих уплате, налоговые ставки, сроки уплаты и категории налогоплательщиков предусмотрены НК РФ. Простая неуплата налога (недоимка) еще не является налоговым преступлением; она становится таковой, только если налоги не уплачены в крупном размере, и не уплачены они умышленно. Распространенным способом совершения налоговых преступлений является внесение искаженных данных в налоговые декларации.

Нельзя путать оптимизацию (минимизацию) налоговых платежей с уклонением от налогов. Оптимизация связана с использованием предоставленных законом льгот, либо выбором законного режима налогообложения, который наиболее выгоден субъекту предпринимательской деятельности, либо с таким планированием доходов и расходов лица, которое позволит субъекту свести размер налогов к минимуму.

В любом случае, оптимизация налогов — это разрешенные законом действия не причиняющие ущерба. Уклонение от уплаты налогов — наоборот, причиняет ущерб государству в виде не поступивших в бюджет налогов, и совершается умышленно.

Сложно доказуемым является умысел обвиняемых на совершение преступлений; сторона обвинения обязана доказать, что неуплата налогов не явилась следствием бухгалтерской ошибки, неправильных подсчетов, а также умысел на совершение налоговых преступлений исключается в случаи противоречия законов.

Законодательно установлена возможность прекращения уголовных дел о налоговых преступлениях при погашении виновным лицом суммы недоимки по налогам. Данный уголовно-правовой рычаг способствует повышению собираемости налогов в бюджет.

В соответствии со ст. 57 Конституцией РФ каждый обязан платить установленные законом налоги и сборы. Это означает, что уплата налога — обязанность всех налогоплательщиков. Определяющим для установления уголовно-правовых запретов в сфере экономики является ст. 8 Конституции РФ, гарантирующая единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности, а

также ст. 34 Конституции РФ, закрепляющая право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом деятельности.

Наряду со многими объективными и субъектами факторами негативное влияние на процесс собираемости налогов оказывает также и налоговая преступность, которая несет в себе серьезную угрозу экономическим основам общества, подрывает устойчивость бюджетной политики, провоцирует социальную напряженность и политическую нестабильность в обществе.

Большинство совершаемых деяний уже давно известно странам с устоявшимися рыночными традициями, однако некоторые из них происходят исключительно из опыта командной экономики, например, незаконное обналичивание.

Большинство налогоплательщиков совершают время от времени деяния, которые соответствуют признакам преступления. Они постоянно решают вопрос: перевешивают ли санкции за отдельные нарушения в пользу, получаемую от осуществления деятельности в целом? Угроза применения санкций способна заставить субъектов предпринимательской деятельности остерегаться вступать в отношения, влекущие налоговую обязанность.

Привлечение к ответственности за налоговые преступления и наложение санкций за их совершение должно осуществляться крайне взвешено, иначе это будет являться подрывом самих основ налогового права. Сложность в разрешении этих проблем обуславливает прежде всего отсутствие единообразного толкования как терминов, введенных законодателем в диспозицию статей составов налоговых преступлений как-то: «бухгалтерские документы», так и разногласия среди теоретиков и практиков относительно момента окончания преступления, минимального размера оплаты труда, который существенным признаком применительно к квалификации и определяет наличие состава преступления.

Масштаб «налоговой преступности» в России в настоящее время представляет собой реальную угрозу экономической, политической и социальной стабильности в обществе ввиду отсутствия развитой базы по этому вопросу, сращивания организованной и экономической преступности, правового нигилизма налогоплательщиков.

Актуальность проблемы определяется широким распространением в России нарушений налогового законодательства, появлением новых форм преступлений, борьба с которыми представляет собой особую трудность, а также спецификой указанных преступлений в связи с особенностью их расследования.

На сегодняшний день можно констатировать массовое уклонение юридических и физических лиц от налогообложения. Во многих случаях оно латентно. Бюджет недополучает огромные деньги, что

неблагоприятно отражается на жизни всего общества, угрожает экономической безопасности государства. Уклонение от уплаты налогов, совершенное одними организациями, и полное внесение налоговых платежей другими нарушает также принцип добросовестной конкуренции между ними в условиях развивающегося рынка, ставит их в неравное положение.

**ОРГАНИЗАЦИОННО ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ  
ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

**Аннотация.** В настоящей статье рассматриваются вопросы, связанные с противодействием коррупции правовыми средствами в современных условиях, выявляются наиболее проблемные и наименее урегулированные в правовом отношении вопросы, содержащие предложение по оптимизации антикоррупционного законодательства в целях устранения выявленных пробелов и коллизий.

**Ключевые слова:** коррупция, предупреждение коррупции, профилактика коррупционной преступности, антикоррупционное законодательство, ответственность за коррупционные правонарушения.

© Anipko I.

**ORGANIZATIONAL AND LEGAL FRAMEWORK  
FOR PREVENTING CORRUPTION IN THE RUSSIAN FEDERATION:  
ISSUES OF THEORY AND PRACTICE**

**Abstract.** This article deals with issues related to counteracting corruption by legal means in modern conditions, identifying the most problematic and least legally regulated issues containing a proposal to optimize anti-corruption legislation in order to eliminate identified gaps and collisions.

**Keywords:** corruption, prevention of corruption, prevention of corruption, anticorruption legislation, responsibility for corruption offenses.

Вопросы противодействия коррупции являлись предметом интереса ученых и законодателей во все времена. Как свидетельствует анализ исторической литературы и правовых памятников, ответственность за коррупционные правонарушения устанавливалась и в Книгах Ветхого Завета, Нового Завета.

В настоящее время коррупция воспринимается как острая социальная

---

<sup>1</sup> Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры «Транспортное право и административное право» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ) **А. И. Землин**.

проблема, оказывающая существенное влияние на развитие общества. Так, в своем выступлении В. В. Путин отметил: «Что касается наших внутривнутриполитических событий, мы последовательно выступаем за борьбу с коррупцией, которая является серьезной проблемой и для нас. Это актуально, и мы это делаем. Я лично выступаю за то, чтобы вопросы по борьбе с коррупцией были постоянно в центре внимания общественности. И позитивно всегда воспринимаю это внимание со стороны людей к этим проблемам»<sup>1</sup>.

Статистика коррупционной преступности свидетельствует, с одной стороны, об увеличении числа коррупционных преступлений, а с другой — о все большей сложности их выявления.

Так, по данным МВД России за период с января по сентябрь 2017 г. зарегистрировано преступлений коррупционной направленности — 24 856, раскрыты — 21 233<sup>2</sup>.

Таблица 1

**Статистические данные о состоянии коррупционной преступности в 2017 г.<sup>3</sup>**

Виды преступлений	Зарегистрировано	Из числа преступлений, дела и материалы о которых находились в производстве в отчетном периоде, раскрыты:
Преступления коррупционной направленности	24 856	21 233
Из них связанные со взяточничеством:	9886	8220
— получение взятки	2730	1923
— дача взятки	1900	1689
— посредничество во взяточничестве	668	423
— мелкое взяточничество	4588	4185
Из них связанные с коммерческим подкупом:	954	948
— коммерческий подкуп	773	695
— мелкий коммерческий подкуп	181	253

<sup>1</sup> URL: <https://ria.ru/politics/20170330/1491128455.html>

<sup>2</sup> <https://мвд.рф/anticorr>

<sup>3</sup> <https://мвд.рф/anticorr>

Таким образом, динамика коррупционной преступности свидетельствует об особой значимости вопросов противодействия коррупции, в том числе и юридическими средствами.

Отмечается существенный спад в работе правоохранительных органов по раскрытию коррупционных преступлений. Так, за первое полугодие текущего года прокуратурой было вскрыто 120,4 тыс. нарушений прав предпринимателей и возбуждено 57 уголовных дел. При этом на 60% возросло количество преступлений, свидетельствующих о воспрепятствовании предпринимательской деятельности. Большая часть поступивших от бизнесменов жалоб касалась, непосредственно, незаконного отчуждения имущества, необоснованного уголовного преследования и административного давления. Оказывается, что общее количество зарегистрированных должностных преступлений (гл. 30 УК РФ) сократилось почти на 45% (до 8 тыс.), из которых более тысячи были совершены в крупном или особо крупном размерах. В свою очередь, из 3,8 тыс. фактов взяточничества в целом взяток в крупном или особо крупном размерах выявлено всего 940, а посредничества — менее 500. В то же время выявление мелких взяток (до 10 тыс. руб.) существенно возросло и составило 3,2 тыс. Данные показатели раскрываемости коррупционных преступлений повысились лишь у ФСБ России, улучшившись на 1,5% (до 1,2 тыс. выявленных преступлений)<sup>1</sup>.

Под коррупцией в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273 «О противодействии коррупции» понимается: «Злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами». Из данного определения следует, что оно не носит сущностного или содержательного характера, а лишь содержит перечисление составов коррупционных преступлений, предусмотренных УК РФ. При этом содержащийся в легальном определении перечень коррупционных нарушений исчерпывающим не является.

Указанные обстоятельства не способствуют четкому определению и отмежеванию коррупционных преступлений от иных преступлений в экономической сфере, что влечет за собой определенные проблемы и неоднозначность в правоприменении.

Под противодействием коррупции в Федеральном законе «О противодействии коррупции» законодатель понимает деятельность самих федеральных органов государственной власти, органов государственной вла-

---

<sup>1</sup> URL: [http://www.ng.ru/kartblansh/2017-08-01/3\\_7041\\_kartblansh.html](http://www.ng.ru/kartblansh/2017-08-01/3_7041_kartblansh.html).

сти субъектов РФ, органов местного самоуправления, а также институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

а) по предупреждению коррупции, непосредственно, по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);

б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию данных коррупционных правонарушений (то есть, борьба с коррупцией);

в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Таким образом, особое внимание уделяется вопросам профилактики и предупреждению коррупционных правонарушений. Вполне очевидно, что решением проблем общей и частной превенции должны служить меры ответственности, установленные за коррупционные правонарушения, а также неотвратимость их применения к виновным лицам.

Понятие взяточничества охватывает два вида преступлений: получение взятки (ст. 290 УК РФ) и дача взятки (ст. 291 УК РФ). Близки к ним такие уголовно наказуемые деяния, как коммерческий подкуп (ст. 204 УК РФ) и провокация взятки либо коммерческого подкупа (ст. 304 УК РФ).

Рассматривая вопросы привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения, следует отметить, что многочисленные неоднозначности законодательства повлекли за собой необходимость разъяснения порядка применения мер ответственности за коррупционные преступления.

В связи с вопросами, возникающими у судов при рассмотрении уголовных дел о взяточничестве (ст. 290, 291 и 291.1 УК РФ) и об иных связанных с ним преступлениях, в том числе коррупционных (в частности, предусмотренных ст. 159, 160, 204, 292, 304 УК РФ), и в целях обеспечения единства судебной практики Пленум Верховного Суда РФ, руководствуясь ст. 126 Конституции РФ, ст. 9, 14 Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», постановляет дать судам следующие разъяснения.

Во-первых, при разрешении вопроса о том, совершено ли коррупционное преступление должностным лицом, лицом, которое занимает государственную должность Российской Федерации либо государственную должность субъекта РФ, иностранным должностным лицом, должностным лицом публичной международной организации, а равно лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, судам следует, непосредственно руководствоваться примечаниями 1, 2 и 3 к ст. 285, примечанием 2 к ст. 290, примечанием 1 к ст. 201 УК РФ, учитывать при этом соответствующие разъяснения, содержащиеся в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о



превышении должностных полномочий».

Во-вторых, при рассмотрении дел о преступлениях, предусмотренных ст. 290 УК РФ, судам необходимо иметь в виду, что в данной статье установлена ответственность за получение взятки: а) за совершение должностным лицом входящих в его служебные полномочия действий (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, б) за возможность содействия должностным лицом в силу своего должностного положения совершению указанных действий (бездействию), в) за общее покровительство или попустительство по службе, г) за совершение должностным лицом незаконных действий (бездействие)<sup>1</sup>.

Таким образом, проведенный весьма краткий, абрисный и не претендующий на полноту анализ вопросов применения мер юридической ответственности за нарушения коррупционной направленности в целях профилактики и предупреждения коррупции в Российской Федерации, позволяет утверждать о необходимости дальнейшего совершенствования как системы законодательства, так и правоприменительной практики.

---

<sup>1</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2013 г. № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях».

## ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ ИНСТИТУТА ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ РОССИИ В ДОРЕВОЛЮЦИОННЫЙ ПЕРИОД

**Аннотация.** В статье рассматриваются основные этапы формирования системы финансового контроля в нашей стране. Анализируются основные нормативные акты, принятые в дореволюционный период, касающиеся сферы регулирования финансового контроля. Дается характеристика основных целей, осуществляемых в тот период реформ государственного финансового контроля.

**Ключевые слова:** финансовый контроль, реформа, налоги, принцип единства кассы.

© Vanko V.

## THE MAIN STAGES OF FORMATION OF THE INSTITUTE OF FINANCIAL CONTROL OF RUSSIA IN THE PRE-REVOLUTIONARY PERIOD

**Abstract.** The article considers the main stages of formation of the system of financial control in our country. Analyzes the main normative acts adopted in the pre-revolutionary period, concerning the regulation of financial control. The characteristic of the main objectives undertaken in the period of reform of the state financial control.

**Keywords:** financial control, reform taxes, the principle of unity of cash.

---

Возникновение финансового контроля как правового явления неразрывно связано с образованием государства, так как именно у государства появляется потребность в организации финансового контроля в системе публичных финансов, что позволяет рассматривать финансовый контроль в качестве одного из важнейших элементов государственной власти. Основное значение финансового контроля заключается в обеспечении эффективности государственной финансовой политики, в формах и методах, которые существуют на данном этапе исторического развития.

Как справедливо отмечает Д. О. Серов, «...любой государственный ин-

---

<sup>1</sup> Рецензент — кандидат юридических наук, доцент кафедры «Финансовое право и налогообложение» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ) **В. А. Мальцев.**

ститут возникает на стыке объективной и субъективной предпосылок. Это означает, что, с одной стороны, должна сложиться общественная потребность в появлении того или иного института, с другой — необходимость основания соответствующего института должен осознать законодатель»<sup>1</sup>.

Как правовой институт финансовый контроль начинает формироваться в античный период. Полисная культура, развитие торговли и ремесел способствовали быстрому развитию товарно-денежных отношений, которые находились в сфере интересов государственной власти и нуждались в правовом регулировании. В Афинах финансовый контроль состоял в сборе и учете налогов. В Спарте в соответствии с законами Ликурга управление казной государства находилось в компетенции уполномоченных должностных лиц (геронтов), для контроля их деятельности назначались специальные финансовые контролеры (эфоры). В период Римской империи финансовый контроль заключался в проверке императором, представлявшим собой высший орган финансового контроля, отчетов правителей провинций и лиц, ведавших казной. Прокураторы фиска, которые находились в каждой провинции, осуществляли надзор за сбором налогов и поступлением доходов в государственную казну, осуществляя функцию финансового контроля. За судебную защиту нарушенных прав государственной казны отвечали специальные представители казны в судах — адвокаты фиска<sup>2</sup>. По мнению Н. В. Платоновой, выработанные в римский период формы государственного контроля, включая и финансовый, нашли свое отражение в современных правовых системах<sup>3</sup>.

Официальной датой учреждения финансового контроля в России считается 10 марта 1656 г., день учреждения Приказа Счета Большой казны (Счетного приказа), который положил начало государственному финансовому контролю в России<sup>4</sup>.

Однако отдельные функции финансового контроля наблюдаются с момента возникновения Древнерусского государства, в котором высшими контрольными государственными полномочиями обладал князь, а основные функции управления финансами реализовывались Боярской Думой.

Развитие товарно-денежных отношений и экономики русского государства обусловило появление финансово-правовых норм уже в первых кодифицированных источниках русского права.

Так, в Уставе князя Владимира Святославича (X — начало XI вв.) нормы ст. 3 регулируют получение церковных доходов, а в Пространной редакции

---

<sup>1</sup> Серов Д. О. Фискальная служба и прокуратура России первой трети XVIII в. : автореф. дис. ... д-ра ист. наук. Екатеринбург, 2010. С. 9.

<sup>2</sup> Владимирова О. В. Государственный финансовый контроль России в XVII—XIX вв. : дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2003. С. 23.

<sup>3</sup> Платонова Н. В. Государственный контроль (фискалитет) в России и русское общество в первой четверти XVIII века : дис. ... канд. ист. наук. М., 2000. С. 44—45.

<sup>4</sup> Распоряжение Президента РФ от 14 февраля 2006 г. № 65-рп «О праздновании 350-летия установления государственного финансового контроля в России».

Русской Правды (XII в.) нормы ст. 96, 97 регулируют порядок взимания сборов в пользу представителей княжеской власти, ведавших строительством городских стен и мостов<sup>1</sup>.

В результате анализа научной литературы необходимо выделить следующие этапы формирования институтов финансового контроля в России:

1) этап зарождения финансового контроля (XI—XIV вв.) — происходит создание первых органов государственного управления, финансовое управление сливается с общим, в кодифицированных источниках права отмечается появление первых финансово-правовых норм;

2) этап становления финансового контроля (XV — конец XVII в.) — характеризуется формированием государственного финансового контроля как отдельной отрасли государственного управления, а также созданием специализированного органа финансового контроля (Приказа Счетных дел), в этот период появляются первые кодифицированные нормативные правовые акты, целиком посвященные регулированию финансово-правовых отношений: например, Белозерская таможенная грамота 1497 г. (первая дошедшая до нас таможенная грамота), которая существенно дополняла Судебник 1497 г. и явилась правовой основой для создания других таможенных грамот, в этот период возникает прообраз общегосударственного бюджета (сведения о существовании «годовой» большой сметы доходов и расходов относятся к началу в XVII в., а именно к 1623 г., первым годам царствования дома Романовых<sup>2</sup>);

3) этап централизации финансового контроля (первая половина XVIII в. — первая половина XIX в.) — для этапа централизации финансового контроля характерно дальнейшее формирование и совершенствование органов финансового контроля (Ближняя канцелярия, Сенат, фискалитет, Ревизион- и Камер-коллегия, Штатс-контор-коллегия), охватом финансовым контролем местного уровня власти: создание Казенных палат (реформа Екатерины II), внедрением принципа единоначалия в деятельность центральных органов государственного финансового контроля, существованием ежегодной росписи доходов и расходов (к примеру, при Екатерине II составлялась перед началом года табель о доходах, расходах, остатках, а в конце каждого года ведомость о доходах, расходах и недоимках, в то же время, правовой регламентации составления этих документов не существовало);

4) этап реформирования органов финансового контроля (первая половина XIX в. — 1890-е гг.) — данный этап характеризуется проведением министерской реформы, оформлением правового статуса Государственного контроля и Министерства финансов как органов финансового контроля (Высочайший манифест от 28 января 1811 г. «Об устройстве Главного

---

<sup>1</sup> Памятники русского права / под ред. С. Ф. Юшкова. М., 1952. С. 248.

<sup>2</sup> Болтинова О. В. Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 47.

управления Ревизии Государственных счетов»), составлением с 1803 г. ежегодных государственных бюджетов, представлявших собой росписи доходов и расходов министерств, принятием акта регулирующего бюджетный процесс (Правил о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений от 28 мая 1862 г.), с его принятием росписи стали публиковаться изданием кодифицированного нормативного правового акта, закреплявшего правовой статус Государственного контроля (Закон о Государственном контроле от 28 апреля 1892 г.);

5) этап предреволюционных попыток реформирования финансового контроля (1890-е гг. — 1917 г.) — данный этап характеризуется попытками парламентского реформирования органов финансового контроля, в частности, в 1907 г. Государственная Дума ставила вопросы об изъятии государственного контролера из состава Совета министров и подчинении его непосредственно Государственной Думе, о несменяемости государственных контролеров и ревизоров по образцу счетных палат Западной Европы.

Необходимо отметить, что предложения Государственной Думы были передовыми по тем временам и направлены на создание условий для независимости государственного контроля в Российской империи, которая как справедливо отмечает Е. Ю. Грачева<sup>1</sup>, должна быть обеспечена финансовой самостоятельностью органа контроля, более длительными по сравнению с парламентскими сроками полномочий руководителей этих органов и конституционным закреплением их статуса.

По мнению Н. А. Сеницына, реформы в сфере финансового контроля, проводимые после Петра I, отличались высоким уровнем целеполагания и тщательной подготовкой<sup>2</sup>. Отмечается ясное понимание целей, задач, предварительное изучение зарубежного опыта, последующее принятие законов и проведение на их основе намеченных преобразований. Многие новации в правовом регулировании финансовой сферы Российской империи были использованы и после 1917 г.

Ярким примером выступает принцип единства кассы, так, в 1862 г. было принято решение о единстве кассы, в результате которого исполнение государственного бюджета было передано Государственному банку. Новые кассовые правила определяли порядок движения государственных денежных средств, от приема поступающих в казну платежей до выдачи из казны денег кредиторам. До этого бюджетная система основывалась на принципе множественности ведомственных и территориальных касс. В вышеуказанные учреждения осуществлялось поступление бюджетных платежей, имеющих специальное назначение и идущих на покрытие зара-

---

<sup>1</sup> Грачева Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 49.

<sup>2</sup> Сеницын Н. А. Бюджетное право дореволюционной России. М., 1998. С. 48.

нее установленных расходов. При этом сбор денежных средств осуществлялся различными учреждениями. Принцип единства кассы кардинально изменил ситуацию в финансовой сфере. Теперь все доходы государства поступали в кассы министерства финансов, на которые возлагались новые для них обязанности по осуществлению расходов. Необходимо отметить, что реформы 1860—1870-х гг. оказали существенное влияние на всю сферу финансового управления в России. Новые кассовые правила внедрялись сначала в столице<sup>1</sup>, а затем распространялись на другие части империи<sup>2</sup>.

Реформы позволили существенно усилить государственный контроль над бюджетными средствами и привели к упрочнению места казначейства в финансовой системе империи. Принцип единства кассы закрепил возросшую роль налогов в формировании бюджета и регулируемую функцию бюджетно-налоговой политики в экономике. Министерство финансов получило возможность использования излишков средств, полученных в одних кассах, для покрытия недоимок в других. Государственное казначейство стало существовать как единая система исполнительных органов власти<sup>3</sup>.

Кассовые правила охватили четыре основных направления:

- организацию касс, а именно: кассы взимания доходов и кассы производства расходов;
- взаимоотношения распорядительных управлений с Министерством финансов по передаче сведений о доходах и расходах;
- взимание доходов;
- производство расходов.

Таким образом, органы финансового контроля получали возможность осуществлять контроль на основании общего для всех порядка отчетности и осуществлять ревизию оборотов денежных средств, с точки зрения их соответствия установленному законом порядку.

В результате проведенного анализа становления института финансового контроля можно сделать вывод о том, что в рассматриваемый период государством были осуществлены необходимые мероприятия для решения проблем развития и совершенствования финансового контроля, а отдельные его принципы, положенные в основу его функционирования в Российской империи, не потеряли своего значения и в современной России. При этом многие рекомендации дореволюционных ученых и специалистов, особенно касающиеся системы правового регулирования сферы

---

<sup>1</sup> Именной указ Сенату от 8 октября 1863 г. «Об устройстве в Санкт-Петербурге с 1 января 1864 года в виде опыта единства кассы с временной ревизией оборотов ее».

<sup>2</sup> Высочайшее утвержденное мнение Государственного Совета «Об открытии, с 1-го января 1865 года, местных контрольных учреждений в 12-ти губерниях, в которых с того времени вводится единство кассы» от 30 ноября 1864 г.

<sup>3</sup> Горбачева Е. А., Зубрин В. В. Правовое регулирование деятельности бюджетных учреждений России: исторический аспект // Мониторинг правоприменения. 2012. № 2. С. 4—18.

финансового контроля, до сих пор сохраняют свою актуальность.

### **Литература**

1. Голубев, А. В. Правовой статус субъектов финансово-бюджетного контроля. — М., 2011.
2. Горбачева, Е. А. Правовое регулирование деятельности бюджетных учреждений России: исторический аспект / Е. А. Горбачева, В. В. Зубрин // Мониторинг правоприменения. — 2012 — № 2. — С. 4—18.
3. Грачева, Е. Ю. Финансовый контроль — подотрасль финансового права // Финансовое право. — № 2. — 2002.
4. Кондрат, Е. Н. Создание единой правовой основы регулирования финансового контроля как условие обеспечения финансовой безопасности государства // Административное и муниципальное право. — 2011. — № 3. — С. 84—89.
5. Лапина, М. А. Понятие и виды финансового контроля / М. А. Лапина, А. С. Ловинюков // Юридический мир. — 2012. — № 4. — С. 28—31.
6. Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы / отв. ред. Е. Ю. Грачева. — М., 2013.
7. Памятники русского права / под ред. С. Ф. Юшкова. — М., 1952.
8. Пашенцев, Д. А. Финансовое право Российской империи: от идей к реализации / Д. А. Пашенцев, Е. Л. Алехина, М. И. Долакова. — М., 2012.
9. Ильин, А. Ю. Правовая доктрина финансового контроля / А. Ю. Ильин, М. А. Моисеенко // Финансовое право. — 2014. — № 4. — С. 14—23.
10. Синицын, Н. А. Бюджетное право дореволюционной России. — М., 1998.
11. Шохин С. О. Новый этап в развитии финансового контроля // Юрист. — 2013. — № 19. — С. 32—36.

## НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ИСТОРИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ АУДИТА

**Аннотация.** Статья посвящена изучению вопроса исторической эволюции аудита как правового явления. Финансы и финансовый контроль имеют органическую связь с государством через контрольную функцию финансов, которая предполагает наличие развитых общественных отношений в государстве, соответствующую этим отношениям и регламентированную нормами права деятельность государственных органов. Аудит (независимый контроль) является, наряду с общественным и государственным контролем, важным элементом системы государственного финансового контроля.

**Ключевые слова:** аудит, финансы, финансовый контроль, бухгалтерский учет, нормативное регулирование.

© Vanko V.

## SOME OF THE QUESTIONS OF THE HISTORICAL DEVELOPMENT OF AUDIT

**Abstract.** The article is devoted to the study of the historical evolution of audit as a legal phenomenon. Finance and financial control have an organic relationship with the state through the control function of Finance, which involves the presence of well developed public relations in the state corresponding to the relations regulated by the law the activity of state bodies. Audit (independent control) is, along with public and state control, an important element of the system of state financial control.

**Keywords:** audit, Finance, financial control, accounting, regulation.

---

Аудит (независимый контроль) является, наряду с общественным и государственным контролем, важным элементом системы государственного финансового контроля.

Состояние правового регулирования финансового контроля зависит от уровня развития экономики и государственных институтов, соотношения форм собственности и иных обстоятельств.

С процессами возникновения государства и права прочно связано воз-

---

<sup>1</sup> Рецензент — кандидат юридических наук, доцент кафедры «Финансовое право и налогообложение» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ) **В. А. Мальцев.**



никновение учета и контроля, финансов и финансового контроля.

Как отмечает В. А. Мальцев, материальным содержанием финансов являются фонды денежных средств<sup>1</sup>.

По мнению Е. Ю. Грачевой<sup>2</sup>, научное определение финансового контроля, как специальной деятельности государственных органов в процессе формирования и использования фондов денежных средств, справедливо для всех исторических периодов. Финансы и финансовый контроль имеют органическую связь с государством через контрольную функцию финансов, которая предполагает наличие развитых общественных отношений в государстве, соответствующую этим отношениям и регламентированную нормами права деятельность государственных органов.

Аудит представляет собой одну из форм контроля финансово-хозяйственной деятельности, и как справедливо отмечает Л. Л. Арзуманова, неразрывно связан с бухгалтерским учетом, который является основной и самой древней формой финансового контроля<sup>3</sup>.

Первое в истории человечества нормативное закрепление учета и отчетности, как основных элементов финансового контроля, многие исследователи<sup>4</sup> связывают с Кодексом Хаммурапи, согласно которому в целях налогообложения торговцам вменялось самостоятельно вести учет, а храмам предписывалось ведение государственных счетов.

В шумерской цивилизации важную роль играл учет расчетов, которые осуществлялись в рамках натурального хозяйства и велись в весовых единицах. Факты хозяйственной жизни необходимо было фиксировать: сделки оформлять расписками, которые учитывались при инвентаризации, не оформленные надлежащим образом сделки признавались ничтожными. Ежегодно проводились ревизии счетов и инвентаризация<sup>5</sup>.

Таким образом, инвентаризация (проверка наличия материальных активов) явилась первым дошедшим до наших дней учетным приемом, а ревизия — организационной формой осуществления финансового контроля.

Дальнейшее развитие различных форм контрольной деятельности согласно научной и учебной литературе получило свое развитие в древних цивилизациях Индии, Китая, Египта и Греции<sup>6</sup>.

Активизация торговли и хозяйственной жизни государств способствует

---

<sup>1</sup> Мальцев В. А. Финансовое право : учебник. М., 2008. С. 6.

<sup>2</sup> Грачева Е. Ю. Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы. М., 2013. С. 10.

<sup>3</sup> Арзуманова Л. Л. Финансово-правовое регулирование обязательного аудита в Российской Федерации : дис. канд. юрид. наук. М., 2006. С. 15.

<sup>4</sup> Конков В. И. История возникновения бухгалтерского учета : учебник. Архангельск, 2008. С. 26.

<sup>5</sup> Lee Teck-Heang, Azham Md. Ali. The evolution of auditing: An analysis of the historical development // Journal of Modern Accounting and Auditing, ISSN1548-6583, USA, Dec. 2008. Vol. 4. № 12 (Serial № 43).

<sup>6</sup> Например: Соколов Я. В. Бухгалтерский учет: от истоков до наших дней : учеб. пособие для вузов. М., 1996. С. 32.

их экономическому развитию, что вызывает необходимость учета и контроля фондов денежных средств и ресурсов со стороны участников экономического оборота, что привлекает внимание законодателя, который регулирует общественные отношения в сфере финансового контроля посредством норм финансового права.

Цель аудита в ранний период его существования заключалась, в первую очередь, в проверке честности лиц, имеющих фискальные обязанности.

Как отмечает Ли Тек-Хеанг и др.<sup>1</sup>, контрольные мероприятия, осуществлявшиеся в Древней Греции (около 350 года до н. э.), ближе всего стоят к современному пониманию аудита. Существование таких мероприятий подтверждается Аристотелем, который отмечал, что избранные по жребию «уполномоченные лица» рассматривали отчеты «государственных служащих», результаты этих рассмотрений оглашались перед судом. В случае установления растраты лицо, осуществившее вышеуказанное деяние, осуждалось судом с наложением штрафа в десятикратном размере от растроченной или похищенной суммы. На любого, кого суд на основании их доказательств обвинит в коррупции, также должен быть наложен штраф в десять раз больше взятки. При установлении виновности в административной ошибке оценивалась сумма ущерба. Величина штрафа была эквивалентна сумме ошибки, штраф выплачивался в течение девяти месяцев, в случае невыплаты в срок он удваивался. Понятие ошибки было введено в оборот Аристотелем, который провел их анализ и систематизацию<sup>2</sup>. Аристотель уделил внимание вопросам финансового контроля в своем труде «Политика», где подчеркнул необходимость проверок и разграничил вопросы учета и контроля<sup>3</sup>.

Финансовая отчетность общественных храмов высекалась на каменной плите и выставлялась для публичного ознакомления, виновные в нарушении сроков представления отчета несли наказание в соответствии с законом. Таким же образом население греческих полисов информировалось о расходах на общественные нужды государственных учреждений. Здесь необходимо отметить, что древнегреческие чиновники осознавали значимость финансового контроля за расходованием общественных средств, понимали, что необходимо обеспечить его публичный характер.

Последующее развитие контрольная деятельность получила в Древнем Риме. В период проведения налоговой реформы Сервия Туллия в целях усиления контроля за сбором налогов возникла необходимость подтверждения достоверности отчетов о доходах свободных граждан Рима, что привело к созданию двойной записи фактов хозяйственной жизни, кото-

---

<sup>1</sup> Lee Teck-Heang, Azham Md. Ali. The evolution of auditing: An analysis of the historical development // Journal of Modern Accounting and Auditing, ISSN1548-6583, USA, Dec. 2008. Vol. 4. № 12 (Serial № 43).

<sup>2</sup> Аристотель. О софистических опровержениях // Соч. в 4 т. Т. 2. М., 1978. С. 584—585.

<sup>3</sup> Аристотель. Политика. Электронная библиотека «Гражданское общество» // URL: <http://www.civisbook.ru/>

рая позже получит наименование двойной бухгалтерии. Однако в римской бухгалтерии еще не было счетов собственных средств, которые появятся позже и будут описаны Лукой Пачоли<sup>1</sup>.

Необходимо отметить, что в Древнем Риме на основе древнегреческого опыта действия в сфере контроля и учета достигли высокого уровня развития. Так, например, в целях контроля за финансами в провинциях, Октавиан Август создал институт прокураторов. При Клавдии контроль за финансами и имуществом императорского дворца осуществляли два отдельных «департамента»<sup>2</sup>.

Исторической и правовой науке хорошо известны древнеримские «приходно-расходные книги» (журнал *adversaria* и *codex* или (*tabulae*) *ассепти et ехренси*, книга доходов и расходов). Записи о сделках, внесенные в эти «приходно-расходных книги», являлись основаниями для возникновения обязательств, учитывались при слушании в суде и сыграли важную роль в развитии римского права<sup>3</sup>.

В эпоху возрождения происходило оживление экономической и политической жизни в Европе. В этот период купцы Флоренции, Генуи и Венеции, а также многих других торговых городов-республик использовали «аудиторов» для проверки товаров, привезенных морским путем. Установлено, что аудит в г. Пиза в 1394 г. предназначался для проверки счетов правительственных чиновников, с целью выявления растрат<sup>4</sup>.

Основные идеи и постулаты римской бухгалтерии, которые сохранились в темные века средневековья в монастырях, применялись вплоть до времен позднего средневековья в крупных экономических субъектах. Рост денежных оборотов привел к необходимости учета всего имущества в стоимостном выражении и введению счетов собственных средств, ранее это был счет капитала<sup>5</sup>.

Основателем бухгалтерского учета и современного понимания системы двойной записи считается Л. Пачоли, который в 1494 г. в работе «Трактат о счетах и записях» сформулировал представление о целостности системы бухгалтерского учета, признаком гармонии которой является сходимость баланса. Согласно его мнению метод двойной записи может применяться как для изучения состояния отдельного предприятия, так и для экономической системы государства в целом.

Кроме того, с точки зрения финансового контроля, благодаря появле-

---

<sup>1</sup> Шапошников А. А. Этические координаты профессии бухгалтера и аудитора // Идеи и Идеалы № 3(29). Т. 1. 2016. С. 51.

<sup>2</sup> Скрипилев Е. А. Основы римского права : учебник. М., 2013. С. 76.

<sup>3</sup> Санфилиппо Ч. Курс римского частного права. М., 2012 С. 283.

<sup>4</sup> Lee Teck-Heang, Azham Md. Ali. The evolution of auditing: An analysis of the historical development // Journal of Modern Accounting and Auditing, ISSN1548-6583, USA, Dec. 2008. Vol. 4. № 12 (Serial № 43).

<sup>5</sup> Соколов Я. В. Бухгалтерский учет: от истоков до наших дней : учеб. пособие для вузов. М., 1996. С. 44.

нию счетов собственных средств, стало возможным получить представление о результатах использования имущества, а не только о его состоянии.

Первые документально подтвержденные упоминания об аудите, как институте финансового контроля, встречаются в архивах Национального управления аудита Великобритании (1314), Суда счетов Франции (1318), Суда счетов Королевства Нидерландов (1386)<sup>1</sup>.

Как справедливо отмечает В. Я. Соколов<sup>2</sup>, эволюция хозяйственной деятельности предопределила необходимость последующего развития финансового контроля, в частности контроля за качеством учетной информации. В этот период в Англии понятие «аудитор» выделяется из родового понятия «бухгалтер» и возникают условия для зарождения института аудита, как важного метода финансового контроля.

С этого момента основной задачей бухгалтера остается организация и ведение бухгалтерского учета, а функцией аудитора является независимая проверка бухгалтерской отчетности.

В начальный период развития аудита в Англии существовало два вида аудита (аудит городской и аудит поместий).

Городской аудит носил публичный характер, при обнародовании отчетов в присутствии государственных чиновников имели право находиться обычные граждане.

Аудит поместий представлял собой проверку счетов финансовых менеджеров (управляющих) поместий с последующим устным отчетом перед советом управляющих и владельцем поместья. Как правило, аудитор выбирался из состава членов совета и фактически явился прототипом современного внутреннего аудитора.

Необходимо отметить, что в своей деятельности аудиторы данного периода уже опирались на концепцию существенности, т.е. определяли приемлемую величину искажения бухгалтерской отчетности, влияющей на аудиторское мнение о достоверности бухгалтерской отчетности<sup>3</sup>.

В. Я. Соколов<sup>4</sup> отмечает, что существует достаточное количество подтверждений активной деятельности аудиторов в эпоху средневековья.

Образование единой аудиторской службы для проверки финансовой отчетности государственных учреждений относится к 1559 г., до этого момента у каждого направления государственной деятельности были свои аудиторы.

---

<sup>1</sup> Черняева З. А. Правовое регулирование аудита эффективности бюджетных расходов: зарубежный опыт и практика применения в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 16.

<sup>2</sup> Соколов Я. В. Бухгалтерский учет: от истоков до наших дней : учеб. пособие для вузов. М., 1996. С. 53; Бауер О. О. Мемуары к истории бухгалтерии. М., 1911. С. 2–5.

<sup>3</sup> Арзуманова Л. Л. Финансово-правовое регулирование обязательного аудита в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук М., 2006. С. 15.

<sup>4</sup> Соколов Я. В. Бухгалтерский учет: от истоков до наших дней : учеб. пособие для вузов. М., 1996. С. 38.

До 1840 г. аудит был ограничен выполнением детальной проверки каждой транзакции, основная задача аудита заключалась в выявлении мошенничества. Концепция выборочной проверки в тот период не являлась частью процедуры ревизии.

Промышленное производство в течение вышеуказанного периода было связано в основном с мелкими хозяйствами и небольшими предприятиями, собственники которых не нуждались в независимой информации об эффективности управления ресурсами, так как сами являлись участниками процесса управления хозяйствующим субъектом.

Результатом промышленной революции явилось увеличение масштаба финансовых операций. Для создания крупных предприятий и обеспечения возросшего объема капитальных затрат потребовалось привлечение значительного количества капитала.

На передний план выходит корпоративная форма предприятий с акционерной формой собственности, основанной на добровольном объединении капитала. С этого момента начинается новейшая история аудита.

Усложнение системы бухгалтерского учета потребовало специальных знаний и методов проверки. Кроме того, аудитор должен был обладать необходимыми знаниями и быть «уважаемым членом общества», так как его мнение о состоянии отчетности являлось решающим для акционеров и суда (в случае судебного разбирательства).

Первое нормативное закрепление порядка оказания аудиторских услуг для акционерных обществ произошло в 1844 г. в Англии. Согласно Закону о компаниях (Companies Act) правления компаний обязаны не реже одного раза в год проводить проверку бухгалтерских счетов с привлечением аудитора (для составления отчета о деятельности компании акционерам).

В последующем законы об обязательном аудите были приняты во Франции в 1867 г., в США в 1937 г., в Германии в 1931 г.

К 1854 г. относят возникновение в Эдинбурге первого в мировой истории объединения бухгалтеров и аудиторов, которые принимали на себя определенную долю ответственности за объективность проверки и достоверность финансовой отчетности в случае возможных убытков клиентов.

В 1862 г. в Англии был принят закон, регулирующий аудиторскую деятельность. В 1880 г. был основан Институт присяжных бухгалтеров в Англии и Уэльсе.

Как отмечается в зарубежной научной литературе<sup>1</sup>, решения по делам Лондон и Центральный Банк (1895), и хлопчатобумажный комбинат Кингстона (1896) подтвердили, что целью аудита было обнаружение мошенничества и ошибок. Эти дела, в свою очередь, установили общее направление предполагаемой деятельности аудиторов. В классическом труде Лоуренса

---

<sup>1</sup> Lee Teck-Heang, Azham Md. Ali. The evolution of auditing: An analysis of the historical development // Journal of Modern Accounting and Auditing, ISSN1548-6583, USA, Dec. 2008. Vol. 4. № 12 (Serial № 43).

Р. Дикси (1892) «Практическое руководство для аудиторов» было отмечено, что цели аудита заключались в обнаружении мошенничества, выявлении технических ошибок и обнаружении ошибок целей. Аудит этого периода носил ярко выраженный подтверждающий характер, так как деятельность аудитора заключалась фактически в повторном выполнении уже осуществленных операций.

Рост американской экономики вызвал смещение центра развития аудита из Великобритании в США. В годы восстановления после Великой депрессии развитие кредитных учреждений и рынка ценных бумаг способствовало развитию рынка капитала. По мере увеличения компаний в размерах, необходимость разделения собственности и функции управления становилась все более очевидной.

Поэтому, чтобы подтвердить, что средства продолжают поступать от инвесторов к компаниям, и финансовые рынки функционируют нормально, необходимо выразить «разумную уверенность», что в отчетности компании отражены достоверно ее финансовое положение и результаты хозяйственной деятельности.

Как справедливо отмечает Р. П. Булыга<sup>1</sup>, результаты аудиторской проверки необходимы инвесторам и кредиторам для принятия решений об условиях участия в том или ином финансовом проекте. Для предупреждения возможных кризисов в 1933 г. Нью-Йоркская фондовая биржа вводит нормы, предписывающие проводить аудит компаний, акции которых котируются на бирже.

В этот период фокус основной функции аудита начинает смещаться от выявления мошенничества и ошибок в сторону оценки достоверности и полноты финансовой отчетности компаний (активов в бухгалтерском балансе).

1917 год в истории аудита знаменателен изданием «прообраза» первых аудиторских стандартов «Унифицированного бухгалтерского учета», совместного труда Профессионального объединения практикующих бухгалтеров (АICPA) и Федеральной торговой комиссии (FTC). В Унифицированном учете содержались инструкции по проверке счетов, примерная программа аудита, форма аудиторского заключения.

Дальнейшая эволюция аудита привела к развитию концепции существенности в аудите и применению выборочного метода проверки, что было связано с ростом объема и количества сделок.

Выборочный метод проверки позволяет аудитору проверять не все сделки. При использовании выборочного метода аудитор имеет возможность не проверять сплошным порядком все факты хозяйственной жизни предприятия, при этом необходимо полагаться на результаты внутреннего контроля.

Этот этап развития современного аудита получил название системно-

---

<sup>1</sup> Булыга Р. П. Основы аудита : учебник. М., 2010. С. 4.

ориентированного аудита, для него характерно акцентирование внимания на аудите средств контроля, а не на ординарной проверке транзакций.

Кроме того, для этапа системно-ориентированного аудита характерна разработка нормативно-правовой основы аудита (стандартов национального уровня), создание регулирующих государственных органов и саморегулируемых организаций аудиторов. В 1934 г. в США создается Комиссия по ценным бумагам и биржевым операциям (SEC), отвечающая за нормативное регулирование аудита, в 1947 г. возник Институт внутренних аудиторов (IIA). Итогом этого периода явилось начало деятельности, продолжающейся по настоящее время, по разработке международных стандартов аудита (в 1991 г. был издан первый Международный стандарт аудита (ISA)).

Третий этап новейшей истории развития аудита носит наименование этапа риск-ориентированного аудита. Для данного этапа развития аудита характерна фокусировка аудита на выявление возможных направлений деятельности объектов аудита с высоким возможным риском, что оптимизирует проверку в целом. При этом значение оценки системы внутреннего контроля (аудита) является одним из основных инструментов аудиторской проверки.

В заключении необходимо отметить, что современный этап развития сочетает в себе элементы всех трех периодов новейшей истории развития аудита. В зависимости от целей проверки на первый план может выступать изучение системы внутреннего контроля объекта аудита, или использоваться риск-ориентированный подход, что не исключает изучение внутреннего контроля или использование подтверждающего метода при необходимости.

Подводя итог вопросам рассмотрения исторического развития аудита необходимо отметить, что в процессе своего развития аудит прошел длительный период развития:

- в рабовладельческий период зародился и стал развиваться в Римской империи в рамках бухгалтерского учета;
- в средние века из бухгалтерского учета выделился аудит как деятельность «независимых проверяющих лиц»;
- в капиталистическую эпоху с возникновением акционерных обществ аудит привлек внимание законодателя и стал активно развиваться;
- с использованием принципов государственного регулирования и саморегулирования.

#### **Литература**

1. Аристотель. О софистических опровержениях // Соч. в 4 т. Т. 2. М., 1978.
2. Аристотель. Политика. Электронная библиотека «Гражданское общество» // URL: <http://www.civisbook.ru/>.
3. Бауер, О. О. Мемуары к истории бухгалтерии. — М., 1911.
4. Булыга, Р. П. Основы аудита : учебник. — М., 2010.
5. Грачева, Е. Ю. Правовое регулирование финансового контроля в Россий-

ской Федерации: проблемы и перспективы. — М., 2013.

6. Мальцев, В. А. Финансовое право : учебник. — М., 2008.

7. Соколов, Я. В. Бухгалтерский учет: от истоков до наших дней : учеб. пособие для вузов. — М., 1996.

8. Санфилиппо, Ч. Курс римского частного права. — М., 2012.

9. Скрипилев, Е. А. Основы римского права : учебник. — М., 2013.

10. Шапошников, А. А. Этические координаты профессии бухгалтера и аудитора // Идеи и Идеалы. — № 3(29). — Т. 1. — 2016.

11. Lee Teck-Heang, Azham Md. Ali. The evolution of auditing: An analysis of the historical development // Journal of Modern Accounting and Auditing, ISSN1548-6583, USA, Dec. 2008. Vol. 4. № 12 (Serial № 43).



## АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ, СВЯЗАННЫЕ С КОНТРОЛЕМ СУДА ПРИ РАССМОТРЕНИИ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ

**Аннотация.** В данной статье рассмотрена система административного судебного контроля и проблемы, препятствующие отправлению правосудия относительно дел об административных правонарушениях. Также раскрыты особенности административного судебного контроля и предложены пути решения указанных вопросов.

**Ключевые слова:** принцип разделения властей, судебная власть, административное правонарушение, административный субъект, нормоконтроль, институт судебного контроля, отрасль права, компетенция.

© Goreva S.

## CURRENT ISSUES RELATED TO THE CONTROL OF THE COURT IN CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENCE

**Abstract.** This article describes the system of administrative judicial control and actual problems hindering the administration, the Board of justice regarding the cases of administrative offenses. Also the features of administrative judicial control. And proposed solutions to the current situation.

**Keywords:** the principle of separation of powers, judicial authority, administrative offense, administrative entity, compliance assessment, Institute of judicial control, the branch of law competence.

Важнейшей судебной функцией является восстановление справедливости, т.е. отправление правосудия. С развитием правовой системы, а также появлением таких понятий, как правовое государство, на суд была возложена еще одна обязанность — суд получил возможность проверять на законность соответствие актов исполнительной власти.

В ст. 126 Конституции РФ сказано, что контроль со стороны судов за законностью решений, принимаемых органами исполнительной власти, осуществляется в форме конституционного, административного и прочих

---

<sup>1</sup> Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент кафедры транспортного права и административного права Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ) **Т. С. Эфендиев.**

судопроизводств, что делает понятие судебного контроля межотраслевым, именно такой вывод сделали Д. И. Фиалковская, А. О. Тоненкова<sup>1</sup>. Основная задача судебного контроля в сфере, связанной с административным правом, как было сказано ранее, — проверка на соответствие законности изданных органами исполнительной власти нормативных и индивидуальных правовых актов, созданных в процессе осуществления ими их административной деятельности. Причинами применения данного вида контроля являются особенности романо-германской правовой семьи, к которой и относится правовая система Российской Федерации. Особенностью данной правовой семьи является то, что компетентные органы могут издавать нормативно правовые акты, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов и муниципальных образований, это приводит к наличию нескольких актов, регулирующих одну и ту же сферу, создавая так называемую коллизию. Именно здесь и необходим нормоконтроль, отмечают в своем труде П. И. Кононов и М. В. Чепурных<sup>2</sup>.

Административное правонарушение — это виновное противоправное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов РФ об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность. Судебный контроль в административном праве связан с контролем за органами исполнительной власти, так как важнейшим субъектом административного права является властный субъект.

Далее стоит сказать, что судебный контроль имеет определенные отличительные признаки, которые необходимо выделить:

— судебный контроль может осуществляться исключительно со стороны суда, т.е. исключительно судебными органами (судебный контроль в России осуществляется Конституционным Судом РФ, Верховным Судом РФ, арбитражными судами РФ);

— контроль осуществляется в строго установленном процессуальном порядке, т.е. может быть начат и окончен лишь в строгом соблюдении процедуры;

— контроль осуществляется в соответствии с нормами действующего законодательства, т.е. действия субъектов судебного контроля не должны противоречить нормам законодательства;

— имеет определенно установленный круг субъектов;

— наличие основания для судебного контроля, т.е. наличие публичного спора, в результате которого и возникло побуждение к судебному контролю.

---

<sup>1</sup> Фиалковская Д. И. Тоненкова О. А. Судебный контроль в сфере исполнительной власти: понятие, признаки и место в системе административного права // Вестник нижегородского университета им Н. И. Лобачевского. 2008. № 3. С. 208—212.

<sup>2</sup> Кононов П. И. Чепурных М. В. Административный судебный контроль в системе российского судопроизводства // Вестник вятского государственного университета. 2006. № 14. С. 60—65.

К примеру, к ведению Конституционного Суда РФ относится проверка нормативных правовых актов на соответствие Конституции РФ федеральных законов, актов, изданных Президентом РФ, Советом Федерации, Государственной Думой.

В обязанности арбитражных судов входит контроль за деятельностью чиновников, в отношении предпринимателей, организаций.

При удовлетворении исковых требований нормативный правовой акт признается недействительным и утрачивает свою юридическую силу.

В Конституции РФ закреплен принцип разделения властей. Данный принцип в Российской Федерации основывается на контроле одной ветви власти за другой. Это нашло свое отражение в судебном контроле. Нормоконтроль позволяет судебной власти осуществлять надзор за законностью решений органов исполнительной власти. И чтобы этот контроль не стал чрезмерным и судебные органы не смогли им злоупотреблять, судебный контроль имеет определенные отличительные черты, о которых упоминалось ранее. Например, сдерживающим фактором является то, что судебный контроль не является систематическим, а проводится лишь по волеизъявлению отдельных субъектов, т.е. физических или юридических лиц, а также уполномоченных на то субъектов.

Одной из важнейших, на наш взгляд, проблем, является неоформленность административного судебного контроля в российском законодательстве. Положения, регулирующие судебный контроль, хаотично закреплены в различных отраслях отечественного законодательства. В частности, в ст. 245 ГПК РФ предоставлен исчерпывающий перечень оснований, по которым может быть осуществлен судебный контроль, в частности это заявления и жалобы граждан. Часть данного процесса отображены в ст. 123 УПК РФ и в ст. 29 АПК РФ. Однако как уже было сказано ранее, единым нормативно правовым актом это не закреплено, поэтому ориентироваться в этом становится довольно сложной задачей.

Институт судебного контроля является важным олицетворением принципа разделения властей и необходим такому демократическому государству, как Российская Федерация. Однако он еще не является достаточно развитым, простому гражданину будет довольно сложно в нем разобраться. Сложный сам по себе процессуальный порядок данного действия. Это в основном касается подсудности дел и огромного количества судов, к которым их можно отнести. Из-за всего это возникает огромная путаница, которая приводит к довольно долгому процессу рассматривания дел жалоб или заявлений граждан. Поэтому система судебного контроля в России требует определенной доработки, однако то, что она существует, уже сам по себе хороший знак.

## ПРАВОВОЙ РЕЖИМ РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ДОГОВОРОВ И ПРОБЛЕМЫ ЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

**Аннотация.** Административно-правовые договоры направлены на обеспечение условий продуктивных социально значимых взаимоотношений. Они способствуют совершенствованию рычагов управления и благотворно влияют на установление отношений между субъектами посредством придания им правовой формы. Заключение таких соглашений позволяет контрагентам, далеким от государственной власти, косвенно участвовать в управлении и претворении в жизнь отношений, содержанием которых выступает общественная польза, а формой является оказание услуги.

**Ключевые слова:** административно-правовой договор, правовые нормы, особенности административно-договорного режима.

© Gevorgyan V.

## LEGAL REGIME FOR THE IMPLEMENTATION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL CONTRACTS AND THE PROBLEMS OF IMPROVING IT

**Abstract.** Administrative and legal contracts are aimed at ensuring the conditions of productive socially significant relationships. They contribute to the improvement of management levers and have a beneficial effect on the establishment of relations between actors by giving them a legal form. The conclusion of such agreements allows counterparties far from the state power to indirectly participate in the management and implementation of relations, the content of which is public benefit, and the content is the provision of services.

**Keywords:** administrative legal agreement, legal norms, peculiarities of the administrative-contractual regime.

---

От режима — устанавливаемого государством порядка — до добро-

---

<sup>1</sup> Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент кафедры транспортного права и административного права Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ) **Т. С. Эфендиев.**

вольного равноправного соглашения — выражения сущности договора — ошибочно кажется, непостижимая дистанция. Но если проанализировать оба эти понятия, становится очевидно, что договор — это соглашение о взаимных обязательствах, а режим — неременное условие совместной деятельности, призванное обеспечить реализацию договора при условии взаимных и гарантированных государством обязательств.

На сегодняшний день среди исследователей нет сомнений в существовании административного договорного режима управления. В этом мнении едины многие ученые (Д. Н. Бахрах, Ю. А. Тихомиров, Ю. Н. Стариков, Ю. М. Козлов и др.). В юридической литературе не раз упоминалось, в частности, о свободе властных органов в выборе средств управления<sup>1</sup>.

Административно-правовой договор, признанный за рубежом правовым инструментом, официально в юридическом арсенале России не представлен. Но это не мешает нашим исследователям находить признаки единого предмета, выделяющие таковой в системе форм упорядочения социально значимых отношений.

Возможность практического применения административно-правовых договоров, помимо Конституции РФ, признается также нормами законов, предусматривающих возможность регулирования горизонтальных взаимоотношений сторон при помощи соглашений. Причем, не каких-либо, а официально управляемых во исполнение закона. Именно эта особенность предметно различает частноправовые и административные договоры.

Обращение к французской административно-договорной практике показывает, что там административно-правовой договор имеет давнее происхождение. Он развивался из двух юридических предпосылок.

С одной стороны, его основа — закон. С другой — определяющие его критерии, воспринятые и нашей теорией, выработаны судебной практикой. Из данных предпосылок отечественной юриспруденции ближе, как известно, первая. Хотя ее существование вовсе не предлагает привычных для нас теоретических понятий.

Отчасти отсутствие столь важной для нас теоретической опоры можно объяснить последствиями периода действия французской «доктрины публичной службы»<sup>2</sup>. В то время любое правоотношение органов власти с гражданами и другими лицами признавалось публичным (административным). Это придавало публичный характер всем отношениям, в которых

---

<sup>1</sup> Так, этого мнения придерживались первые разработчики теории об административно-правовых договорах Р. Лабанд, У. Апельт, В. Еллинек. Из отечественных авторов — А. И. Елистратов. См.: Розенфельд В. Г., Стариков Ю. Н. Проблемы современной теории административного договора // Правоведение. 1996. № 4. С. 47—63; Бахрах Д. Н. Важные вопросы науки административного права // Государство и право. 1993. № 2. С. 37—45; Тихомиров Ю. А. Публичное право : учебник. М. : БЕК, 1995. С. 183—184.

<sup>2</sup> Ведель Ж. Административное право Франции. М., 1973. С. 164; Административное право зарубежных стран : учебник / под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной. М. : Спарк, 2003.

участвовала администрация, преследующая служебные цели, и этот режим можно было менять. Это положение никак не объяснялось. Оно просто было общепризнанным.

Представляется, что во многом названными обстоятельствами и вызвано отсутствие цельной теории данного вопроса. Но нормативная и прецедентная предпосылки в итоге сформировали публично-правовой статус административно-договорных отношений, обеспечивая весьма спорные преимущества их публичной подсудности.

В настоящее время многие правила упоминаемой доктрины упразднены, французские административно-правовые договоры существуют независимо от изъянов их реализации и отсутствия цельной теории. Режим административно-правового договора юридически подтвержден одной строчкой закона, предусматривающего рассмотрение споров между сторонами в административном суде.

Обратившись к немецкому административному праву, мы увидим, что оно ориентировано в том числе на создание правовых механизмов для решения управленческих задач путем применения договорных инструментов. Вызвано это тем, что существующие в буржуазном правовом государстве принципы и институты административного права со временем стали составлять основу политики обеспечения благосостояния общества.

Нынешняя юридическая действительность разных государств допускает применение вместо гражданских, хозяйственно-правовых норм, обычно регулирующих отношения между хозяйствующими субъектами в экономической сфере. Из чего следует, что в нынешнем демократическом обществе административное и социальное право зачастую более значимы, чем право гражданское.

Возрастание роли договорной формы регулирования социально значимых отношений связано с тем, что именно паритетность граждан и государства в лице его органов обеспечивает принятие оптимальных решений и более предпочтительна для граждан, нежели односторонне властное регулирование.

Административные договоры обычно заключаются для претворения в жизнь функций управления, реже — для придания статуса публичных отношениям, прежде не являющимся таковыми. Так, если в управленческой практике публичной власти возникли срочные и динамичные правовые отношения с другими субъектами, не предполагающие их специального оформления, государственный орган может вместо издания правового акта управления заключить публично-правовой договор<sup>1</sup>. Такие договоры говорят о самоорганизации субъектов права. Это координационные отношения, предусматривающие сотрудничество. Такие соглашения могут содержать правовые нормы, обязательные для участвующих сторон. Распро-

---

<sup>1</sup> Стариков Ю. Н. Административный договор: опыт законодательного регулирования в Германии // Государство и право. 1996. № 12. С. 40–52.

странение действия этих норм может изменяться, поэтому вызывает интерес степень фиксации законом помимо моментов заключения соглашения также деталей, касающихся его изменения или прекращения.

Вообще сферы применения административно-правовых договоров во многом определяются спецификой национального законодательства. В Германии публично-правовые договоры нашли особенно широкое распространение в области строительного, административно-хозяйственного и социального права. В России они широко распространены в сфере градостроительства, недропользования, обеспечения соблюдения строительных норм, правил и регламентов.

В настоящее время активно развивается процесс адаптации частноправовых отношений к регулированию административно-правовыми методами, признается юридическая корректность такого подхода. Способов реализации данных направлений два:

1) отождествление предметов гражданско-правовых отношений и административно-правового договора;

2) создание конкуренции между упомянутыми отраслями с целью повышения эффективности и надежности регулирования отношений особой социальной значимости.

А. С. Ротенберг указывает на то, что признаком государственного контракта, раскрывающим его сущность и определяющим особенности его правового режима, является его ориентированность на удовлетворение общественного интереса — «государственных нужд». То есть основной функцией государственного контракта является организация согласованной деятельности различных субъектов, направленной на обеспечение государственных нужд<sup>1</sup>.

В подтверждение тому он предлагает выделить четыре основных особенности административно-договорного режима удовлетворения государственных нужд.

Первая, по его мнению, заключается в наличии государственного заказчика, обладающего публично-правовыми полномочиями. В связи с этим существует потребность в законодательном ограничении круга государственных заказчиков органами исполнительной власти.

Вторая особенность заключается в том, что обязательства, возникающие по такому договору, опосредуются односторонним административным актом, на основании которого заключается государственный контракт.

Третья особенность состоит в наличии особого правового механизма заключения договора, призванного обеспечивать одновременно и повышение экономической эффективности посредством свободного конкурса, и ограничивать поле коррупционного взаимодействия чиновников и

---

<sup>1</sup> Ротенберг А. С. Административный договор : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2006. С. 20.

предпринимателей.

Наконец, четвертая предстает в виде полномочий государственного заказчика на одностороннее прекращение договорных отношений.

Действительно, стоит согласиться с тем, что общественный интерес включается в понятие государственной нужды, однако не каждая государственная нужда объединена понятием общественного интереса хотя бы потому, что часть бюджетных средств расходуется не на удовлетворение общественных нужд, а на собственные хозяйственные нужды администрации. В этом плане существующее понятие «общественный интерес» не охватывает столь специфически проявляющуюся государственную нужду.

Договоры, призванные обеспечить удовлетворение государственных нужд, не случайно называются государственными контрактами, что акцентирует внимание на наличие в их правовом режиме публично-правовых элементов. Эти элементы обнаруживаются, например, в нормативной базе, целях, предмете, субъектном составе соглашения.

Государственные контракты — это комплексные правовые акты, в которых присутствуют и гражданско-правовые, и административно-правовые элементы. Это обстоятельство отмечается также в работах А. П. Алехина и Ю. М. Козлова<sup>1</sup>.

Государственные контракты имеют свою нормативно-правовую базу, состоящую из законодательных и подзаконных актов федерального уровня, а также актов регионального законодательства, посвященных государственным контрактам.

По своему содержанию, структуре, предмету и методам регулирования эти законодательные акты (кроме ГК РФ) являются комплексными, включающими нормы гражданского и административного права.

Административные нормы закрепляют изъятия и отраслевые особенности договоров относительно общих положений и принципов обязательственного права. Применительно к государственным контрактам применяются общие нормы ГК РФ, если иное не предусмотрено специальными нормами.

Административно-правовые договоры направлены на обеспечение условий продуктивных социально значимых взаимоотношений. Они способствуют совершенствованию рычагов управления и благотворно влияют на установление отношений между субъектами посредством придания им правовой формы. Заключение таких соглашений позволяет контрагентам, далеким от государственной власти, косвенно участвовать в управлении и претворении в жизнь отношений, содержанием которых выступает общественная польза, а содержанием является оказание услуги.

Если кратко рассмотреть правовой механизм заключения государственного контракта в виде размещения заказа посредством торгов, то

---

<sup>1</sup> Алехин А. П., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. М., 1994. С. 68.



обращает на себя внимание тот факт, что посредством его заключения повышается экономическая эффективность публичных закупок и ограничивается сфера коррупционного взаимодействия чиновников и предпринимателей. При этом управленческая деятельность встречается с некоторыми организационными проблемами, требующими новых правовых средств. Добровольное взятие на себя проблем государства представляется бизнесу слишком дорогим. Особенно, если иметь в виду отсутствие перспектив адекватного возмещения понесенных затрат.

Предприниматели потому и предпочитают работать с физическими лицами, не способными произвольно менять свои требования, обеспечивая при этом себя банковскими гарантиями и возможностями настаивать на своих условиях, дающих им оптимальную выгоду. Государство же пока ничего подобного предложить не может. Поэтому на участие в договорных взаимоотношениях с государством соглашаются те, кто может быть уверен, что в отношении него не будет допущено руководящего произвола. А это, помимо прочего, — поле для коррупционного взаимодействия.

Подводя итог анализу правового режима реализации административно-правовых договоров, следует отметить, что государственное вмешательство в сферу частного права не предполагает создания для этого какой-то специальной правовой отрасли или собственного хозяйственного права, так как носит разноотраслевой характер. Государственные контракты входят в эту комплексную сферу правового регулирования, при этом каких-либо предпосылок для выделения такой категории, как «хозяйственный договор», нет. Следование этой логике предопределяет вывод о взаимосвязи государственных контрактов с регулирующими возможностями, представленными ГК РФ, а также об отсутствии необходимости создания аналогичных специальных норм для административно-правового договора.

Необходимо помнить, что управление в рамках административно-правового договора регулируется как публично-правовой, так и частно-правовой сферами. Поэтому иногда может возникнуть искушение обойтись одной из них. От решения данного вопроса зависят разработка и применение организационных мер, оценка возможностей осуществления управленческих действий его сторон.

Выбор формы соглашения зависит, в конечном счете, от предпочтений его участников. Стороны могут выбрать заключение, как публичного договора, так и частного. Правовая природа любой из упомянутых форм обусловлена объективно и определена нормативно. Однако, учитывая важность качественного управления в сфере созидательной деятельности государства, органы исполнительной власти имеют право выбора. Например, если городское управление решит оформить отношения пользования библиотекой в частноправовой форме, тогда все заключенные в этой области договоры будут иметь частноправовую природу.

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ  
РЕШЕНИЯ ВОПРОСОВ ПРИ ОБРАЩЕНИИ ГРАЖДАН  
НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ**

**Аннотация.** Данная статья является кратким исследованием на тему «Каким федеральным законом регламентируются взаимоотношения между компанией АО «ФПК» и пассажирами, в случае обращения последних с претензией, предложением и т.д.».

**Ключевые слова:** договор, железная дорога, перевозка, жалоба, предоставление услуги, противодействие коррупции.

© Denisova Y.

**GENERAL POINTS OF PASSENGER`S APPEALS  
IN RAILWAY`S INDUSTRY**

**Abstract.** This article is a brief research of the subject «What federal law regulates the relationships between the company JSC “FPC” and passengers, if they will make complains, proposals etc.».

**Keywords:** contract, railways, transportation/carriage, complaint, provision of services, anti-corruption.

---

Любая компания, оказывающая услуги по перевозке пассажиров, сталкиваются с проблемой неудовлетворительной оценкой пассажирами качества полученной услуги.

Являясь одним из крупнейших железнодорожных пассажиро-перевозчиков в России, акционерное общество «Федеральная пассажирская компания» (далее — АО «ФПК») не будет исключением.

Взаимодействие между компанией АО «ФПК» и ее клиентами регламентируются: Конституцией РФ, ГК РФ, Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и внутренними распоряжениями и актами открытого акционерного общества «Российские железные дороги» (далее — ОАО «РЖД») и АО «ФПК».

---

<sup>1</sup> Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры «Транспортное право и административное право» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ) **А. И. Землин.**

На имя АО «ФПК» в год поступает около 54 тыс. обращений граждан.

Пассажиры в соответствии с законом имеют право обратиться в АО «ФПК» с предложением, заявлением, жалобой или обращением. Причем из общей массы жалобы по предоставлению услуг составляют 20%, предложения по улучшению качества сервиса — 50%, заявление (в том числе о пропаже вещей и о возврате денежных средств) — 30%. Предложения можно подразделить на два типа:

- 1) рекомендация по усовершенствованию предоставления услуг;
- 2) благодарность за оказанную услугу.

Хотелось бы отметить, что предложения второго типа составляют большую часть.

В АО «ФПК» предусмотрено четыре способа подать свое предложение, заявление или жалобу:

- интернет-портал генерального директора АО «ФПК»;
- интернет-портал генерального директора ОАО «РЖД»;
- интернет-портал вице-президента ОАО «РЖД»;
- единый информационно-сервисный центр ОАО «РЖД».

Помимо этого, можно оставить письменное обращение, заявление или жалобу в книге жалоб и предложений непосредственно по месту предоставления услуги (в поезде или в кассах).

При международных перевозках рассмотрение обращений, заявлений и жалоб пассажиров регулируются регламентом (ЕС) № 1371/2007 о правах и обязанностях пассажиров железнодорожного транспорта (PRR), протоколами встречи членов организации сотрудничества железных дорог (ОСЖД) и национальным правом.

Основная масса обращений пассажиров при международных перевозках составляют заявления о возврате денежных средств, связанных с задержкой или опозданием пассажирского поезда.

При составлении договоров с железнодорожными транспортными предприятиями Европейского союза АО «ФПК» учитывает особенности рассмотрения обращений пассажиров в этих иностранных железнодорожных компаниях. Причем в каждом конкретном случае предусмотрены различные варианты урегулирования возникших разногласий.

Обращение, заявление или жалоба регистрируются в АО «ФПК» и, в зависимости от того, как предусмотрено в пунктах договора, проблемы ликвидируются самостоятельно компанией, в иных случаях, обращение, заявление или жалоба перенаправляется в иностранную железнодорожную компанию, на участке которой произошел инцидент.

Обращения, заявления или жалобы рассматриваются в течение 30 дней со дня их регистрации. После рассмотрения пассажиру обязательно предоставляется ответ в форме электронного письма, если обращение поступило по электронной почте, и касается правил проезда, перевозки багажа, розыска потерянных вещей, и если конфликтную ситуацию удалось разрешить сразу после того, как поступило обращение. Ответ заявителю

направляется за подписью и с адреса электронной почты начальника управления или начальника филиала АО «ФПК».

В случае установления связи с заявителем по телефону в обязательном порядке производится аудиозапись разговора, стенограмма которой должна приобщаться к материалам расследования, которое производится по факту, изложенному в обращении.

При предоставлении услуг (будь то оказание услуг при перевозке пассажиров, провозе багажа и т.д.) нельзя не упомянуть Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». В Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460, констатируется, что коррупция по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований, вызывает в российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам, создает негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации. Для противодействия коррупции в компании АО «ФПК» функционирует телефон горячей линии или единая телефонная справочная служба ОАО «РЖД», где пассажир имеет право оставить жалобу по факту обнаружения коррупционной составляющей в той или иной ситуации. Так же существуют вышеперечисленные интернет-порталы, которые также могут принимать жалобы от пассажиров железнодорожного транспорта по любым вопросам, в том числе по коррупции на железнодорожном транспорте.

## ОСОБЕННОСТИ ПРЕТЕНЗИОННОГО ПОРЯДКА РАЗРЕШЕНИЯ СПОРОВ НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ

**Аннотация.** В настоящей статье рассмотрены вопросы, связанные с понятием «претензия», раскрыто первое законодательное закрепление этого термина на железнодорожном транспорте, показаны особенности порядка рассмотрения, предъявления претензии ОАО «РЖД», выявлены пробелы в регулировании срока предъявления претензии.

**Ключевые слова:** железнодорожный транспорт, претензия, институт претензии, срок предъявления претензии, виды транспорта, порядок и сроки рассмотрения претензий.

© Evtushenko O.

## PECULIARITIES OF THE CLAIM PROCEDURE FOR RESOLVING DISPUTES IN RAILWAY TRANSPORT

**Abstract.** In this article questions related to the concept of «claim», historical aspects of the concept, the first legislative fixing of this term in railway transport, the specifics of the procedure for reviewing, the presentation of the claim of JSC Russian Railways are considered. Gaps were identified in the regulation of the period for the presentation of the claim.

**Keywords:** railway transport, claim, institute of claim, time for presenting the claim, types of transport, order and terms of claims consideration.

Транспорт выступает связующим звеном между всеми структурами нашей огромной по своей территории страны, а также обеспечивает связь с другими государствами мира<sup>2</sup>. Транспорт является необходимым средством для решения проблемы перевозки большого количества грузов, пассажиров и багажа. Особенно это актуально для нашей страны с территорией более 17 млн км<sup>2</sup>. При этом выбор вида транспорта разнообразен, а именно, перевозка может осуществляться авиатранспортом, железнодорожным, речным, автомобильным, морским транспортом и др.

Вполне основательно отмечается, что комплексное правовое регулиро-

---

<sup>1</sup> Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры «Транспортное право и административное право» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ) **А. И. Землин**.

<sup>2</sup> Духно Н. А. Современные правовые проблемы российского транспорта // Транспортное право и безопасность. 2017. № 18. С. 7.

вание правоотношений, складывающихся с тем или иным видом транспорта, находится в ведении транспортного права. Нельзя не согласиться и с тем утверждением, что транспортное право представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, которые возникают в связи с организацией и функционированием транспортных предприятий, отношения между транспортными предприятиями и их многочисленной клиентурой, пользующейся транспортными средствами, а также между транспортными предприятиями как одного, так и разных видов транспорта<sup>1</sup>. Любой отрасли права присущи определенные принципы, на основании которых осуществляется правовое регулирование общественных отношений,

Автор солидаризируется с мнением специалистов о том, что транспортное право базируется на следующих принципах:

1) общетраслевые принципы, которые имеют проявление во всех отраслях правовой системы, включая транспортное право;

2) межотраслевые принципы — принципы некоторых базовых отраслей российской правовой системы (гражданского, административного, земельного, трудового, уголовного и др.), которые, относясь к другим отраслям права, находят специфическое проявление в сфере правового регулирования транспортной деятельности;

3) отраслевые принципы — собственные принципы транспортного права, которые, в свою очередь, включают принципы подотраслей транспортного права — железнодорожного, воздушного, морского, внутреннего водного, автомобильного<sup>2</sup>.

Вместе с тем, нам представляется, что перечень принципов транспортного права должен быть дополнен принципом обязательного досудебного урегулирования споров, возникающих между сторонами.

Несмотря на высокие темпы развития других видов транспорта, железнодорожный также динамично развивается. Можно упомянуть лишь одно распоряжение Правительства РФ от 17 июня 2008 г. № 877-р «О Стратегии развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года», в котором определены задачи и вопросы, решение которых приоритетно на данном этапе. Другим примером выступает строительство первой в России высокоскоростной пассажирской магистрали Москва—Казань. В любом случае, развитие транспорта ведет к увеличению грузо- и пассажиропотока, это, конечно, положительно влияет на прибыль, но с увеличением перевозок увеличиваются и риски в недостатке, порче груза или багажа, а также иные причины неисполнения договора перевозки. Основной формой защиты нарушенных прав здесь будет, конечно же, юрисдикционная форма, т.е. обращение в суд с исковым заявлением. Что инте-

---

<sup>1</sup> Землин А. И. Актуальные проблемы развития Транспортного права как комплексной отрасли российского права // Транспортное право и безопасность. 2017. № 1(13). С. 7.

<sup>2</sup> Корякин В. М. Принципы транспортного права // Транспортное право и безопасность. 2016. № 1. С. 3—6.

ресно, это право появляется у стороны в транспортных правоотношениях лишь в случае соблюдения досудебного порядка разрешения спора, т.е. предъявление претензии при неисполнении или ненадлежащем неисполнении договора. В противном случае арбитражный суд в соответствии со ст. 149 АПК РФ оставит исковое заявление без рассмотрения.

Откуда же появился этот институт, да и сам термин «претензия»? Претензии (от лат. *praetensio* — притязание) — 1) притязание, заявление права на обладание чем-либо; 2) заявление кредитора, покупателя, заказчика, клиента об уплате долга, возмещении убытков, устранении обнаруженных недостатков, неисправности в приобретенном товаре или выполненной работе; 3) требование кредитора к должнику о добровольном урегулировании спора, связанного с нарушением прав кредитора<sup>1</sup>. В России на железнодорожном транспорте этот термин и претензионный порядок урегулирования впервые был использован только в 1885 г. в Общем уставе российских железных дорог. Здесь не было императивного закрепления соблюдения этого требования, оно выступало как факультативное и зависело исключительно от выбора и воли заявителя. В советский период ввиду резких изменений в политической жизни многие нормы Устава продолжали действовать. Только в 1922 г., после принятия Устава железных дорог РСФСР, эта норма была закреплена как обязательная. В постсоветский период транспортные отношения регулировались Транспортным уставом железных дорог РФ, принятым 8 января 1998 г.

С принятием Федерального закона «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» в 2003 г. картина отношений не меняется. Об обязательном претензионном порядке говорится в ст. 120 Устава: «До предъявления к перевозчику иска, связанного с осуществлением перевозок груза, грузобагажа, порожнего грузового вагона, к перевозчику обязательно предъявляется претензия». В следующей статье говорится о возможности обратиться с претензией к перевозчику за нарушение условий договора по перевозке в связи с осуществлением перевозок пассажиров, багажа. Из статей понятно, что обязательное предъявление претензии к перевозке необходимо только при нарушении перевозки груза. Сам порядок предъявления претензии урегулирован как нормами Устава железнодорожного транспорта (далее — УЖТ РФ), так и актами, принятыми в рамках ОАО «РЖД». Одним из таких актов является приказ ОАО «РЖД» от 30 марта 2016 г. № 15 «О договорной и претензионной работе в ОАО «РЖД».

Как и при подаче иска, направление претензии должно осуществляться в определенный срок, который равен шести месяцам по общим основаниям и 45 дням — в отношении штрафов и пеней. Помимо этого необходимо представить документы, обосновывающие требования.

Претензионный порядок необходим в транспортных правоотношениях,

---

<sup>1</sup> Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 6-е изд., перераб. и доп. М. : ИНФРА-М, 2011. С. 358.

так как в связи с большим товарооборотом возникает множество споров, которые при отсутствии этого института рассматривались бы в порядке судебного производства. А этот процесс очень долгий, да и загруженность судов и без этого огромна. Предъявляя претензию, сторона — грузоотправитель, грузополучатель или иные лица, в соответствии со ст. 120—123 УЖТ РФ, имеющие право на предъявление претензии, могут при минимальном затратах времени и средств решить возникшие разногласия по исполнению договора. При этом ст. 120 УЖТ РФ содержит исчерпывающий перечень лиц, которые имеют право на предъявление претензии. Статьей 388 ГК РФ предусмотрено: «уступка кредитором требования другому лицу допускается, если она не противоречит закону, иным правовым актам или договору». В постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 6 октября 2005 г. № 30 «О некоторых вопросах практики применения Федерального закона “Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации”» говорится, что уступка права предъявления претензии другим лицам запрещена. «Поэтому, если лицо, указанное в статье 120 Устава, в нарушение законодательства уступило свое право на предъявление претензии и иска, связанного с осуществлением перевозки груза, третьему лицу, то требование, основанное на такой сделке, не может быть удовлетворено».

Как было сказано выше, более емкое определение порядка претензионного производства предусмотрено актами ОАО «РЖД». Например, приказ ОАО «РЖД» от 30 марта 2016 г. № 15 «О договорной и претензионной работе в ОАО “РЖД”» устанавливает соответствующие нормы. Здесь под претензионной работой определяется деятельность по рассмотрению и предъявлению претензий. Порядок рассмотрения и предъявления содержится в гл. 10 приказа. Установлен субъект правоотношений, который несет ответственность при рассмотрении претензии, т.е. лицо, из деятельности которого вытекает предмет претензии — ответственное подразделение, т.е. подразделение — исполнитель по договору. Определены сроки перенаправления в ответственное подразделение, рассмотрения, регистрации претензий, а также направления ответа; порядок и сроки предъявления претензий от имени самого ОАО «РЖД».

Если в организацию поступает претензия, за исполнение которой она не отвечает, претензию необходимо перенаправить в определенный срок. Этот срок равен всего одному рабочему дню. В течение двух рабочих дней претензия регистрируется и организуется ответ. Ответ на претензию направляется в срок, установленный законом или договором, при их отсутствии — в срок, не превышающий 30 календарных дней.

Ответственное подразделение в течение трех рабочих дней, начиная с даты, когда ему стало известно о возникновении оснований на предъявление претензии, составляет проект претензии и согласует ее с соответствующими подразделениями. Здесь интересно следующее, в приказе и УЖТ РФ мы можем лишь найти срок, в течение которого предъявляется



претензия ОАО «РЖД», но ни в этих актах, ни даже в ГК РФ, а именно в ст. 797, нет точного или примерного срока, который бы устанавливал промежуток времени, в который ответственное подразделение ОАО «РЖД» имеет право заявить о несоблюдении условий договора путем направления претензии. В постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 6 октября 2005 г. № 30 говорится о том, что соблюдение перевозчиком претензионного порядка требуется лишь в том случае, если это предусмотрено договором. Следовательно, перевозчик свободен в принятии решения по определению срока, в то время как право на предъявление претензии по договору к РЖД ограничено сроком как ГК РФ, так и Уставом РЖД.

Поэтому кажется целесообразным установить срок, в течение которого возможно предъявление претензии со стороны ОАО РЖД.

Кроме того, если проанализировать другие Уставы и Кодексы на транспорте, то этот период времени определен:

— в Уставе автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта — срок предъявления равен сроку исковой давности, т.е. одному году (ст. 39 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта»);

— Воздушный кодекс РФ на этот счет содержит более полное разъяснение (ст. 126 ВК РФ): претензия к перевозчику при внутренних воздушных перевозках может быть предъявлена в течение шести месяцев. Указанный срок исчисляется следующим образом:

1) о возмещении вреда в случае недостачи или повреждения (порчи) груза или почты, а также в случае просрочки их доставки — со дня, следующего за днем выдачи груза, а в отношении почты — с даты составления коммерческого акта;

2) о возмещении вреда в случае утраты груза — через десять дней по истечении срока доставки;

3) о возмещении вреда в случае утраты почты — по истечении срока доставки;

4) о возмещении вреда во всех остальных случаях — со дня наступления события, послужившего основанием для предъявления претензии;

— в Кодексе торгового мореплавания РФ срок предъявления претензии также равен одному году (ст. 406).

Из вышеизложенного представляется возможным сделать следующие выводы:

— применяя институт претензии, стороны споров, возникающих из транспортных правоотношений, имеют реальную возможность в более короткие сроки прийти к компромиссу, не прибегая к судебному урегулированию спора;

— институт претензии впервые на законодательном уровне был закреплен только в XIX в.;

— главным источником правового регулирования правоотношений на

железнодорожном транспорте выступает УЖТ РФ;

— сроки предъявления претензии к перевозчику по перевозке грузов во всех уставах и кодексах не унифицированы.

Проанализировав законодательство, интересным остается вопрос срока, разумнее было бы предусмотреть отдельные сроки на железнодорожном транспорте. Помимо этого, в процедуре предъявления претензии законодатель ограничивает сроком только сторону в договоре, не являющуюся перевозчиком. Поэтому следует определить срок, в течение которого перевозчик мог бы реализовать право на предъявление претензии, тем самым сделать эти правоотношения более похожими на гражданско-правовые, где одним из главных принципов является равноправие сторон, для чего автор предлагает дополнить ст. 120 УЖТ РФ разграничением размера срока предъявления претензии по перевозке груза, отдельно перевозки грузобагажа и порожнего грузового вагона.

## К ВОПРОСУ О МЕСТЕ ПРАВ НА ПРОГРАММЫ ДЛЯ ЭВМ В СИСТЕМЕ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНЫХ ПРАВ

**Аннотация.** В статье рассматриваются основные проблемы современного законодательства РФ о праве интеллектуальной собственности в части исключительных прав на программы для ЭВМ.

**Ключевые слова:** интеллектуальная собственность, законодательство, право, интеллектуальные права, программа для ЭВМ, патент, защита, государственная тайна.

© Ezhov A.

## ON THE QUESTION OF THE PLACE OF RIGHTS ON COMPUTER PROGRAMS IN THE SYSTEM OF INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS

**Abstract.** The article discusses the main issues of the current legislation of the Russian Federation within the field of intellectual property law including executive rights on computer software.

**Keywords:** intellectual property, legislation, law, intellectual rights, computer software, patent, protection, state secret.

Программы для ЭВМ можно рассматривать с различных сторон: и как средство обеспечения управления и функционирования технически сложных и высокотехнологических механизмов, и как весьма важный элемент внедрения прорывных технологий<sup>1</sup>, и как объект экономического оборота, и как объект правового регулирования, который включен во все названные аспекты, и с правовой точки зрения являющийся результатом интеллектуальной деятельности. Разрешение вопросов правового режима программ для ЭВМ актуально не только для практики (и доктрины) граждан-

---

<sup>1</sup> См., например: Легович Ю. С., Рожнов А. В., Руженцев И. О. Интеллектуальные права и их защита при разработке прорывных технологий и компонентов гибридных интеллектуальных и интеллектуализированных систем // XV Всероссийская научная конференция «Нейрокомпьютеры и их применение» : тезисы докладов. М. : ФГБОУ ВО МГППУ, 2017. С. 49–50; Слепко Г. Е., Стражевич Ю. Н. Интеллектуальные права на интеллектуальные системы: вопросы возникновения и защиты // XV Всероссийская научная конференция «Нейрокомпьютеры и их применение» : тезисы докладов. М. : ФГБОУ ВО МГППУ, 2017. С. 259–261 и др.

ского права и иных частноправовых отраслей российского права, а также для обеспечения интересов государства в сфере национальной безопасности и обороноспособности<sup>1</sup>, но и для международного, особенно международного гуманитарного права в части разрешения проблем использования отдельных видов мультиагентных системы, а также возмещения вреда при использовании автономных систем различного назначения, интеллектуальная «начинка» которых и представляет собой программное обеспечение<sup>2</sup>. В этом аспекте также актуальными представляются вопросы правового обеспечения и социально-экономической интеграции робототехнических систем в общественное производство и сам социум, поскольку выросший уровень интеллектуализации таких систем выводит робототехнику «на новую ступень развития, когда из орудия труда роботы постепенно трансформируются в субъекты общественной жизни»<sup>3</sup>. Вероятно, близко время, когда такие системы будут рассматриваться не в качестве объектов гражданских прав, а как субъекты гражданских и иных правоотношений (в том числе международных гуманитарных, военно-правовых и др.), при этом их программное обеспечение и электросети уже сейчас рассматриваются в качестве аналогов нейросетей человеческого мозга и нервной системы. Однако современное гражданское право рассматривает программы для ЭВМ в качестве результатов интеллектуальной деятельности человека и как объект интеллектуальных прав всех видов субъектов гражданско-правовых отношений.

ГК РФ закрепляет, что на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации) признаются интеллектуальные права, которые включают исключительное право, являющееся имущественным правом, а в случаях, специально предусмотренных Кодексом, также личные неимущественные права и иные права (ст. 1226).

Таким образом, законодатель вводит три группы интеллектуальных прав: 1) личные неимущественные (право автора на имя и др.); 2) имущественные, именуемые в данной подотрасли как исключительные (право

---

<sup>1</sup> См.: Слепко Г. Е. О системности правового регулирования отношений в сфере прав на результаты интеллектуальной деятельности, созданные для нужд обороны // ЭНИ Военное право. 2017. № 5. С. 87–95; Холопова Е. Н., Дегтярев А. В. Возможности правовой охраны результатов интеллектуальной деятельности военного, специального и двойного назначения // Право интеллектуальной собственности. 2016. № 2. С. 13–17 и др.

<sup>2</sup> Легович Ю. С., Рожнов А. В., Руженцев И. О. Указ. соч.; Гончаренко В. И. и др. К обсуждению тенденций развития автономных систем различного назначения. Дополнение // VII Московская международная конференция по исследованию операций (ORM2016): Москва, 17–22 октября 2016 г.: Труды. Т. II / отв. ред. Е. З. Мохонько. М.: Изд-во ФИЦ ИУ РАН, 2016. С. 109–110.

<sup>3</sup> Диане Секу Абдель Кадер. Интеллектуальные роботы и многоагентные робототехнические системы: перспективы социальной интеграции // URL: <http://cyberspace.pglu.ru>. 2016. № 2 (12). Декабрь. С. 76.

использования произведения, изобретения в любой форме и любым способом, которые не противоречат законодательству, в том числе и целью извлечения прибыли, — ст. 1270, 1358, 1359, 1365—1369, 1421, 1426—1429, 1454, 1458, 1459, 1466, 1468, 1469 ГК РФ); 3) «иные», т.е. по сути, это права, которые являются исключением из правомочий правообладателей первой и второй группы (например, право доступа автора произведения изобразительного искусства осуществлять право на воспроизведение своего произведения даже в случае отчуждения последнего (п. 1 ст. 1292 ГК РФ), право следования — ст. 1293 ГК РФ и др.).

Каждая из этих групп обладает только ей присущими особенностями осуществления, охраны и защиты. Так, личные неимущественные права охраняются только в том случае, если соответствующие права на соответствующий результат интеллектуальной деятельности прямо установлены законом. Единственным личным неимущественным правом, возникающим на все без исключения результаты интеллектуальной деятельности (в том числе и в отношении программ для ЭВМ), является право авторства (ст. 1228, 1265, 1453 ГК РФ). Как тесно связанное с личностью создателя произведения (изобретения и пр.), оно не передаваемо, существует только в течение жизни автора и не может перейти от автора к третьим лицам не только на основании договора, но и по наследству, что отнюдь не означает невозможности после смерти автора защиты от присвоения авторства на результат интеллектуальной деятельности умершего автора как правообладателями исключительных прав на результат интеллектуальной деятельности, так и любым заинтересованным лицом (в специально установленных случаях)<sup>1</sup>. Охрана авторства на программы для ЭВМ осуществляется бессрочно любым заинтересованным лицом, кроме случаев, когда автор программы для ЭВМ в своем завещании специально указал лицо, на которое пожизненно возложены такие полномочия (ст. 1228, 1267 ГК РФ).

Право авторства тесно связано с другим личным неимущественным правом — правом на имя, которое, однако, в отличие от права авторства принадлежит авторам не всех результатов интеллектуальной деятельности, а только тех из них, в отношении которых это право прямо поименовано ГК РФ. Так, если авторам программ для ЭВМ и баз данных такое право принадлежит (ст. 1265 ГК РФ), то в отношении топологий интегральных микросхем оно не установлено. Право на имя суть право автора использовать или разрешать использование произведения под своим именем, под вымышленным именем (псевдонимом) или без указания имени (анонимно).

С имущественными (исключительными) правами на объекты авторского права (включая и программы для ЭВМ) тесно взаимосвязано право на обнародование, т.е. право осуществить действие или дать согласие на

---

<sup>1</sup> Стражевич Ю. Н., Слепко Г. Е. Наследственное преемство и авторские права: соотношение и особенности правового регулирования // Судья. 2014. № 3. С. 25—29.

осуществление действия, которое впервые делает произведение доступным для всеобщего сведения путем его опубликования (т.е. выпуска в обращение экземпляров произведения, представляющих собой копии произведения в любой материальной форме, в количестве, достаточном для удовлетворения разумных потребностей публики исходя из характера произведения), публичного показа, публичного исполнения, сообщения в эфир или по кабелю либо любым другим способом (ст. 1268 ГК РФ).

Как установлено п. 4 ст. 1259 ГК РФ, объект авторского права возникает и начинает пользоваться правовой охраной с момента его создания, с момента его первого выражения в объективной форме и не нуждается в соблюдении специально предписанных государством формальностей. В подавляющем большинстве случаев в этот момент, несмотря на то, что произведение уже существует (даже если, по мнению автора, оно еще не вполне закончено и будет меняться) и уже охраняется, о его существовании не известно широкой публике (кроме произведений в устной форме, впервые выраженных в такой форме в ходе какого-либо публичного выступления).

Лишь автору (за исключением авторов служебного произведения — п. 3 ст. 1295 ГК РФ) принадлежит право решать, готово ли произведение в той степени, чтобы с ним можно было знакомить публику: вне от воли автора произведение не может стать достоянием общества<sup>1</sup>. В самостоятельном доведении автором произведения до сведения публики или в даче им согласия на такое доведение и заключается существо права на обнародование произведения (ст. 1268 ГК РФ). Таким образом, можно говорить о том, что праву на обнародование законодатель фактически придал статус «ограниченно оборотоспособного права»: по общему правилу оно принадлежит только автору, но в определенных случаях может перейти иному лицу (хотя и только после смерти автора)<sup>2</sup>. При этом данное право не может быть реализовано автором, если оно входит в сложный объект (п. 2 ст. 1269 ГК РФ): единую технологию, аудиовизуальное произведение, программно-аппаратный комплекс, аппаратно-программный комплекс<sup>3</sup>, секрет производства и пр.

С правом на обнародование произведений корреспондирует самостоятельное, но тесно связанное с ним право на отзыв: право на отказ от ранее принятого решения об обнародовании произведения, при условии возмещения причиненных таким решением убытков лицу, которому отчуждено

---

<sup>1</sup> См., напр.: Дювернуа Н. Л. Пособие к лекциям по гражданскому праву. Часть особенная. Права вещные. Право авторское и промышленное. Вып. 1. СПб.: Типография М. М. Стасюлевича, 1899. С. 210.

<sup>2</sup> Дозорцев В. А. Интеллектуальные права: Понятие. Система. Задачи кодификации. М.: Статут, 2003. С. 23; Стражевич Ю. Н., Слепко Г. Е. Указ. соч. С. 27 и др.

<sup>3</sup> Николаев И. Правовая охрана и гражданско-правовой оборот прав на результаты интеллектуальной деятельности, входящие в сложный объект // ИС. Промышленная собственность. 2016. № 6.

соответствующее исключительное право, но без объяснения мотивов такого отказа (п. 1 ст. 1269 ГК РФ). В отличие от ранее действовавшего законодательства, допускавшего право на отзыв программы для ЭВМ, ГК РФ право на отзыв предоставляет только авторам баз данных, автор программы для ЭВМ права на отзыв не имеет (п. 2 указанной статьи), что обусловлено особенностями «самого объекта и условий его использования, лишаящими соответствующее право смысла и могущими привести к трудностям в правоприменительной деятельности»<sup>1</sup>, а также необходимостью «защиты пользователей программ для ЭВМ»<sup>2</sup>.

Полагаем такие аргументы неубедительными: несомненно, для обладателей исключительного права на программу для ЭВМ или пользователей программы ее отзыв может быть чрезвычайно нежелательным и затратным, однако они имеют право на возмещение убытков (без каких-либо ограничений по их размеру), что и служит гарантией прав лиц, пострадавших в результате отзыва произведения. Основным способом защиты прав таких лиц определен как право на возмещение собственных убытков в полном объеме.

Итак, рассмотрев отдельные личные неимущественные права, обратимся к определению места исключительных (имущественных) прав в системе интеллектуальных прав в части программ для ЭВМ, поскольку, как подчеркивает В. И. Еременко, центральным элементом авторских прав на программу для ЭВМ, равно как и любого другого произведения, является все же исключительное право, имеющее имущественный характер<sup>3</sup>.

Исключительное право на произведение предполагает возможность автора (иного правообладателя) использовать произведение в любой форме и любым не противоречащим закону способом (как с целью извлечения прибыли, так и без таковой). Примерный, открытый, перечень правомочий, составляющих исключительное право на использование произведений, приведен в п. 2 ст. 1270 ГК РФ. В отношении программ для ЭВМ эти правомочия определены как права: воспроизведения, распространения, импорта, проката, переработки и доведения до всеобщего сведения.

Правомочие на воспроизведение предполагает право на изготовление одного или более экземпляров произведения или его части в любой материальной форме. При этом реализацией права на воспроизведение является изготовление экземпляров этого произведения в любой объективной форме (независимо от изначальной). Так, программа для ЭВМ в электрон-

---

<sup>1</sup> Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации части четвертой (постатейный) / В. О. Калятин [и др.] ; отв. ред. Л. А. Трахтенгерц. М. : КОНТРАКТ, ИНФРА-М, 2009. С. 223–224.

<sup>2</sup> Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации (учебно-практический). Части первая, вторая, третья, четвертая (постатейный) / под ред. С. А. Степанова. М. : Проспект; Екатеринбург : Институт частного права, 2009. С. 1209.

<sup>3</sup> См.: Еременко В. И. О правовой охране программ для ЭВМ в Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2010. № 8. С. 57.

ной форме, в бумажной форме — это одно и то же произведение.

Запись произведения в память электронной вычислительной машины также является воспроизведением, кроме случаев, предусмотренных ГК РФ. Так, не является таковой временная запись в память ЭВМ, которая составляет неотъемлемую и существенную часть технологического процесса, имеющего единственной целью правомерное использование записи или правомерное доведение до всеобщего сведения. При этом в части записи программы для ЭВМ или базы данных в память компьютера под данное исключение подпадает только технический процесс введения рабочей копии программы или базы, хранящейся на жестком диске пользователя, в оперативную память ЭВМ (создание в компьютере второй — технической — копии). Первоначальная же запись в компьютер, на его жесткий диск, несомненно, воспроизведением является и в случаях, предусмотренных ст. 1280 ГК РФ, может быть признана правомерной.

Правомочие распространения произведения (ст. 1272 ГК РФ) охватывает не только случаи отчуждения его экземпляра в любой форме, но и предложение к продаже такого экземпляра лицами, осуществляющими реализацию экземпляров произведения путем заключения договоров розничной купли-продажи. В основу данной нормы положен принцип интернациональности исчерпания исключительного права на объект интеллектуальных прав<sup>1</sup>: если на территории государства-члена какой-либо международной организации (например, ВТО, ЕАЭС), а также государств-участников соответствующего двухстороннего соглашения товар введен в оборот с согласия правообладателя, то данный товар считается законно находящимся в гражданском обороте при его реализации впоследствии в любом государстве-члене, и для его дальнейшего оборота на его территории не потребуется дополнительного согласия правообладателя.

Правомочие на прокат охватывает любые случаи предоставления экземпляров произведения во временное владение и пользование независимо от наличия или отсутствия цели извлечения прибыли и от того, осуществляет ли лицо, предоставляющее такие экземпляры, сдачу имущества в аренду в качестве постоянной предпринимательской деятельности (в данном случае нормы ст. 1270 ГК РФ являются специальными по отношению к нормам ст. 626). Кроме того, правомочием на прокат охватываются также случаи сдачи в прокат компьютеров с установленным на них программным обеспечением.

Правомочие на импорт предполагает возможность автора или иного

---

<sup>1</sup> См.: Слепко Г. Е., Стражевич Ю. Н. Защита интеллектуальных прав таможенными органами: понятие контрафактного товара // Таможенные чтения — 2010. Россия и ВТО: непростой диалог: Сб. материалов межвуз. научно-практ. конференции с международным участием. СПб. : СПб им. В. Б. Бобкова филиал РТА, 2010. С. 377—385; Глотов С. А. и др. Право Евразийского экономического союза: теория и практика : монография / под ред. С. А. Глотова. М. : Московская международная академия; Кубанский государственный аграрный университет; Галлея-принт, 2016. С. 143—147.



правообладателя осуществлять ввоз на территорию РФ экземпляров программ для ЭВМ. При этом под ввозом экземпляров в соответствии с подп. 4 п. 2 ст. 1270 ГК РФ понимается их перемещение через таможенную границу Российской Федерации, а не через государственную, т.е. как фактическое пересечение товарами и таможенной границы и все последующие действия с товарами и (или) транспортными средствами до их выпуска таможенными органами.

Правомочие на доведение до всеобщего сведения предполагает предоставление автору (иному правообладателю) возможности использовать произведение таким образом, что любое лицо может получить доступ к произведению из любого места и в любое время по своему выбору. В рамках данного правомочия, по сути, допускается размещение экземпляра произведения (также и программы для ЭВМ) в компьютерной сети с предоставлением тем самым возможности любым иным лицам найти такое произведение для его использования.

Ключевым в рамках реализации этого правомочия являются вопросы о том, каким именно образом вправе использовать это произведение нашедшие его в сети лица и какое правовое основание обеспечивает такое пользование. Если размещение в сети рассматривать как дарение экземпляра произведения всем нашедшим его в сети лицам (если доступ к соответствующему ресурсу в сети осуществляется на безвозмездной основе) или продажу экземпляра (если доступ к соответствующему ресурсу в сети осуществляется за плату), то следует признать возможность дальнейшего распространения этого экземпляра (в силу принципа исчерпания прав), а также для программ для ЭВМ — принадлежность этим лицам прав пользователя (как правомерным владельцам экземпляра). Если же признать, что соответствующее произведение доводится лишь до сведения (как указано в названии данного правомочия), а права на экземпляр пользователям сети не передаются, то такие лица вправе осуществлять исключительно действия, являющиеся разрешенным свободным использованием (ст. 1273—1279 ГК РФ).

Если же доведение до всеобщего сведения осуществлено неправомерно лицом, не имевшим соответствующего правомочия, нарушителем исключительного права признается не только само лицо, разместившее в компьютерной сети произведение, но и все лица, скачавшие на свои компьютеры экземпляры этого произведения, поскольку в таком случае они используют контрафактный экземпляр, воспроизводя его. При этом не имеет значения, для каких целей осуществляется пользователями сети такое воспроизведение, — любое использование контрафактного экземпляра является нарушением.

Традиционно формой распоряжения исключительными правами на результат интеллектуальной деятельности выступает отчуждение исключительного права и его передача в пользование (на основании лицензионного договора), а также передача его по наследству. В данном случае каких-

либо существенных особенностей распоряжение исключительным правом на программу для ЭВМ в российском законодательстве не имеется.

Следует отметить, что поскольку программы для ЭВМ защищаются в рамках авторского права, то в отношении собственно программ, даже если они используются в устройствах — секретных изобретениях и специально для этого создавались, невозможна защита в соответствии с положениями § 7 гл. 72 ГК РФ «Особенности правовой охраны и использования секретных изобретений», которые применяются только в отношении таких объектов патентного права, как изобретения. При этом законодатель в абз. 2 п. 1 ст. 1262 ГК РФ говорит о том, что программы для ЭВМ, в которых содержатся сведения, составляющие государственную тайну, не подлежат государственной регистрации. Лицо, подавшее заявку на государственную регистрацию, несет ответственность за разглашение сведений о такой программе, в которых содержатся сведения, составляющие государственную тайну, в соответствии с законодательством РФ. Следовательно, дополнительная правовая охрана и защита программ для ЭВМ как объекта интеллектуальных прав, используемого для нужд обороны, возможна только в рамках Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» и принятых в соответствии с ним и ГК РФ подзаконных актов<sup>1</sup>, а также с использованием механизмов правового режима служебной тайны, и должна соответствовать принципам и правовым механизмам защиты сведений, находящихся в режиме государственной тайны, а также защитой интересов Российской Федерации<sup>2</sup>.

Таким образом, исключительные права авторов и иных правообладателей на программы для ЭВМ как объектов авторского права представляют собой полный объем правомочий, аналогичных для авторов и других правообладателей на результаты интеллектуальной деятельности, но с изъятиями и особенностями, обусловленными самой технологически обусловленной сущностью рассматриваемого объекта.

---

<sup>1</sup> См., например: Постановление Правительства РФ от 29 сентября 1998 г. № 1132 «О первоочередных мерах по правовой защите интересов государства в процессе экономического и гражданско-правового оборота результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ военного, специального и двойного назначения».

<sup>2</sup> См., например: Слепко Г. Е. О системности правового регулирования отношений в сфере прав на результаты интеллектуальной деятельности, созданные для нужд обороны // ЭНИ Военное право. 2017. № 5. С. 87—95; Холопова Е. Н., Дегтярев А. В. Служебные произведения, созданные авторами-военнослужащими // Военно-юридический журнал. 2015. № 5. С. 16—20; Холопова Е. Н., Дегтярев А. В. Возможности правовой охраны результатов интеллектуальной деятельности военного, специального и двойного назначения // Право интеллектуальной собственности. 2016. № 2. С. 13—17.

**ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ ДОГОВОРА ПОСТАВКИ**

**Аннотация.** Одним из ключевых моментов, на которые обращают внимание юристы при рассмотрении договора, является согласование его условий. В настоящей статье рассмотрены некоторые актуальные проблемы договора поставки, которые могут возникнуть при его заключении. Автор предлагает предложения по дополнению законодательства, регулирующего договорные отношения по поставке товара.

**Ключевые слова:** договор поставки, проблемы, существенные условия, «пробелы» в законодательстве.

© Erokhina A.

**PROBLEMS OF APPLICATION OF A SUPPLY CONTRACT**

**Abstract.** One of the key points to the attention of the lawyers in the consideration of the contract is the agreement of its terms. This article reviews some of the current problems of the supply agreement, which may arise at its conclusion. The author offers suggestions to supplement the legislation regulating the contractual relationship for the supply of goods.

**Keywords:** supply contract, the problems, the essential terms, the «gaps» in the legislation.

В настоящее время человеческая деятельность наполнена договорными отношениями. Договор поставки занимает одно из ведущих мест во всем многообразии договоров в законодательстве РФ. Пожалуй, ни одна компания независимо от вида деятельности не обходится без заключения договора поставки, но нередко договоры составляют сотрудники, не имеющие юридического образования. На первый взгляд договор поставки подробно освещен в ГК РФ, и даже если в договор не были включены те или иные условия, то они будут вытекать из закона. Многие ученые, такие как Ю. К. Толстой, А. П. Сергеев<sup>1</sup>, О. М. Садиков<sup>2</sup>, анализировали договор поставки, отмечая его достоинства и недостатки.

Проанализировав судебную практику ООО ТПК «Феликс» — организации, в которой трудоустроен автор, можно с уверенностью сказать, что на данный момент из общего числа дел, находящихся в производстве, 25% касаются именно договора поставки. Исходя из этого, возникает вопрос об

---

<sup>1</sup> Гражданское право. Т. 2 / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. М., 2003. С. 61.

<sup>2</sup> Гражданское право : учебник. Т. II / под ред. О. Н. Садикова. М., 2006.

эффективности договора.

Несмотря на достоинства исследуемого договора — такие как стабильность и долгосрочный характер отношений, — договору поставки присущи проблемы, возникающие при его квалификации.

Согласно ст. 506 ГК РФ по договору поставки поставщик-продавец, осуществляющий предпринимательскую деятельность, обязуется передать в обусловленный срок или сроки производимые или закупаемые им товары покупателю для использования в предпринимательской деятельности или в иных целях, не связанных с личным, семейным, домашним и иным подобным использованием. Автор считает, что данное определение неоднозначно, и исходя из него, можно выделить следующие квалифицирующие признаки:

1) поставщик — лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность;

2) покупатель — лицо, приобретающее товар для использования в предпринимательской деятельности или в иных целях, не связанных с личным, семейным, домашним и иным подобным использованием.

Существуют различные определения поставщика. В одних источниках указывается, что поставщиком в договоре поставки выступает предприниматель. Это может быть коммерческая организация или индивидуальный предприниматель<sup>1</sup>. Таким образом, данный подход ущемляет в правах некоммерческие организации, которые также имеют право носить статус поставщика.

Другие источники говорят о том, что поставщиком могут выступать предприниматели, коммерческие или некоммерческие организации, осуществляющие предпринимательскую деятельность<sup>2</sup>. По мнению автора, данная трактовка является более конкретной, позволяющей внести ясность в определение поставщика. Но в обоих определениях поставщика необходимо помнить о том, что некоммерческая организация может осуществлять один вид деятельности или несколько видов деятельности, не запрещенных законодательством РФ и соответствующих целям деятельности некоммерческой организации, которые предусмотрены ее учредительными документами<sup>3</sup>.

Второй квалифицирующий признак также трактуется неоднозначно. В законе нет четкой трактовки понятия иных целей, не связанных с личным, семейным, домашним и иным подобным использованием. Согласно п. 5 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22 октября 1997 г. № 18 «О некоторых вопросах, связанных с применением положений Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре поставки», под

---

<sup>1</sup> Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй (постатейный) / под ред. О. Н. Садикова. М., 2006. С. 74.

<sup>2</sup> Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй (постатейный) / под ред. Т. Е. Абовой, А. Ю. Кабалкина. М., 2006. С. 102.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

целями, не связанными с личным использованием, следует понимать в том числе приобретение покупателем товаров для обеспечения его деятельности в качестве организации или гражданина-предпринимателя (например оргтехники, офисной мебели, транспортных средств, материалов ремонтных работ). Однако в случае, если данные товары приобретаются у продавца, осуществляющего предпринимательскую деятельность по продаже товаров в розницу, отношения сторон регулируются нормами о розничной купле-продаже.

Автор считает, что этот квалифицирующий признак нуждается в доработке и конкретизации. Необходимо понимать, что при заключении договора поставки поставщик не всегда может точно установить цель приобретения покупателем товара, ведь имеют место случаи, когда покупатель намеренно скрывает цель приобретения товара. По мнению автора, необходим нормативный документ, который будет уточнять и дополнять определение договора поставки.

Существенным условием договора поставки является условие о наименовании товара и его количестве. Так как договору поставки свойственен долгосрочный характер отношений, то заранее установить точное количество товара бывает не всегда возможно, ведь речь идет о нескольких поставках. В таком случае во избежание признания договора незаключенным необходимо указать общее наименование группы товара, а также сделать ссылку, что ассортимент и количество товара устанавливаются в дополнительных соглашениях или спецификациях, заявках или накладных или иных документах, являющихся неотъемлемой частью заключенного договора. Есть и другой путь к решению данной проблемы — это конструкция рамочного договора. В этом случае, оформляя те же отношения сторон договора поставки, исключается риск признания его недействительным из-за несогласованных существенных условий. Этот момент, по мнению автора, также является пробелом в законодательстве.

Рассуждать о приемке товара можно долго, ведь четко установленного порядка в законе нет. Приемка товара покупателем должна происходить в срок, установленный законодательством или договором. Обязательный порядок приемки в законодательстве не закреплен, однако достаточно часто приемка товара происходит в соответствии с инструкциями Госарбитража СССР от 15 июня 1965 г. № п-6 и от 25 апреля 1966 г. № п-7. Данные инструкции содержат жесткий порядок приемки, требования к срокам и оформлению документов в ходе приемки. Сторонам предоставляется право предусматривать порядок приемки в договоре. Исходя из этого, как правило, покупатель несет риски, ведь, чем сложнее порядок приемки, тем проще поставщику уйти от ответственности за ненадлежащее исполнение обязательств.

Срок передачи является существенным условием договора поставки. Согласно ст. 506 ГК РФ поставщик обязуется передать товар покупателю в обусловленный срок. Автор считает, что трактовка срока поставки, пред-

ложенная законодателем, неоднозначна. Логично предположить, что в случае неопределенности необходимо руководствоваться ст. 314 ГК РФ о разумном сроке, но и это условие не всегда бывает уместным, особенно если речь идет о периодических поставках. В данном случае необходимо прибегать к графикам поставок с четким указанием наименования и количества товара по каждому периоду поставки. Если стороны придали условию о сроке поставки значение существенного условия, то несогласование данного условия влечет признание такого договора незаключенным.

Например, общество «А» обратилось в арбитражный суд с иском к обществу «Б» о взыскании пени, начисленных за нарушение сроков поставки товара. Между сторонами подписан договор поставки, в соответствии с которым общество «Б» (продавец) обязалось передать в собственность обществу «А» (покупатель) продукцию согласно спецификации, являющейся неотъемлемой частью договора, и в соответствии с проектом на строительство общественного комплекса, а покупатель — принять указанную продукцию и оплатить ее стоимость на условиях, определенных настоящим договором. В спецификации указываются наименование продукции, количество, ассортимент, цена за единицу, стоимость. Сроки поставки продукции покупателю определяются в соответствии с согласованным сторонами графиком поставки, который является неотъемлемой частью договора. Решением суда первой инстанции<sup>1</sup>, оставленным без изменения судами вышестоящих инстанций<sup>2</sup>, в удовлетворении иска отказано исходя из следующего. В соответствии с п. 1 ст. 432 ГК РФ договор считается заключенным, если между сторонами в требуемой в надлежащих случаях форме достигнуто соглашение по всем существенным условиям договора. Существенными являются условия о предмете договора, условия, которые названы в законе или иных правовых актах как существенные или необходимые для договоров данного вида, а также все те условия, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение. По договору поставки поставщик-продавец, осуществляющий предпринимательскую деятельность, обязуется передать в обусловленный срок или сроки производимые или закупаемые им товары покупателю для использования в предпринимательской деятельности или в иных целях, не связанных с личным, семейным, домашним и иным подобным использованием (ст. 506 ГК РФ).

Согласно п. 3.1 договора стороны придали условию о сроке поставки значение существенного условия. Суды пришли к выводу о том, что договор поставки является незаключенным, поскольку сторонами не согласо-

---

<sup>1</sup> Решение Арбитражного суда Оренбургской области от 18 ноября 2008 г. по делу № А47-3308/2008-15-ГК.

<sup>2</sup> Постановления Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 17 февраля 2009 г. по делу № А473308/2008-15-ГК, Федерального арбитражного суда уральского округа от 19 мая 2009 г. № Ф09-3022/09-С5.

вано существенное условие договора — о сроке поставки, график поставки продукции истцом в материалы дела не представлен. Суды указали, что представленный истцом график изготовления сборных железобетонных конструкций на общественный комплекс не является доказательством согласованности условий о сроке поставки, так как не содержит ссылки на договор поставки. Более того, указанный документ является не графиком поставки продукции, а графиком изготовления сборных железобетонных конструкций.

«Скользким» является и условие о качестве товара в договоре поставки. Продавец, осуществляющий предпринимательскую деятельность, обязан передать покупателю товар надлежащего качества. Требования к качеству товара устанавливаются законодательством или договором. При отсутствии в договоре условий о качестве товара очень сложно подтвердить поставку надлежащего качества. Зачастую в договоре не указываются четкие требования к товару, не говоря уже о ссылках на ГОСТ. В данном случае несоответствие качества товара ГОСТ не будет свидетельствовать о его ненадлежащем качестве.

При заключении договора поставки также необходимо обращать внимание и на цену товара и на порядок оплаты. Этот пункт является рискованным как для поставщика так и для покупателя, ведь поставщик рискует не получить оплату за поставленный товар, а покупатель рискует, заплатив денежные средства, получить «кота в мешке».

Согласно ст. 456 ГК РФ поставщик должен передать вместе с товаром относящиеся к нему документы. Перечень документов, а также срок их передачи законодательством четко не определен. В связи с этим предлагается дополнить ст. 456 ГК РФ, а именно указать, какие документы должны быть переданы в обязательном порядке с товаром (документация технического характера — техпаспорт, инструкция по эксплуатации и др.; документация о качестве — сертификат соответствия, гарантийный талон и т.п.). Необходимо указать форму передаваемой документации (например, оригинал, копия, копия, заверенная поставщиком, нотариально удостоверенная копия), а также срок, например документы должны быть переданы покупателю в трехдневный срок со дня оплаты выставленного счета.

В заключении хотелось бы сказать, что договор поставки по праву считается уникальным явлением российского законодательства. По мнению автора, его можно назвать одним из важнейших гражданско-правовых конструкций и неотъемлемой частью в предпринимательских отношениях. При детальном изучении договора поставки можно столкнуться с различными и порой противоречивыми подходами к толкованию рассматриваемого соглашения. В гражданском праве с поставкой связано множество спорных вопросов, в данной статье автором была затронута лишь малая часть их, но несмотря на недостатки, договор поставки — очень перспективная конструкция, которая способна совершенствоваться в законодательстве РФ.

## СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ДОГОВОРА ПОСТАВКИ

**Аннотация.** Договор поставки является довольно молодым договором по сравнению с договором купли-продажи. Его появление тесно связано с развитием общества и законодательства РФ. Однако путь выделения договора поставки в самостоятельный вид был долгим, но и как показывает практика, не напрасным.

**Ключевые слова:** договор поставки, становление, развитие.

© Erokhina A.

## THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE SUPPLY AGREEMENT

**Abstract.** The supply agreement is a fairly young contract, compared to contract sales. Its formation is closely connected with the development of society and legislation of Russia. However, the way of allocation of a supply contract an independent was long, but as practice shows, not in vain.

**Keywords:** supply contract, formation, development.

---

Несмотря на то что договор поставки — это уникальное явление в законодательстве, необходимо отметить тот факт, что появился он в российском законодательстве сравнительно недавно. И даже в римском праве нет упоминаний о таком договоре. Так, откуда же возник этот договор?

А возник договор поставки и стал востребованным одновременно с появлением частной собственности, и выглядел он как обмен вещи на вещь.

Одним из первых документов, в котором договор поставки получил законодательное закрепление, можно считать Указ царя Алексея Михайловича, принятый 7 июля 1654 г. о подрядной цене на обеспечение доставки в г. Смоленск сухарей и муки. В данном указе за конкретный объем товара назначалась фиксированная цена, и на этих условиях исполнитель был обязан отвезти товар в Смоленск, и преимуществом было освобождение от государственной пошлины.

Развитие договора поставки относят ко времени правления Петра I, только носил он совсем другое название, а именно «подряд», что означало договор о поставке товара. Упоминание о договоре поставки можно найти в именном указе от 27 декабря 1714 г., который назывался «О подрядах». Термин «поставка» впервые был использован вместе с термином «подряд» в указе Сената от 25 января 1716 г. «О подрядах и договорных письмах».



В дореволюционной России договор поставки стал востребованным в XVIII в., приобретая статус самостоятельного договора, а не как разновидность договора купли продажи. Д. И. Мейер определял поставку как договор, по которому одна сторона обязывается доставить другой стороне какую-либо вещь за известную цену к известному сроку. Он утверждал что поставка по существу своему близко подходит к купле-продаже, как по договору купли-продажи за известную цену передается какая-либо вещь, точно так же и по договору поставки<sup>1</sup>. Д. И. Мейер считал, что поставка имеет очень важное значение в юридическом быту, дополняя собой куплю-продажу<sup>2</sup>.

В проекте Гражданского уложения, который вносился на рассмотрение Государственной Думы в 1913 г., договор поставки относился к разновидности договора купли продажи. Его трактовали как договор, по которому продавец должен был за денежное вознаграждение поставить покупателю определенное количество товара к обусловленному в договоре сроку. Порядок исполнения договора и ответственность сторон могли применяться и к договору купли-продажи, в частности, если в нем присутствовало условие о поставке к известному сроку.

В Гражданском кодексе 1922 г. также не нашлось места договору поставки как самостоятельному виду договора.

К 1930-м гг. установилась письменная форма договора поставки и ужесточилась ответственность за ненадлежащее исполнение договора. Также развивалась и практика поставки некоторых видов продукции без заключения договоров — по нарядам. В 1939 г. вышла инструкция Госарбитража о «претензиях при поставке товаров ненадлежащего качества», установившая высокие штрафы.

Однако в более поздний советский период договор поставки вновь признается самостоятельным договором и основной формой организации отношений по сбыту и снабжению товаров, а также признается ведущим хозяйственным договором. Обязательными условиями являлись: поставщик и покупатель должны были быть организациями, несовпадение момента исполнения договора с датой заключения. Согласно ст. 258 ГК РСФСР по договору поставки организация-поставщик обязуется передать в определенные сроки или срок организации-покупателю (заказчику) в собственность (в оперативное управление) определенную продукцию согласно обязательному для обеих организаций плановому акту распределения продукции; организация-покупатель обязуется принять продукцию и оплатить ее по установленным ценам. Договором поставки является также и заключаемый между организациями по их усмотрению договор, по которому поставщик обязуется передать покупателю продукцию, не

---

<sup>1</sup> Мейер Д. И. Русское гражданское право / Чтения Д. И. Мейера, изданные по запискам слушателей / под ред. А. Вицына. 3-е изд., испр. СПб. : Издание Николая Тиблена, 1864.

<sup>2</sup> Там же.

распределяемую в плановом порядке, в срок, не совпадающий с моментом заключения договора. Поставка продукции без заключения договора производится лишь в случаях, установленных Советом Министров СССР или Советом Министров РСФСР.

Дальнейшее развитие договор поставки получил уже в 1990-е гг.

В 1992 г. было принято постановление Верховного Совета РСФСР «О регулировании гражданских правоотношений в период проведения экономической реформы» и введено новое определение договора поставки, исходя из которого поставщик, выступавший продавцом товара и являющийся предпринимателем, обязуется в обусловленные сроки передавать в собственность покупателю товар, предназначенный для предпринимательской деятельности или иных целей, не связанных с личным потреблением, а покупатель обязуется принимать товар и платить за него определенную цену.

В 1996 г. вступила в силу вторая часть ГК РФ. На сегодняшний день понятие договора поставки закреплено в ст. 506 ГК РФ: «По договору поставки поставщик-продавец, осуществляющий предпринимательскую деятельность, обязуется передать в обусловленный срок или сроки производимые или закупаемые им товары покупателю для использования в предпринимательской деятельности или в иных целях, не связанных с личным, семейным, домашним и иным подобным использованием».

На основании вышеуказанного определения договор поставки можно охарактеризовать как взаимный, возмездный, консенсуальный. Консенсуальность следует из обязанности продавца передать товары покупателю, и договор считается заключенным с момента достижения сторонами соглашения по существенным условиям. Возмездность договора заключается в обязанности покупателя оплатить полученные товары. Взаимность следует из наличия взаимных прав и обязанностей сторон в договоре.

Договор поставки — один из наиболее востребованных видов обязательств, которые используются в предпринимательстве. Автор полагает, что договор поставки можно считать предпринимательским, так как он очень удобен как для индивидуальных предпринимателей, так и для юридических лиц, поэтому особую роль играют не разовые сделки, а долгосрочные договорные связи.

В заключении хотелось бы сказать что договор поставки по праву считается уникальным явлением российского законодательства. По мнению автора, его можно назвать одним из важнейших гражданско-правовых конструкций и неотъемлемой частью в предпринимательских отношениях.

## ОСНОВАНИЯ ДЛЯ ОТЗЫВА У КРЕДИТНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ЛИЦЕНЗИИ НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ БАНКОВСКИХ ОПЕРАЦИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Аннотация.** В данной статье рассмотрены основания, по которым Банк России может отозвать банковскую лицензию у кредитной организации. Банк вправе отозвать у кредитной организации лицензию на осуществление банковской операции только в тех случаях, которые связаны с неспособностью регулирующих законов. Чаще всего, отзыв происходит из-за нарушения банковского законодательства и нормативов Банка России, а также неспособности удовлетворять требования кредиторов.

**Ключевые слова:** банковская система, причины для отзыва лицензии, Банк России, недостоверность отчетности, капитал.

© Ivanova A.

## GROUND S FOR REVOCATION OF A CREDIT INSTITUTION LICENSED TO CONDUCT BANKING OPERATIONS IN RUSSIAN FEDERATION

**Abstract.** In this article the bases on which the Central Bank of Russia can revoke the bank license from credit institution are considered. The central bank has the right to revoke from credit institution the license for implementation of bank operation only in those cases, which are connected, with inability of the regulating laws. Most often, a response happens because of violation of the banking legislation and standards of the Central Bank, and also inability to meet requirements of creditors.

**Keywords:** the banking system, the reasons for revocation of a license, the Central Bank, inauthenticity of the reporting, capital.

---

В настоящее время банковская система Российской Федерации находится в кризисной ситуации, что отражается на действиях Банка России. В них явно прослеживаются меры, которые вполне можно отнести к антикризисным. С конца 2015 г. по настоящее время новости в сфере экономики заполнены сообщениями об отзывах Банком соответствующих лицен-

---

<sup>1</sup> Научный руководитель — кандидат экономических наук, доцент кафедры «Таможенное право и организация таможенного дела» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ) **А. В. Власов**.

зий. Проведенный анализ по этому вопросу позволяет сделать вывод, что с 2013 г. по настоящее время более 500 кредитных организаций лишились права на проведение банковских операций.

Прежде всего, отметим, что основными функциями Банка России являются регулятивная и надзорная, при этом Банк: выносит предписания, предъявляет требования, вводит мораторий на проведение операций и отзывает лицензии. Статья 20 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» содержит подробный перечень оснований, согласно которым Банк обязан отозвать у кредитной организации лицензию на осуществление банковских операций.

Опираясь на официальные данные Банка за последние четыре года, хотелось бы кратко рассмотреть и проанализировать наличие оснований, связанных с основными причинами прекращения или приостановления действия лицензий на осуществление банковских операций.

Банк обязан отозвать банковскую лицензию, если на то есть определенные основания. Говоря об отзыве банковской лицензии, в первую очередь необходимо отметить самое распространенное основание — неисполнение федерального законодательства, регулирующего банковскую деятельность в целом. Данное основание представляет собой широкую трактовку выявленных Банком нарушений при осуществлении проверок в кредитных организациях, например: неисполнение кредитной организацией предписаний, выданных Банком; проведение кредитной организацией высоко рискованной кредитной политики; инвестирование в низкокачественные активы; низкий уровень функционирования системы внутренней безопасности; нарушения правил ведения бухгалтерской отчетности; непринятие мер по предупреждению банкротства кредитной организации.

Нарушение банковского законодательства в большинстве случаев сочетается и с другими основаниями, а именно:

- нарушение законодательства РФ;
- неспособность удовлетворять требования кредиторов по денежным обязательствам;
- снижение достаточности капитала и размера собственных средств.

В связи с вышеперечисленными нарушениями, предлагаю проанализировать основания и количество отозванных лицензий Банком<sup>1</sup>.

Исходя из данных результатов таблицы, можно сделать вывод, что ситуация на отечественном рынке банковских услуг сложная и беспокойная. Таким образом, следует подчеркнуть, что за период с 2015 по 2017 г. Банком у кредитных организаций была отозвана 191 лицензия на осуществление банковских операций.

---

<sup>1</sup> [www.cbr.ru](http://www.cbr.ru) — официальный сайт Банка России.

**Количество отозванных лицензий по основаниям для отзыва  
у кредитной организации лицензии на осуществление банковских  
операций в 2013—2017 гг.**

Основания отзыва лицензии у кредитных организаций	2013	2014	2015	2016	2017
1. Существенная недостоверность отчетности	7	14	11	3	5
2. Задержка представления отчетности	1	1	0	0	0
3. Осуществление операций, не предусмотренных лицензией	1	0	2	5	7
4. Нарушение банковского законодательства	30	75	92	96	102
5. Нарушение требований законодательства	8	36	33	61	65
6. Достаточность капитала ниже 2%	5	10	23	30	38
7. Размер собственных средств ниже минимального значения уставного капитала, установленного на дату государственной регистрации	6	12	29	30	36
8. Неисполнение в срок требований Банка России о приведении в соответствии величины уставного капитала и размера собственных средств (капитала)	1	0	0	0	0
9. Неисполнение требований кредиторов	2	24	11	1	4
Всего отозвано банковских лицензий по состоянию на 7 ноября 2017 г.	32	86	93	98	127

Для того чтобы с точностью определить возможности отзыва банковской лицензии Банком России, необходимо произвести широкий анализ

финансового состояния кредитной организации в целом<sup>1</sup>.

Приоритетными направлениями финансовой политики государства выступают: борьба с коррупцией, легализация преступных доходов, вывод капитала из-под юрисдикции отечественных правовых норм. Вышеуказанную политику Правительства РФ в данном направлении поддержал и Банк России.

Одним из оснований для отзыва банковской лицензии является нарушение требований ст. 6 и 7 Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма». Эти основания характеризуются наличием в течение одного года следующих нарушений:

- несоответствие системы внутреннего контроля требованиям Банка России;
- нарушение правил идентификации клиентов, их целей и сфер деятельности;
- нарушение порядка и срока передачи (либо не передача) компетентным органам информации о сделках, подлежащих особому контролю;
- вовлечение в проведение сомнительных операций (в том числе обналичивание средств, проведение сделок по фиктивным документам);
- непринятие мер по достоверному установлению способа происхождения капитала и законной обоснованности (легальности) сделок.

Немаловажными причинами для отзыва лицензии также служат установление факта существенной недостоверности отчетности и нарушение срока для ее представления. Залог стабильности кредитных организаций — достоверность данных представленных отчетов. Именно отчетные данные используются для расчета ликвидности, достаточности капитала, нормы резервов и прочих показателей. Недостоверность представленных отчетных данных приводит к невозможности реальной оценки финансового состояния компании, что также служит основанием для отзыва лицензии на осуществление банковских операций у организации.

Тем не менее следует отметить, что если кредитная организация в течение одного года злоупотребляла нарушением сроков сдачи отчетности, то Банк имеет полное право отозвать лицензию у данной организации.

Также в качестве еще одного основания, влияющего на отзыв лицензии, можно привести проблемные и низкокачественные активы, способствующие искажению отчетности, так как им не дают адекватную оценку, риски не учитываются, что приводит к отсутствию резервов на случай непредвиденной ситуации.

Достаточность капитала банка является расчетным показателем, который определяет минимальные требования к уровню собственного капитала (min величине собственных средств), который необходим для покры-

---

<sup>1</sup> Пахомова С. А. Основания для отзыва банковской лицензии в Российской Федерации // Молодой ученый. 2015. № 24. С. 526—529.

тия кредитного, операционного и рыночного банковского риска. Здесь важно понимать, что достаточность капитала банка представляет собой отношение величины собственных средств к величине соотнесенных со степенью риска активов банка. Именно поэтому если рассчитанный показатель кредитной организации составил меньше 2%, то Банком поднимается вопрос о возможности отзыва лицензии.

Часть пассивов организации, представленных совокупностью оплаченных основных и дополнительных источников собственных и привлеченных средств (уставный и резервный капитал, прибыль, эмиссионный доход, доходы от переоценки, субординированные кредиты и т.д.), называется собственными средствами банка. Банк России определил методику расчета величины собственного капитала на основании показателей представленной отчетности. Данная методика применяется на основании «Базель III», которая является международным стандартом. В случае если рассчитанный, по данной методике показатель оказывается ниже установленной минимальной величины уставного капитала, то банку необходимо привести в соответствие размеры уставного и собственного капиталов. Если Банк не выполнит данные условия в определенный срок, то лицензия будет отозвана.

Неисполнение требований кредиторов также является причиной для отзыва лицензии, если банк, к которому предъявили претензию, не устранил ее в двухнедельный срок. Данное основание статистически взаимосвязано с нарушением законодательства РФ и недостоверным представлением отчетных данных. По официальным данным Банка, суд признает банкротами даже те кредитные организации, в которых основаниями для отзыва лицензии послужили иные причины.

По нашему мнению, проводимая политика по «зачистке» банковского сектора в России по-разному касается всех участников. По подсчетам рейтингового агентства Fitch, с начала 2013 г. по ноябрь 2017 г. лицензии лишились 436 банков, а на 35 банков наложены санкции<sup>1</sup>. Анализируя вышеизложенное, подтверждаются слова зампреда Банка России В. Поздышева о том, что «на 9—10 отзывов лицензий регулятор спасает один банк»<sup>2</sup>.

Современная политика Банка России скорее напоминает выбор «из двух зол», т.е. на данный момент проще и дешевле для решения проблемы отозвать лицензию, чем тратить огромные средства на санацию. Данную политику Банка можно сравнить с хирургической ампутацией больного органа, который не поддается лечению и существует огромный риск распространения болезни. Отметим, что больной орган исключительно важен для организма, лечение (в нашем случае лечение — аналогия «финансовое оздоровление») — меньшее зло. Например, спасаются такие банки как ФК «Открытие» или Бинбанк, так как их обрушение способствовало бы под-

---

<sup>1</sup> <https://www.fitchratings.com/site/russia>.

<sup>2</sup> <http://www.tks.ru/politics/2017/10/12/0006>.

рыву не только банковской системы, но и важнейших секторов современного бизнеса.

На решение Банка об отзыве лицензии или наложении санкций влияют следующие основные факторы:

- состояние активов;
- роль и место в банковской системе;
- величина «дыры» в капитале.

Как показывает практика, риску потери лицензии подвергаются частные банки, так как при концентрации банковского капитала у больших банков активы занимают более 60% и, конечно же, они выигрывают в конкуренции благодаря масштабам и условиям господдержки.

В настоящее время возможность заработка на банковских операциях минимальна, к тому же с каждым днем рынок услуг сужается, что приводит к отзыву лицензий в первую очередь у неблагополучных банков. По данным НАФИ, за первое полугодие 2017 г. рентабельность банковских активов находится на грани убыточности и составляет 17%, но ведь в первом полугодием 2016 г. рентабельность была еще ниже — 0,6%. Стоит отметить, что повышение рентабельности — результат потери лицензий не только малых, но и крупных банков (например, в 2017 г. лишили лицензий банков «Югра» и «Образование»)<sup>1</sup>.

Парадокс заключается в том, что напряженность в банковском секторе в связи с отзывами лицензий не увеличивает риска кризиса системы в целом, а наоборот снижает ее, хотя и болезненным способом. При этом риски для отдельных банков остаются очень высокими. «Зачистка» далеко не закончена.

В заключении хочется отметить, что ужесточение политики Банка России, а именно соблюдения и ужесточение действующего законодательства РФ, противодействие легализации преступных доходов, стало основной причиной массового отзыва лицензий у организаций. На сегодняшний день наличие проблем с качеством активов и достаточностью капитала кредитных организаций, обострившихся на фоне геополитических проблем и стагнации в экономике, также сыграли важную роль для отзыва лицензий.

---

<sup>1</sup> <https://nafi.ru/>



## АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА И ЕГО ОСНОВНЫХ ИНСТИТУТОВ

**Аннотация.** В статье рассмотрены проблемы избирательного права в Российской Федерации, его основных институтов. Изучается состояние политико-правовой системы современной России, определяются перспективы дальнейшего развития избирательного права и законодательства, национальной правовой системы РФ в целом. Подчеркивается необходимость эволюционного развития российской правовой системы.

**Ключевые слова:** выборы, избирательная система, политико-правовая система, демократическое государство, национальные интересы, общество, правопорядок.

© Malushco V.

## ACTUAL PROBLEMS OF MODERN ELECTION LAW AND ITS BASIC INSTITUTIONS

**Abstract.** The article considers the problems of the suffrage of the Russian Federation, its key institutions. As we study the political-legal system of modern Russia determined the prospects of further development of the electoral law and legislation, national legal system of the Russian Federation as a whole. Underlines the necessity of evolutionary development of the Russian legal system.

**Keywords:** elections, electoral system, political and legal system, democratic state, national interests, society, the rule of law.

---

Современное избирательное право в России начало формироваться с 1991 г., когда начинается и современный этап развития российской государственности. С «перестройкой» и распадом СССР в России начинается переход к правовому, демократическому государству и рыночной экономике. Присущие избирательному праву проблемы характерны как для области российской политики, так и для российской правовой системы.

Изучением проблем избирательного права занимаются П. А. Борноволок, В. В. Комарова, А. А. Макарец, С. Е. Абакуменко, И. Л. Буравченко и ряд других исследователей.

Целью статьи является изучение актуальных проблем современного избирательного права и его основных институтов.

---

<sup>1</sup> Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор **Н. А. Духно**.

Основными институтами избирательного права являются не только собственно избирательный процесс, включая предвыборную агитацию, избирательные технологии и процедуры, выборы и подведение их итогов, но и разновидности выборов — федеральные, региональные, муниципальные. В свою очередь, следует выделить выборы Президента РФ, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ и т.д. Актуальные проблемы укрепления правопорядка на выборах в России связаны с необходимостью выполнения норм действующего законодательства, развития национальной правовой системы и правовой культуры общества, обеспечение прав и свобод личности, формированием и развитием механизмов реализации норм действующего избирательного законодательства<sup>1</sup>.

Обладая рядом недостатков, российское избирательное право постепенно развивается. В. В. Комарова пишет, что на данном этапе оно отвечает национальным интересам России и демократическим стандартам, однако имеется необходимость в дальнейшем развитии правовых механизмов, механизмов реализации действующих норм избирательного права и законодательства. Одним из основных способов упорядочения избирательного процесса является приоритет выполнению норм закона и постепенное развитие законодательства о выборах и референдумах в соответствии с тенденциями и перспективами развития демократии, реальными потребностями личности, общества и государства<sup>2</sup>.

В России идут и процессы формирования и развития гражданского общества. Однако институты гражданского общества еще подвержены внешнему влиянию, воздействию негативных социальных факторов и зачастую выступают инструментом внешней политики некоторых иностранных государств.

Основой избирательного права и законодательства РФ является Конституция РФ. Основными актами федерального законодательства о выборах и референдуме являются Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», Федеральный законы от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», от 6 октября 2003 г. № 131-

---

<sup>1</sup> Демидов Д. Г. Влияние избирательного законодательства Российской Федерации на легальность и легитимность выборных органов государственной власти : автореф. ... дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.

<sup>2</sup> Комарова В. В. Механизм непосредственной демократии современной России: система и процедуры. М. : Директ-Медиа, 2014. С. 102—104.

ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другие федеральные правовые акты, правовые акты субъектов РФ.

Проблемы избирательного процесса зачастую несут в себе и бациллу саморазрушения государства, а вследствие этого нередко и народа, нации. Фальсификация выбора российского народа посредством использования незаконных, но при этом мягких методов, становится одной из реальных и потенциальных угроз для национальной безопасности России. Зачастую такие угрозы реализуются под лозунгами «национального возрождения» и защиты народа, однако на деле носят характер общенациональной беды.

В своем отчете в 2013 г. ОБСЕ выделила такие основные проблемы избирательного процесса в России: чрезмерно сложная правовая система и избирательное законодательство, которые нередко могут использоваться для непоследовательного и избирательного применения норм действующего законодательства; широкое использование процедуры заочного голосования на выборах (президентские выборы-2012); отсутствие четкости в законодательстве и правоприменении; чрезмерное влияние государства либо отсутствие четкого разграничения между избирательными учреждениями и государственными органами, структурами; ограничения для лиц с двойным гражданством; непропорциональные препятствия для участия независимых кандидатов в выборах; практика проверки подписей избирателей и критерии их недействительности; ограничения прав на свободу слова, ассоциаций, собраний и передвижения; злоупотребление административным ресурсом в пользу действующих должностных лиц (выборы в Государственную Думу-2011); некоторые необоснованные ограничения политических прав граждан, при исполнении предписаний законодательства касательно порядка организации агитационных мероприятий (выборы-2011); привилегированные условия для отдельных политических сил и кандидатов (выборы-2011); злоупотребление государственными ресурсами; случаи подкупа избирателей (выборы-2011); правовая база в области СМИ, в том числе фактические обязательства государственных СМИ освещать деятельность должностных лиц (выборы-2011); отсутствие санкций принципа равного отношения и беспристрастности в случае предвзятого освещения событий; недостатки в практическом функционировании независимого национального органа по наблюдению за освещением избирательных кампаний в СМИ (выборы-2011); недостаточные правовые гарантии в области альтернативных вариантов голосования; ухудшение качества процесса во время подсчета голосов и подведения результатов голосования; проблемы доступа наблюдателей к копиям протоколов избирательных участков и их размещение для общего ознакомления и обзора; нарушения принципов всеобщего и равного избирательного права, в том числе за счет многократного голосования, фальсификации итогов голосования; необходимость укрепления принципа тайны голосования; случаи группового и/или незаконного голосования по доверенности; непро-

стой доступ избирательных участков для инвалидов; жалобы в области избирательного процесса не всегда рассматриваются официально; запрет на партии национальных меньшинств; в ряде случаев не предусмотрены гражданские наблюдатели, препятствование наблюдению за выборами на практике; недостаток регулирования наблюдения за избирательным процессом; отсутствие явно предусмотренной возможности международного наблюдения; случаи преследования гражданских наблюдателей за выборами и т.д.<sup>1</sup>

Значительная часть этих замечаний касается выборов 2011—2012 гг. в России, остальные характеризуют традиционные недостатки или специфику российской избирательной системы и процесса. На выборах глав субъектов РФ 2017 г. было зафиксировано невысокое число нарушений (называлось число — около 400 зафиксированных сообщений о нарушениях). На выборах в Государственную Думу было зафиксировано порядка 2300 сообщений о нарушениях.

Российская правовая система и законодательство пока еще формируются после перехода с 1991 г. к новому этапу развития российского общества и государства. Сложность правовой системы и избирательного законодательства обусловлена еще и стремлением России сочетать соответствие нормам международного права и своим международным обязательствам в такой сфере со своими национальными интересами и приоритетами<sup>2</sup>.

Недостатки правового регулирования, включая слабость правовых механизмов, которые должны обеспечивать и реализовывать нормы законодательства, декларативность некоторых положений избирательного законодательства, характеризуют современное состояние политико-правовой системы РФ. Однако международные организации, а вместе с ними и некоторые иностранные государства заинтересованы в том, чтобы именно это законодательство было приоритетным с точки зрения внимания российских властей. С одной стороны, необходимо совершенствовать это законодательство с тем, чтобы избежать возможности более активного и неправового вмешательства иностранных государств и международных организаций в российские выборы и внутренние дела России, а с другой стороны, следует ограничивать и возможности этих субъектов международного права для вмешательства в вопросы внутренней и внешней политики России.

Проблемы формирования правопорядка на выборах связаны с выра-

---

<sup>1</sup> Международные избирательные стандарты и наблюдение за выборами: сборник документов и материалов / М. Э. Абдусаломов, А. Х. Саидов, Ж. Садыков, Н. Н. Нурматов. Ташкент : Baktria press, 2014. С. 196—205.

<sup>2</sup> Абакуменко С. Е. Реализация конституционного принципа равенства политических партий в условиях становления пропорциональной избирательной системы в России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук // URL: <http://www.dissercat.com/content/realizatsiya-konstitutsionnogo-printsipa-ravenstva-politicheskikh-partii-v-usloviyakh-stanov>.

боткой и развитием правовых механизмов реализации норм действующего законодательства, развития правовой культуры и правового образования в обществе, выполнением и реализацией закона, а не его постоянного изменения и принятия новых законов, иных нормативных правовых актов. В то же время внесение изменений в действующее законодательство разработка и принятие новых законов — необходимый процесс в рамках правотворческой деятельности государства, который также следует совершенствовать и развивать. Однако следует обеспечить разумную стабильность действующего законодательства.

При этом нужно подчеркнуть, что развитие избирательного процесса, практики проведения выборов, референдумов, политических и избирательных технологий связано с процессом принятия законов и их исполнением, с реализацией прав и свобод граждан<sup>1</sup>. Формирование правопорядка предполагает наличие системы его обеспечения. Поддержание правопорядка связано прежде всего с соблюдением закона, в том числе и потому, что проблемы обеспечения законности и правопорядка традиционно взаимосвязаны.

Обеспечение правопорядка на выборах, таким образом, предполагает: соблюдение законности участниками избирательного процесса; участие правоохранительных органов, судов, других органов государственной власти и местного самоуправления, общественных организаций и политических партий, институтов гражданского общества в процессе обеспечения законности и правопорядка на выборах; высокий уровень социальной ответственности и правовой культуры участников избирательного процесса; строгий контроль за соблюдением закона, неизбежность юридической ответственности за нарушения избирательного законодательства; дальнейшее развитие избирательного права и законодательства.

Несомненно, избирательный процесс должен основываться на законе. Законодательство о выборах и референдуме может развиваться только на основании национальных интересов. Следует учитывать и потребность современной России в развитии правового, демократического государства. Укрепление народовластия должно быть связано с развитием национального самосознания, формированием национально ориентированного общества, в том числе молодых поколений россиян<sup>2</sup>.

Основой для формирования и поддержания системы правопорядка на выборах являются духовные и культурные ценности, которые формируют основу для общества, его политической и правовой культуры. Поддержание законности и правопорядка на выборах — социально значимая для

---

<sup>1</sup> Биктагиров Р. Т. Субъект избирательного права Российской Федерации: конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук // URL: <http://lawtheses.com/subekt-izbiratelnogo-prava-rossiyskoy-federatsii-konstitutsionno-pravovoe-issledovanie>.

<sup>2</sup> Комарова В. В. Механизм непосредственной демократии современной России: система и процедуры. М. : Директ-Медиа, 2014. С. 164.

России задача, разрешать которую нужно не только правовыми средствами. Однако именно право, его реализация являются и должны быть основой для поддержания правопорядка в области избирательного процесса, функционирования системы обеспечения законности и правопорядка на выборах. Одной из ключевых гарантий обеспечения правопорядка на выборах остается и правоприменительная деятельность.

Совершенствование избирательного законодательства РФ связано с развитием всей российской правовой системы. Основными направлениями совершенствования избирательного права в России являются: дальнейшее эволюционное развитие избирательного законодательства РФ на основе национальных интересов и демократических стандартов; приоритетное внимание должно уделяться не процессу постоянного совершенствования законодательства, а выполнению существующих норм избирательного права и закона; развитие правовых механизмов в области избирательного права, в том числе механизмов реализации норм законодательства о выборах и референдумах; более широкое использование и применение, помимо традиционных, альтернативных источников права в сфере избирательного процесса; обеспечение реализации и применения действующих норм избирательного законодательства в сфере правоприменительной деятельности; развитие политической и правовой культуры, правового сознания и правового образования в обществе и т.д.

Развитие избирательного законодательства РФ должно происходить на основе учета национальных интересов и реальных потребностей российского общества и государства. Избирательная система и законодательство России должны стать прозрачнее и проще. Со временем нормы права и их применение станут устоявшимися, будут сформированы и механизмы их реализации. Российское избирательное законодательство на данном этапе еще находится на стадии становления<sup>1</sup>. Только постепенное, эволюционное развитие может обеспечить условия и перспективы дальнейшего развития российского избирательного права и процесса.

При этом нормы действующего избирательного законодательства должны последовательно и четко реализовываться. Сложность российской избирательной системы обусловлена чертами федеративного устройства России, этническим и политическим, а также иным многообразием субъектов РФ, тем, что в России проводятся выборы разного уровня. Следует сохранять и порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ — это одна из составляющих конституционного устройства, которая приносит элемент социальной и политической стабильности. В России проводятся выборы разного уровня, существенны и различия между регионами. Поэтому проблемы распределения мест в законода-

---

<sup>1</sup> Макарецев А. А. Институционально-правовая эффективность норм российского избирательного права: от цели к результату : монография. Новосибирск : Изд-во НГТУ, 2011. С. 24—25.

тельных (представительных) органах субъекта РФ в значительной мере отданы на усмотрение субъектов РФ.

С. Н. Егоров констатирует, что мнения и правовые позиции юристов играли большую роль в формировании права и разрешении практических ситуаций, регулировании правоотношений на протяжении значительной части истории человечества. В юридической науке до сих пор не уделено достаточного внимания сущности научных, доктринальных представлений и установок о природе права, общественного правосознания, отдельных проблем права и юридической практики<sup>1</sup>. Правовая доктрина отражает взгляды юристов, теоретиков и практиков, она способна не только отражать юридическую действительность, социальные реалии и особенности правовой жизни, но и играть активную роль в преобразовании общества и правовой системы.

Необходимо и более полно использовать альтернативные источники права, нетипичные для российской правовой системы, в качестве регуляторов общественных отношений. Такая практика уже позволяет и в перспективе позволит урегулировать и устранить большинство пробелов в праве и законодательстве, а также урегулировать спорные правоотношения. К числу таких источников относятся правовые позиции судов, аналогия права и аналогия закона, правовая доктрина, правовой обычай.

Современная российская политическая и правовая культура, а также национальная правовая система отражают особенности общественной и правовой жизни. Избирательная система, избирательное законодательство и процесс пребывают на этапе становления, и для российского общества и его демократических традиций необходимо постепенное, эволюционное развитие, а не увлечение резкими и, как правило, сомнительными с точки зрения результата переменами.

В. В. Геворкян отмечает, что развитие институтов гражданского общества открывает возможности для расширения социального контроля в сфере проведения выборов, референдумов, это позволяет переложить часть обязанностей по управлению социальными процессами с государства на общество и социальные институты<sup>2</sup>. В том числе это относится к церкви, семье, предприятиям, общественным организациям и политическим партиям, а также к отдельным гражданам, представителям интеллектуальной, технократической и духовной элиты.

Стандарты политической и правовой культуры, демократии распространяются не только на нынешнюю политическую элиту, им должны соответствовать и общество, и оппозиция. В условиях, когда часть оппозиции прямо или косвенно использует внешнюю поддержку, в том числе финансовую, эта часть должна терять право на какое бы то ни было предста-

---

<sup>1</sup> Егоров С. Н. Институционализация избирательного процесса в политической системе Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012.

<sup>2</sup> Геворкян В. В. Развитие института выборов в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.

вительство в органах государственной власти и местного самоуправления либо получать его только по согласованию с реальной, национально ориентированной элитой.

Основой для укрепления правопорядка на выборах должны стать растущая правовая культура и правовое сознание общества, повышение уровня правовой культуры и правосознания необходимо, поскольку за каждым избирательным процессом и соответствующими действиями стоят конкретные граждане. Претворение в жизнь принципов верховенства права и закона, обеспечение законности и правопорядка, достаточного уровня обеспечения правосудия в обществе, независимости судебной власти и высокого профессионального уровня судей, а также эффективного обеспечения и реализации прав, свобод и законных интересов человека и гражданина<sup>1</sup>.

### **Литература**

1. Абакуменко, С. Е. Реализация конституционного принципа равенства политических партий в условиях становления пропорциональной избирательной системы в России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2010.
2. Биктагиров, Р. Т. Субъект избирательного права Российской Федерации: конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2010.
3. Борноволоков, П. А. Конституционно-правовые гарантии избирательных прав граждан России: монография. — Тюмень : ТЮИ МВД России, 2010.
4. Геворкян, В. В. Развитие института выборов в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2011.
5. Демидов, Д. Г. Влияние избирательного законодательства Российской Федерации на легальность и легитимность выборных органов государственной власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2011.
6. Егоров, С. Н. Институционализация избирательного процесса в политической системе Российской Федерации : автореф. дис. ... доктора юрид. наук. — М., 2012.
7. Комарова, В. В. Механизм непосредственной демократии современной России: система и процедуры. — М. : Директ-Медиа, 2014.
8. Лукьянчикова, Л. В. Институты прямого народовластия в России: историко-правовое исследование: монография. — М. : ЮРКОМПАНИ, 2014.
9. Макарецев, А. А. Институционально-правовая эффективность норм российского избирательного права: от цели к результату: монография. — Новосибирск : Изд-во НГТУ, 2011.
10. Международные избирательные стандарты и наблюдение за выборами: сборник документов и материалов / М. Э. Абдусаломов [и др.]. — Ташкент : Baktria press, 2014.

---

<sup>1</sup> Борноволоков П. А. Конституционно-правовые гарантии избирательных прав граждан России : монография. Тюмень : ТЮИ МВД России, 2010. С. 67—68.



## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПЕРЕВОЗОК ГРУЗОВ НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ

**Аннотация.** Данная статья посвящена изучению основных пунктов, необходимых для заключения договора перевозки грузов железнодорожным транспортом, также в ней рассматриваются основные нормативные правовые акты, регулирующие деятельность железнодорожного транспорта.

**Ключевые слова:** перевозка, груз, транспорт, транспортный договор, грузоотправитель, грузополучатель, багаж.

© Protsenko V.

## LEGAL REGULATION OF TRANSPORTATION OF GOODS ON RAILWAY TRANSPORT

**Abstract.** This article is devoted to study of the main points necessary for the conclusion of a contract for the carriage of goods by rail, as well as the main regulatory and legal acts regulating the activities of railway transport.

**Keywords:** transportation, freight, transport, the transport contract, the shipper, the consignee, luggage.

---

В условиях перехода к рыночной экономике отношения, связанные с транспортом приобретают большое значение. Транспорт является главным звеном экономики страны, который охватывает все виды производства, распределения и обмена. Он служит обеспечению производства и продукции в промышленности, сельского хозяйства, нужд капитального строительства и удовлетворению потребностей граждан в перевозках. Основой транспортного процесса является перевозка, т.е. перемещение груза из одной точки в другую. В данной статье речь пойдет о правовом регулировании перевозок грузов, осуществляемых железнодорожным транспортом. Прежде всего, необходимо рассмотреть какими нормативно-правовыми актами регулируется перевозка грузов на железнодорожном транспорте.

Основным источником правового регулирования деятельности

---

<sup>1</sup> Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент кафедры транспортного права и административного права Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ) **Т. С. Эфендиев**.

железнодорожного транспорта является ГК РФ, в котором в отдельной главе (гл. 40) сконцентрированы нормы, регулирующие основные положения по перевозкам, а именно о договоре перевозки грузов и пассажиров, перевозке транспортом общего пользования, подаче транспортных средств, погрузке и выгрузке груза, ответственности перевозчика, претензиях и исках и т.д. По отношению к железнодорожному транспорту нормы гл. 40 ГК РФ имеют общий характер, предполагая наличие специального транспортного закона (п. 2 ст. 784 ГК РФ). Таким законом является Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» (УЖТ РФ).

УЖТ РФ является основным актом в системе законодательства на железнодорожном транспорте, который регулирует отношения, связанные с перевозкой грузов и пассажиров, ответственностью перевозчиков и клиентуры за нарушение транспортного законодательства. Всего в настоящее время на железнодорожном транспорте действует целый ряд актов, которые регулируют и развивают отношения, не вошедшие в УЖТ РФ или регулируемые им недостаточно полно. Причем принимаемые акты, как правило, не противоречат УЖТ РФ.

Особое место в законодательстве о железнодорожном транспорте занимают Правила перевозки грузов и Правила оказания услуг по перевозкам на железнодорожном транспорте пассажиров, а также грузов, багажа и грузобагажа для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности и другие ведомственные акты. Именно Правила перевозки грузов и Правила оказания услуг по перевозке пассажиров содержат конкретизирующие нормы. Правила перевозки грузов состоят из разделов, регулирующих вопросы перевозки всех видов грузов, порядок их выдачи клиентуре и составления актов в случае неисправной перевозки грузов.

Следует обратить внимание на одну особенность, присущую правилам перевозки грузов. В соответствии с Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, все разрабатываемые правила перевозок грузов должны, после их утверждения соответствующим транспортным ведомством, пройти обязательную государственную регистрацию в Минюсте России. Указанный порядок обеспечивает законные интересы клиентуры транспортных предприятий, так как, представленные на государственную регистрацию, правовые акты проходят юридическую экспертизу на предмет соответствия их положениям законодательства РФ. Кроме того, прошедшие государственную регистрацию нормативные ведомственные акты должны быть обязательно опубликованы. Акты, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут за собой

правовых последствий как не вступившие в силу и не могут служить законным основанием для регулирования соответствующих правоотношений. В действующем УЖТ РФ такой порядок введения в действие правил перевозок уже закреплен. Кроме того, УЖТ РФ (ст. 3) предусмотрена разработка правил оказания услуг по перевозке пассажиров, а также грузов, багажа и грузобагажа для личных (бытовых) нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности. Особо подчеркивается, что эти правила утверждаются Правительством РФ<sup>1</sup>.

Рассмотрим основные пункты, необходимые для заключения договора перевозки груза железнодорожным транспортом. Важнейшим среди договоров, заключаемых в связи с перевозкой грузов железнодорожным транспортом, является договор перевозки груза. По этому договору перевозчик обязуется доставить вверенный ему груз на железнодорожную станцию назначения с соблюдением условий его перевозки и выдать его грузополучателю, а грузополучатель обязуется оплатить перевозку груза. Договор перевозки груза железнодорожным транспортом в отличие от аналогичных договоров перевозки груза другими видами транспорта всегда публичный.

Заключение договора перевозки грузов можно разделить на две части. Первая часть — это заключение договора перевозки между грузоотправителем и перевозчиком, в соответствии с которым грузоотправитель сдает в надлежащем порядке груз, а перевозчик, принимая его, обязуется доставить его по назначению. Вторая часть — это вступление в договор перевозки грузополучателя. Хотелось бы отметить, что грузополучатель вступает в договор независимо от того, поступила в его адрес грузовая квитанция, накладная или нет, поскольку ст. 31 УЖТ РФ установлено, что грузополучатель вправе переадресовать груз без наличия грузовой квитанции<sup>2</sup>.

Таким образом, договор перевозки грузов является трехсторонним договором, в котором все его участники имеют права и обязанности.

Субъектами обязательства по перевозке являются перевозчик, грузоотправитель, а также грузополучатель.

Перевозчиками грузов могут быть лишь коммерческая организация или индивидуальный предприниматель, которые в соответствии с действующим законодательством вправе осуществлять деятельность, связанную с перевозкой грузов. Функции грузоотправителей и грузополучателей могут выполнять как физические, так и юридические лица.

Объектом обязательства по перевозке грузов являются перевозимые

---

<sup>1</sup> Гречуха В. Н. Транспортное право России. М. : Издательство Юрайт, 2015. С. 60.

<sup>2</sup> Егизаров В. А. Транспортное право. 6-е изд., доп. и перераб. М. : Юстицинформ, 2008. С. 104.

перевозчиками грузы. В качестве юридического объекта здесь выступает сама перевозочная деятельность, которая включает в себя перевозку грузов и иные действия, связанные с погрузкой, выгрузкой грузов, их хранением и выдачей грузополучателю.

Статья 791 ГК РФ устанавливает, что перевозчик обязан подать грузоотправителю под погрузку в срок, установленный принятой от него заявкой (заказом), договором перевозки или договором об организации перевозок, исправные транспортные средства в состоянии, пригодном для перевозки соответствующего груза. Аналогичная обязанность перевозчика установлена ст. 20 УЖТ РФ, согласно которой перевозчик обязан подавать транспортные средства, пригодные для перевозки соответствующего груза.

В целях выполнения указанной обязанности перевозчик должен содержать транспортные средства в технически надлежащем состоянии и перед подачей под погрузку проверить их пригодность для перевозки данного груза.

Грузоотправитель, отправляя продукцию, обязан принимать все зависящие от него меры, обеспечивающие ее сохранность при перевозке. Он не вправе грузить продукцию в любое транспортное средство (если погрузка осуществляется им), не заботясь о сохранности груза в пути. Грузоотправитель должен отказаться от погрузки груза в транспортное средство, непригодное для перевозки данного груза, которое в таком случае считается неподанным в счет суточной нормы. Нарушение перевозчиком и грузоотправителем указанных выше обязанностей обычно приводит к повреждению или порче груза, в связи с чем приходится решать, кто должен нести ответственность перед грузополучателем.

Статья 20 УЖТ РФ устанавливает, что пригодность вагонов, контейнеров для перевозки конкретных грузов определяется в отношении: вагонов — грузоотправителями, если погрузка осуществляется ими, или железной дорогой, если погрузка осуществляется ею, контейнеров — во всех случаях грузоотправителями.<sup>1</sup>

Если утрата, недостача, повреждение (порча) груза произошли из-за технической неисправности вагона, контейнера, ответственность должен нести перевозчик. Он может быть освобожден от ответственности, если докажет, что утрата, недостача, повреждение груза произошли вследствие обстоятельств, которые перевозчик не мог предотвратить и устранение которых от него не зависело, а также в случае представления доказательств, подтверждающих, что неисправность вагона, контейнера произошла по вине грузоотправителя. И даже если грузоотправитель осуществит погрузку груза в неисправный в техническом отношении вагон, зная об этом, то данное обстоятельство не освобождает

---

<sup>1</sup> Морозов С. Ю. Транспортное право : учеб. пособие. М. : ВолтерсКлувер, 2010. С. 21.

перевозчика от ответственности за несохранность груза.

Грузоотправитель может быть освобожден от ответственности за недостачу, повреждение груза, погруженного в непригодное транспортное средство, если докажет вину перевозчика в недостаче, повреждении, порче груза<sup>1</sup>.

Внесение провозной платы является одной из важнейших обязанностей грузоотправителя. По общему правилу провозная плата, размер которой определяется тарифами, должна быть внесена в пункте отправления одновременно со сдачей груза к перевозке. Кроме того, перевозчик вправе задержать отправку груза, если плата за перевозку не внесена в установленные сроки. При этом вагоны, контейнеры будут находиться на простое грузоотправителя, в соответствии со ст. 30 УЖТ РФ. В случае невнесения причитающихся перевозчику платежей за предыдущую перевозку груза подача перевозчиком вагонов, контейнеров под очередную погрузку прекращается. При несвоевременных расчетах за перевозку грузов по вине грузоотправителя или грузополучателя с них взыскиваются в пользу перевозчика проценты на сумму просроченного платежа в соответствии с гражданским законодательством РФ.

При несвоевременных расчетах за перевозку грузов по причинам, зависящим от грузополучателя (грузоотправителя), с него подлежат взысканию по требованию перевозчика проценты, предусмотренные ст. 395 ГК РФ. Кроме того, в указанном случае до внесения грузополучателем всех причитающихся перевозчику платежей в соответствии с ч. 5 ст. 30 УЖТ РФ, не выданные грузополучателю вагоны, контейнеры находятся на ответственном простое грузополучателя и с него взимается плата за пользование вагонами, контейнерами<sup>2</sup>.

Более того, в соответствии со ст. 35 УЖТ РФ в случае уклонения грузополучателя от внесения платы за перевозку груза и иных платежей, причитающихся перевозчику, последний вправе удерживать груз с уведомлением в письменной форме об этом грузополучателя, который обязан в течение четырех суток после получения такого уведомления распорядиться грузом. Если в течение указанного срока грузополучатель не примет соответствующие меры по внесению платы за перевозку грузов и иных платежей и не распорядится грузом, перевозчик имеет право, если иное не предусмотрено договором перевозки, реализовать удерживаемый груз. При этом закон предусматривает определенные исключения. Не могут быть реализованы грузы, изъятые из оборота либо ограниченные в обороте в соответствии с федеральными законами; а также грузы, в отношении которых таможенное оформление не завершено; специальные, в том числе воинские грузы, предназначенные для удовлетворения

---

<sup>1</sup> Шульженко Ф. П., Гайдулин А., Кундрик Р. С. Транспортное право : учебник. М. : Финансы, 2005. С. 140.

<sup>2</sup> Богуславский М. М. Международное частное право : учебник. М. : Юрист, 2005. С. 140.

государственных и оборонных нужд.

Сроки доставки грузов оказывают прямое и непосредственное влияние на выполнение заявок (заказов) на перевозку грузов. Своевременная доставка грузов в пункты назначения, являясь одним из условий надлежащего исполнения обязательства по перевозке, составляет одну из основных обязанностей перевозчика, за нарушение которой он несет имущественную ответственность.<sup>1</sup>

На железнодорожном транспорте сроки доставки грузов и правила исчисления таких сроков утверждаются Министерством транспорта по согласованию с Федеральным органом исполнительной власти в области экономики (ст. 33 УЖТ РФ). Грузоотправители и перевозчики в договорах могут предусмотреть иной срок доставки грузов. В настоящее время утверждены в установленном порядке и зарегистрированы в Министерстве юстиции Российской Федерации Правила исчисления сроков доставки грузов железнодорожным транспортом. В соответствии с указанными Правилами исчисление срока доставки груза начинается с 00.00 часов дня, следующего за днем документального оформления приема груза для перевозки, указанного в оригинале накладной и в дорожной ведомости в графе «Календарные штампеля» в корешке дорожной ведомости и в квитанции о приеме груза в графе «Календарный штампель перевозчика на станции отправления». Грузы считаются доставленными в срок, если на железнодорожной станции назначения они выгружены перевозчиком или если вагоны, контейнеры с грузами поданы для выгрузки грузополучателям до истечения установленного срока доставки. Статья 16 УЖТ РФ устанавливает, что грузоотправители могут предъявлять грузы для перевозок с объявленной ценностью. Особо подчеркивается, что перевозка грузов с объявлением их ценности осуществляется в соответствии с Правилами перевозок грузов железнодорожным транспортом. В Правилах установлено, что объявление грузоотправителем ценности грузов обязательно при предъявлении для перевозки следующих грузов: драгоценных металлов, камней и изделий из них; музейных и антикварных ценностей, предметов искусства и иных художественных изделий; грузов для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности. Статья 16 УЖТ РФ предусматривает, что за перевозки грузов с объявленной ценностью взимаются сборы, ставки которых устанавливаются тарифным руководством.<sup>2</sup>

Правилами установлено: если перевозчик докажет, что объявленная ценность груза превышает действительную ее стоимость, то перевозчик возмещает грузоотправителю именно действительную ее стоимость в

---

<sup>1</sup> Баукин В. Г. Источники правового регулирования деятельности железнодорожного транспорта // Частное право. 2004. № 1 С. 30.

<sup>2</sup> Витрянский В. Новый Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации (УЖТ РФ) и договор перевозки // Хозяйство и право. 2003. № 4. С. 14.

случае причинения грузу с объявленной ценностью ущерба при его транспортировке. При обнаружении явного несоответствия объявленной грузоотправителем стоимости груза его действительной стоимости арбитражный суд может рассмотреть вопрос о возможности квалификации действий грузоотправителя по предъявлению перевозчику требования, основанного на объявленной стоимости груза, как злоупотребление правом (ст. 10 ГК РФ).

По общему правилу грузы, нуждающиеся в затаривании, должны предъявляться к перевозке в исправной таре, обеспечивающей безопасность движения, сохранность грузов, транспортных средств (ст. 18 УЖТ РФ). Перевозчики освобождаются от ответственности за утрату груза вследствие дефектов тары, только доказав, что они не могли быть замечены по наружному виду при приеме груза к перевозке.<sup>1</sup>

Перевозка грузов на железнодорожном транспорте оформляется накладной и квитанцией о приеме груза, которые являются основными транспортными документами (ст. 25 УЖТ РФ). Накладная содержит все необходимые сведения о перевозимом грузе, степени использования грузоподъемности вагона (контейнера), скорости перевозки, времени принятия груза к перевозке и т.д. Отсутствие накладной свидетельствует об отсутствии договора перевозки, поскольку договор перевозки относится к числу формальных сделок и его наличие и содержание может быть подтверждено только письменными документами. УЖТ РФ предусматривается, что «железнодорожная накладная и выданная на ее основании перевозчиком грузоотправителю квитанция о приеме груза подтверждают заключение договора перевозки груза».

Перевозчику предоставлено право проверять правильность сведений, указанных грузоотправителем в накладной, в соответствии со ст. 27 УЖТ РФ, а также проверять вес грузов путем выборочного взвешивания. Составляется также дорожная ведомость, которая вместе с накладной следует с грузом на станцию назначения и остается там.

В целях обеспечения сохранности грузов, находящихся в процессе перевозки, двери вагонов, контейнеров должны быть опломбированы. Опломбирование вагонов, контейнеров, осуществляется либо перевозчиком, либо грузоотправителем, указанным в перевозочных документах, в зависимости от того, кем производится погрузка. Вагоны, контейнеры с грузами для личных (бытовых) нужд, подлежат опломбированию по усмотрению и за счет отправителей таких грузов либо перевозчиком.

Опломбирование вскрывающихся для таможенного досмотра вагонов, контейнеров, осуществляется таможенными органами, которые

---

<sup>1</sup> Моргунова Г. А. Проблемы правового регулирования деятельности железнодорожного транспорта в России в условиях структурного реформирования // Транспортное право. 2005. № 1. С. 20.

составляют в этих случаях акт досмотра и прикладывают его к перевозочным документам. В этих случаях, если груз с исправными таможенными пломбами и при исправной перевозке, перевозчики освобождаются от выдачи груза и не могут нести ответственность за его несохранность.

Объективным доказательством отсутствия доступа к грузу при его перевозке является сочетание исправности транспортного средства с исправностью запорно-пломбировочного устройства на прибывшем транспортном средстве. Тем не менее при прибытии грузов в транспортном средстве с исправными запорно-пломбировочными устройствами, установленными самими перевозчиками, данные перевозчики обязаны проверить состояние и массу груза<sup>1</sup>.

### **Литература**

1. Богуславский, М. М. Международное частное право : учебник. — М. : Юристъ, 2005.
2. Баукин, В. Г. Источники правового регулирования деятельности транспорта // Частное право. — 2004. — № 1.
3. Витрянский, В. Новый Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации и договор перевозки // Хозяйство и право. — 2003. — № 4.
4. Гречуха, В. Н. Транспортное право России. — М. : Юрайт, 2015.
5. Егiazаров, В. А. Транспортное право. 6-е изд., доп. и перераб. — М. : Юстицинформ, 2008.
6. Морозов, С. Ю. Транспортное право : учеб. пособие. — М. : ВолтерсКлувер, 2010.
7. Моргунова, Г. А. Проблемы правового регулирования деятельности транспорта в России в условиях структурного реформирования // Транспортное право. — 2005. — № 1.
8. Орданский, М. С. Проблемы гражданской правосубъектности предприятий железнодорожного транспорта на современном этапе. — М., 1985.
9. Шульженко, Ф. П. Транспортное право : учебник / Ф. П. Шульженко, Р. С. Кундрик. — М. : Финансы, 2005.

---

<sup>1</sup> Орданский М. С. Проблемы гражданской правосубъектности предприятий железнодорожного транспорта на современном этапе. М., 1985. С. 50.



**АНАЛИЗ РАБОТЫ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ  
ПО ВЫЯВЛЕНИЮ, РАСКРЫТИЮ И РАССЛЕДОВАНИЮ  
ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ С НЕЗАКОННЫМ ОБОРОТОМ  
НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ И ПСИХОТРОПНЫХ ВЕЩЕСТВ  
СРЕДИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ**

**Аннотация.** Рассматриваются проблемные вопросы борьбы с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ на уровне отдельного муниципального образования. Анализируется эффективность борьбы с этим явлением и состояние наркотизации среди несовершеннолетних.

**Ключевые слова:** наркотические средства, психотропные вещества, несовершеннолетний, преступление, уголовное дело.

**ANALYSIS OF LAW ENFORCEMENT IN THE DETECTION,  
DISCLOSURE AND INVESTIGATION OF CRIMES RELATED  
TO ILLICIT TRAFFICKING IN NARCOTIC DRUGS  
AND PSYCHOTROPIC SUBSTANCES AMONG MINORS**

**Abstract.** Considered problematic issues of combating illicit trafficking in narcotic drugs and psychotropic substances at the level of individual municipalities. Analyzes the efficiency of combating this phenomenon and the status of drug addiction among minors.

**Keywords:** narcotic drugs, psychotropic substances, a minor, a crime, a criminal case.

---

Одинцовской городской прокуратурой проанализирована работа правоохранительных органов по выявлению, раскрытию и расследованию преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, совершенных несовершеннолетними, за первое полугодие 2017 г. в сравнении с прошлым годом.

Анализом установлено, что в 2016 г. на территории Одинцовского муниципального района и г. Звенигород уголовные дела по преступлениям в сфере незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ не возбуждались, преступления не регистрировались. В анализируемый период подразделениями следствия и дознания МУ МВД России «Одинцовское» уголовные дела по преступлениям в сфере незаконного

оборота наркотических средств и психотропных веществ не возбуждались.

В анализируемый период СО по г. Одинцово ГСУ Следственного комитета РФ по Московской области зарегистрировано три преступления, связанного с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, совершенных несовершеннолетними. По результатам доследственных проверок возбуждено три уголовных дела.

Решения об отмене постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел, а также решения об отмене возбуждений уголовных дел указанной категории не принимались. Материалы в органы предварительного расследования в порядке, предусмотренном п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, не направлялись. Факты нерегистрации сообщений о преступлениях указанной категории не выявлялись.

В анализируемый период в суд направлено три уголовных дела. Уголовные дела не прекращались и не приостанавливались.

Смертельные случаи несовершеннолетних от передозировки наркотиков, отравления психотропными веществами, отсутствуют.

Основания для принятия мер прокурорского реагирования городской прокуратурой не выявлялись.

Городской прокуратурой на постоянной основе ведется работа по предупреждению и пресечению совершения несовершеннолетними преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

Так, городской прокуратурой инициировано рассмотрение результатов проведения оперативно-профилактических мероприятий антинаркотической направленности, результатов индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними, допускавшими употребление наркотиков, а также семьями, состоящими на учете в связи с употреблением наркотиков.

Городской прокуратурой в ходе проведения проверки в 2017 г. установлено, что сотрудниками ОДН МУ МВД России «Одинцовское» допускаются нарушения законодательства при организации индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними указанных категорий.

Зачастую инспекторами при проведении профилактической работы с несовершеннолетними не устанавливается образ их жизни, намерения; в нарушение требований законодательства характеристики с места учебы, работы, жительства несовершеннолетнего своевременно не приобщаются.

Также имеют место факты, когда профилактическая работа сводится к посещению по месту жительства несовершеннолетнего и разъяснения ему ответственности.

Практически во всех случаях инспекторами не принимаются меры по привлечению к профилактической работе с несовершеннолетними лиц, способных оказать на них положительное влияние, решению во взаимодействии с органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних вопросов организации

обучения, труда, оздоровительного отдыха и досуга несовершеннолетних.

В нарушение законодательства не приобщаются материалы о мерах, принятых в связи с совершением правонарушения несовершеннолетним.

Имеют место случаи указания в листе учета профилактических мероприятий в качестве проведенной работы возбуждение уголовного дела в отношении несовершеннолетнего, привлечение его к административной ответственности и т.д.

В соответствии с п. 57 Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 15 октября 2013 г. № 845, при наличии оснований полагать, что по истечении шести месяцев исправление несовершеннолетнего не достигнуто, срок проведения профилактической работы с несовершеннолетним может быть продлен на шесть месяцев. Решение принимается начальником территориального органа МВД России на основании мотивированного рапорта сотрудника ПДН.

Вместе с тем в ряде случаев анализ проделанной за полугодие профилактической работы не проводится.

Взаимодействие с иными органами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних согласно материалам осуществляется только посредством направления информации о постановке соответствующих несовершеннолетних на учет и необходимости проведения с ним индивидуальной профилактической работы. Однако результаты взаимодействия не находят документального отражения.

Обязанность проведения индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними состоящими на учете, порядок ее проведения закреплены приказом МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166.

Вместе с тем установлено, что в ряде учетно-профилактических карточек отсутствуют сведения о проведенной профилактической работе со стороны участковых уполномоченных полиции и оперуполномоченных уголовного розыска.

Кроме того, сотрудниками городской прокуратуры в 2017 г. совместно с представителями комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в общеобразовательных учреждениях Одинцовского муниципального района, городского округа Звенигород перед коллективами обучающихся, родителей и педагогических работников организованы три выступления с разъяснениями требований законодательства об ответственности за немедицинское потребление наркотических средств и психотропных веществ, необходимости информирования правоохранительных органов о фактах их совершения.

## СУЩНОСТЬ, СТРУКТУРА И ФУНКЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ДОГОВОРА

**Аннотация.** В статье раскрыта сущность административно-правового договора, свобода в проявлении воли и волеизъявлений. Субъекты признаются свободными в заключении административно-правового договора, не смотря существующие отношения «власти и подчинения». Сторонам предоставляется возможность заключить административно-правовой договор, как предусмотренный, так не предусмотренный административно-правовыми нормами.

**Ключевые слова:** административно-правовой договор, субъекты договора, стороны, содержание и индивидуально-правовой договор.

© Gevorgyan V.

## THE ESSENCE, STRUCTURE AND FUNCTIONS OF AN ADMINISTRATIVE-LEGAL CONTRACT

**Abstract.** The essence of the administrative-legal contract, freedom in manifesting will and will. Subjects are recognized as free in the conclusion of an administrative-legal contract, despite the existing relations of «power and subordination». Parties are given the opportunity to conclude an administrative-legal contract, both envisaged and not provided for by administrative law.

**Keywords:** administrative-legal contract, parties to the contract, parties, content and individual-legal contract.

Первые задатки применения соглашения, по сути представлявшего собой административно-правовой договор, относятся к взаимоотношениям между князем и вечевым собранием в Новгороде, а начало теоретических разработок теории административно-правового договора было положено еще в начале XX в. учеными из Западной Европы<sup>2</sup>.

Анализ научной литературы показывает, что административно-

---

<sup>1</sup> Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент кафедры транспортного права и административного права Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ) **Т. С. Эфендиев**.

<sup>2</sup> Бунякин Н. Е. Концепция становления и развития административного права в России : монография. Тамбов, 2002. С. 24—40.

правовые договоры всегда использовались как одна из форм управления. Восприятие административно-правового договора как метода правового регулирования активизировалось в 1990-е гг. Такой процесс был связан, прежде всего, с увеличением роли договорного регулирования общественных отношений.

Все существующие в науке толкования административно-правового договора условно можно разбить на две группы. Первую группу составляют толкования авторов, устанавливающих административно-правовой договор как правовой акт, основанный на административно-правовых нормах и выработанный в публичных интересах в результате добровольного согласования воли двух (либо более) субъектов административного права.

Вторую группу составляют определения авторов, подходящих к толкованию административно-правового договора через категорию «соглашение». Согласно этому подходу административно-правовым договором является основанное на нормах административного права взаимное и согласное проявление воли двух или более субъектов относительно единой цели. Предметом такого соглашения является совершение управленческих либо организационных действий, в котором хотя бы одна из сторон является органом государственного управления либо его законным представителем<sup>1</sup>.

В настоящее время в англосаксонской правовой системе, так же как и в романо-германской правовой системе, договор определяется через категорию «соглашения». В современной американской правовой доктрине договор понимается как «соглашение между двумя или несколькими лицами, которое порождает обязанность делать или не делать что-либо»<sup>2</sup>. В правовой системе Англии в настоящее время договор определяется терминологией контрактного права как «юридически обязательное соглашение двух и более сторон»<sup>3</sup>.

Все вышеуказанные подходы имеют право на существование, однако в целях установления сущности административно-правового договора и в виду того, что ее составляет совокупность существенных свойств предмета или явления, считаем, что сущность административно-правового договора наиболее полно отражается в формуле «административно-правовой договор — соглашение, согласие волеизъявлений» (принимая при этом во внимание, что всякий договор является соглашением, но не каждое соглашение представляет собой договор). В связи с этим понятия «административно-правовой договор» и «соглашение» мы нередко используем в данной работе как взаимозаменяемые понятия.

Сущность административно-правового договора состоит в том, что

---

<sup>1</sup> Коренев, А. П., Абдурахманов, А. А. Административные договоры: понятие и виды // Журнал российского права. 1998. № 7. С. 86; Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс. М., 2005. С. 161.

<sup>2</sup> Ансон В. Договорное право. М., 1947. С. 3.

<sup>3</sup> Единообразный торговый кодекс США. М., 1996. С. 49.

стороны при его заключении свободны в проявлении воли и волеизъявлений.

Во-первых, субъекты признаются свободными в заключении административно-правового договора, несмотря на существующие отношения «власти и подчинения». При выборе решения о заключении соглашения стороны имеют свободу выбора — заключать договор или нет.

Во-вторых, сторонам предоставляется возможность заключить административно-правовой договор, как предусмотренный, так и не предусмотренный административно-правовыми нормами, которыми установлены виды административных договоров и их формы, а также утверждены типовые формы.

Тут справедливо возникает вопрос — могут ли стороны заключить административно-правовой договор, если его заключение не предусмотрено административно-правовыми нормами, если один из контрагентов — государственный орган, действующий в соответствии со своими полномочиями? Этот вопрос пока остается открытым. На наш взгляд, найти ответ на него можно при детальном анализе отдельных видов административных договоров, которые имеют различную степень правового регулирования.

В-третьих, теоретически стороны в административном договоре могут свободно определять условия заключаемого договора. Но возникает вопрос — насколько это возможно в режиме административно-правового регулирования, где все же преобладает метод императивного регулирования? Нужно учитывать, что в установлении условий административного договора стороны ограничены публичным интересом, который заключается в том, что условия договора должны быть основаны на административно-правовых нормах.

Таким образом, можно сделать вывод, что административно-правовой договор представляет собой оформленное выражение обособленных согласованных свободных воли и волеизъявлений субъектов. Сущность его состоит в том, что это соглашение сторон, основанное на согласовании обособленных свободных воли и волеизъявлений.

Из сущности административно-правового договора вытекает ряд отличий административно-правового договора от административно-правового акта:

1) административно-правовой договор выражает волю сторон, а правовой акт — волю издавшего органа;

2) административно-правовой договор заключается путем достижения соглашения между сторонами, а правовой акт принимается в одностороннем порядке;

3) административно-правовой договор регулирует поведение только сторон договора, а правовой акт — круг лиц, на которых распространяется правовой акт.

Изучение структуры административно-правового договора нам хочется начать с философского определения понятия «структура». Словарная ста-

тъя из Философского энциклопедического словаря гласит, что это совокупность устойчивых связей объекта, обеспечивающих сохранение его основных свойств при различных внешних и внутренних измерениях<sup>1</sup>.

В структуре административно-правового договора традиционно выделяются три базовых элемента, а именно: субъект, объект, содержание. Анализ совокупности этих элементов есть ничто иное как исследование структуры административного договора.

«Субъект — это атом юридической теории, простейший, неразложимый далее элемент»<sup>2</sup>. Субъект — один из элементов структуры административно-правового договора, поскольку такой договор — есть правоотношение между двумя (или более) субъектами.

Обращаясь к характеристике сторон административно-правового договора, необходимо отметить, что ими могут быть только субъекты административного права, которые «всегда являются субъектами права», так как только субъекты права вправе в соответствии с законодательством вступать в договорные отношения.

Стороны административно-правового договора — это субъекты административного права, наделенные административно-правовым статусом, складывающимся из административной правоспособности, административной дееспособности и административной деликтоспособности.

В теории административного права различают две категории субъектов административного права: индивидуальные и коллективные.

Индивидуальными субъектами считаются граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства. Коллективными — организации (государственные, негосударственные, частные, общественные), выступающие во внешних отношениях как самостоятельные субъекты права, порядок создания и деятельность которых оговорены законодателем. Коллективные субъекты действуют от своего имени, нормативные правовые акты предоставляют им права и возлагают на них конкретные обязанности.

Что касается субъектов административного договора, существует две противоположных точки зрения. Представители первого подхода (М. Валин, А. Лабадер, Е. Хубер, Ж. Ведель) считают, что одним из субъектов административно-правового договора всегда является государственно-властный субъект (государственный орган, должностное лицо или субъект с делегированными полномочиями) — это один из обязательных признаков.

Ж. Ведель отмечает, что главными отличительными чертами административно-правовых договоров являются цели «публичной службы» и «условия договора, выходящие за рамки частного права», включающие

---

<sup>1</sup> Философский энциклопедический словарь/ сост. С. С. Аверинцев. М., 1989. С. 629.

<sup>2</sup> Пашуканис Е. Б. Избранные произведения по общей теории государства и права. М., 1980. С. 102.

преимущества и особые полномочия государства по изменению и прекращению договора, контроль за его исполнением контрагентом, особый характер и процедуру наложения санкций, рассмотрение споров в рамках института административной юстиции<sup>1</sup>.

По мнению Д. Н. Бахраха<sup>2</sup>, субъектом административно-правового договора всегда выступает участник публично-правовых отношений и обладающий властными полномочиями. Как правило, субъектами таких договоров выступают: государство, его органы, должностные лица, местное самоуправление, официальные представители партий и иных общественных организаций, международные организации.

Сторонники второго подхода (М. Имбоден, У. Апелът) полагают, что административные договоры могут заключаться между частными лицами, однако целью заключения такого договора являются «общие интересы»<sup>3</sup>.

Анализ научной литературы и правоприменительной практики показал, что в качестве стороны административно-правового договора выступают и индивидуальные, и коллективные субъекты административного права. Одним из субъектов административного договора выступает государственно-властный орган или должностное лицо.

При анализе объекта административного договора необходимо учесть философское понимание объекта и существующие в юридической науке дискуссии о том, что следует понимать под объектом применительно к теории правоотношения. При оценке данного явления в философском аспекте объект предстает как «часть материального и духовного мира, на которую направлена познавательная и преобразующая деятельность субъекта»<sup>4</sup>.

Применительно к объекту административно-правового договора следует поддержать монистическую концепцию и понимать под объектом действия субъектов договора, т.е. то, на что воздействуют права, и обязанности сторон, направленные на обеспечение определенного поведения. Из числа всех явлений внешнего мира только поведение субъектов, которое складывается в результате исполнения условий административного договора, способно изменяться при реализации прав и обязанностей. Существует единый и единственный объект административно-правового договора — действия (поведение) его сторон.

Очевиден факт существования различных подходов к пониманию содержания административно-правового договора. Под содержанием договора понимают и его условия, и права и обязанности сторон, и пункты, об-

---

<sup>1</sup> Ведель Ж. Административное право Франции. М., 1973. С. 165.

<sup>2</sup> Бахрах Д. Н. Административные договоры //Административное право России. М., 2002.

<sup>3</sup> Сычев Н. И. Объективное и субъективное в научном познании. Ростов н/Д, 1974.

<sup>4</sup> Демин А. В. Общие вопросы теории административного договора. Красноярск, 1998. С. 18.

<sup>4</sup> Сычев Н. И. Объективное и субъективное в научном познании. Ростов-н/Д, 1974. С. 21.



разующие содержание текста договора. Это объясняется тем, что административно-правовой договор рассматривается и как соглашение сторон, и как правоотношение, и как юридический факт, и как форма государственного управления, и как письменный документ.

Содержание административно-правового договора как соглашения составляет совокупность согласованных субъектами договора условий, в которых закреплены их права и обязанности, составляющие содержание договорного обязательства.

Поскольку сущностью административного договора является соглашение сторон, основанное на согласовании обособленных свободных волей и волеизъявлений, то содержание индивидуального административно-правового договора представляет собой совокупность условий, закрепляющих права и обязанности сторон.

Индивидуальный административно-правовой договор представляет собой комплекс взаимных прав и обязанностей, принятых на себя участвующими сторонами. Субъекты договора выступают носителями прав и обязанностей.

Применительно к административно-правовому договору субъективное право можно определить предоставленную условиями договора и гарантированную административно-правовыми нормами возможность субъекта вести себя определенным образом. Специфика субъективного права заключается в возможности действий, возникающих вследствие обеспечения определенного поведения обязанных лиц.

Таким образом, в результате заключения административно-правового договора регулирование поведения субъектов осуществляется при помощи субъективных прав его участников. Право требования определенного поведения от другой стороны договора принадлежит, в первую очередь, каждому из участников, наделенному субъективными правами. Государство обеспечивает осуществимость таких требований.

Содержание субъективного права заключается не только в одной дозволенности действий субъекта административно-правового договора, но и в юридической обеспеченности такой возможности. Причем юридическую защиту может получить только интерес, совпадающий с интересами государства или не противоречащий им.

Юридическая обязанность — это установленная административно-правовыми нормами необходимость определенного лица (органа) вести себя соответствующим образом. Следовательно, договорно-правовая обязанность — это установленная условиями административно-правового договора необходимость участников вести себя соответствующим условиям договора образом.

Таким образом, структурой административно-правового договора является взаимосвязь таких элементов, как субъект, объект и содержание договора. Содержание договора — не просто теоретическая конструкция. Оно, в первую очередь, выступает как своего рода правовая связь сторон

по поводу объекта, устанавливающая в индивидуальном административном договоре совокупность условий, закрепляющих права и обязанности сторон, а в нормативном административном договоре — административно-правовые нормы.

Приступая к исследованию функций административно-правового договора отметим, что в философском аспекте традиционно «функцию» рассматривают как «внешнее проявление свойств какого-либо объекта в данной системе отношений»<sup>1</sup>. Функция договора — это реализация его общественного или публичного назначения.

М. Е. Некрасова считает, что договору как теоретико-правовой категории, независимо от вида и отраслевой принадлежности, присущи следующие общеправовые функции: регулятивная (статистическая, динамическая), информационная, коммуникативная, охранительная, правореализующая, правоприменительная, распределительная или дистрибутивная, воспитательная, познавательная<sup>2</sup>.

По нашему мнению, удачным является подход А. В. Демина, который с учетом отраслевой специфики административно-правового договора выделяет следующие его функции: правореализационная, структурно-организационная, государственно-обеспечительная, согласования интересов, ориентационно-стимулирующая, демократизации управления, воспитательная, правовосполнительная, правоохранительная, контрольная, информационная<sup>3</sup>.

*Правореализационная функция* — основная, по мнению А. В. Демина, функция, сущность которой состоит в том, что в результате заключения административно-правового договора происходит воплощение норм административного права в субъективные права и обязанности.

В связи с тем, что применение норм права — это одна из форм реализации норм права, обязательным субъектом которой является орган государственной власти, а поскольку одним из участников административного договора всегда является государственно-властный субъект, то административный договор можно рассматривать и как акт реализации норм права и как акт применения норм права. Но в то же время акт применения права носит односторонний государственно-властный характер, а применение норм права является одной из форм реализации норм права, т.е. является «шире» по своему содержанию. Таким образом, целесообразно выделять правореализационную функцию, присущую административному договору.

Административно-правовой договор сегодня рассматривается как один из методов регулирования общественных отношений. В первую очередь,

---

<sup>1</sup> Философский словарь / под ред. М. М. Розенталя. М., 1975. С. 448.

<sup>2</sup> Некрасова М. Е. Договор как теоретико-правовая категория : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 44.

<sup>3</sup> Демин А. В. Общие вопросы теории административного договора. Красноярск, 1998. С. 54—62.

это касается нормативного административного договора, который выступает элементом правовой системы государства, одним из методов правового регулирования, действующих в обществе и входящих в механизм правового регулирования.

Особенности *регулятивной функции* административно-правового договора заключаются в том, что волевой характер соглашения сторон, цель к достижению определенного правового эффекта приводит к тому, что посредством заключения административно-правового договора устанавливаются определенные правила поведения для сторон, т.е. административно-правовой договор служит регулятором общественных отношений, координирует отношения между субъектами сторонами.

*Правовосполнительная функция* состоит в том, что административно-правовой договор ликвидирует существующие правовые пробелы и конкретизирует законодательство применительно к отдельным административным правоотношениям.

*Коммуникативная функция* заключается в том, что административно-правовой договор представляет собой некоторый компромисс, согласование воли и волеизъявлений, достижение соглашения между субъектами. Данная функция способствует развитию взаимодействия и взаимосвязи между субъектами административного договора.

*Охранительная функция* реализуется путем возможности применения за нарушение условий договора санкций, которые могут быть предусмотрены императивно (в законе) или диспозитивно (по соглашению сторон в договоре), а также установления гарантий, направленных на эффективное исполнение условий административного договора.

*Распределительная функция* административно-правового договора состоит в том, что между контрагентами права и обязанности распределяются так, что они корреспондируют друг другу, на основе чего возникают административно-правовые отношения.

*Воспитательная функция* реализуется в побуждении правовой сознательности и активности сторон. Заключение и исполнение административно-правового договора, как и любого другого, способствует воспитанию самостоятельности, подталкивает к изучению административно-правовых норм.

*Функция демократизации управления*, пожалуй, присуща только для административно-правовых договоров. Реализуется она в том, что, во-первых, использование договора в сфере управления расширяет возможность выбора оптимальной формы управления применительно к конкретным условиям; во-вторых, договорный процесс предполагает юридическое равноправие, сотрудничество, достижение компромисса, т.е. происходит согласование воли и волеизъявлений управляющих и управляемых. А, как известно, отношения, которые возникают на основе договоров, более де-

мократичны, чем те, которые основаны на властных актах<sup>1</sup>.

*Обеспечительная функция* состоит, с одной стороны, в обеспечении достижения общественно значимых или публичных интересов в различных сферах общества, с другой стороны, в достижении конкретных интересов сторон договора.

*Ориентационно-стимулирующая функция* административно-правового договора реализуется посредством включения в него различных правовых стимулов: льгот, квот, субсидий и т.д.

Безусловно, нами были рассмотрены не все, а только основные с точки зрения науки административного права функции административно-правового договора.

Все они взаимно переплетаются и обуславливают друг друга, представляют в своей совокупности систему функций административно-правового договора. Каждая отдельно взятая функция — это лишь один из элементов такой системы.

Подводя итог изучению сущности, структуры и функций административно-правового договора, необходимо подчеркнуть, что административно-правовым договором является оформленное выражение обособленных согласованных свободных волей и волеизъявлений субъектов, сущность которого состоит в том, что это соглашение сторон, основанное на согласовании обособленных свободных волей и волеизъявлений.

---

<sup>1</sup> Ямполькая Ц. А. О теории административного договора // Советское государство и право. 1966. № 10. С. 132—136.

## ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Аннотация.** В статье освещаются этапы возникновения и исторического развития налогового контроля в России. Обозначена важность применения и развития налогового контроля. Проанализирована функция налогового контроля как одного из основных регуляторов финансово-экономической и социальной систем в стране. Отражена важность рассмотрения и изучения вопроса возникновения и совершенствования налогового контроля в нашей стране с момента ее зарождения и становления как государства. Кратко освещены формы налогового контроля, применяемые на различных этапах развития налогообложения в России.

**Ключевые слова:** налоговый контроль, финансовый контроль, налоговые органы, налоговая система, налоговая проверка, бюджет.

© Nikitina A.

## HISTORY OF THE DEVELOPMENT OF TAX CONTROL IN THE RUSSIAN FEDERATION

**Abstract.** The article highlights the stages of the emergence and historical development of tax control in Russia. The importance of the emergence, application and development of tax control is indicated. There is analyzed the function of tax control as one of the main regulators of the financial, economic and social systems in the country. In the article is reflected the importance of consideration and study of the issue of the origin and improvement of tax control in our country since its inception and establishment as a state. The forms of tax control applied at various stages of tax development in Russia are briefly described.

**Keywords:** fiscal control, financial control, tax authorities, tax system, tax audit, budget.

---

Исторически сложилось так, что государство не может существовать и выполнять свои функции и обязательства без стабильной системы налогообложения, так как налоги являются одним из основных доходов госу-

---

<sup>1</sup> Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент кафедры «Финансовое право и налогообложение» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ) **В. А. Мальцев.**

дарственного бюджета. Для стабильного и устойчивого сбора налогов необходима единая система контроля за соблюдение норм налогового законодательства. Таким образом, налоговый контроль является неотъемлемым элементом управления налоговой системой. Исходя из целей и задач налоговой политики определенного этапа развития государства в целом, формировался и развивался налоговый контроль. Актуальность исследования данной темы заключается в том, что рассматривая этапы исторического становления налогового контроля в России, можно определить социально-экономическое содержание налогового контроля, изучить его роль и значение, а также проследить его эволюцию до настоящего времени.

Изучением вопроса развития и становления налогового контроля в России занималось множество ученых-правоведов, таких как: Н. А. Захарова, Д. Е. Нелюбин, С. А. Анесянц и др.<sup>1</sup> Анализируя их работы можно выделить три этапа генезиса налогового контроля: дореволюционный, советский и постсоветский или современный. Рассмотрим каждый из них.

Первая необходимость в налогах возникает в момент формирования централизованного государства. Летописец Нестор, написав «Повесть временных лет», зафиксировал первый факт сбора прообраза налогов в Киевской Руси, описав в своем произведении поход в 945 г. Киевского князя Игоря за данью к древлянам.

Во времена Киевской Руси не было организаций, которые бы напоминали современные финансовые учреждения. Функцию сборщика налогов выполнял лично Великий князь, но с развитием государства и увеличения земель князь был вынужден передать данные обязанности военным начальникам, посадникам и старостам. В те же времена появился прообраз ревизора: рядович, обязанность которого заключалась в том, что он следил за законностью действий сборщиков дани.

Первым прообразом государственного контрольного органа является Счетный приказ созданный Петром I в 1654 г., его задачей было проверка раздачи полкового жалования во время войны. Благодаря Петру I возникли первые органы государственного управления такие, как Сенат, одной из задач которого был контроль налогов и государственных расходов и Ближняя канцелярия, которая занималась контролем финансовой деятельности приказов и других государственных учреждений. Необходимо так же отметить, что одним из ключевых моментов правления Петра I является переход к «подушной» подати, т.е. объектом налогообложения становится не двор, а лицо мужского пола. Начиная с 1706 г. губернаторы контролировали сбор налогов.

Значительный вклад в развитие налогового контроля внесла Екатерина II, образовав экспедицию о государственных доходах, которая осу-

---

<sup>1</sup> Конева О. С. История развития налогового контроля в Российской Федерации // Молодой ученый. 2016. № 21. С. 602–605.

ществляла взыскание недоимок и недоборам налогов. Создание коллегиальных губернских казенных палат повысило контроль, за сбором податей и ревизии отчетов, а так же улучшило, учет налогоплательщиков. С 1802 г. контроль, за образованием, движением и расходованием государственных средств, стало осуществлять Министерство финансов.

Реформы начала XIX в. повлекли за собой и развитие налогового контроля, так М. М. Сперанский предложил принцип обязательной отчетности и регулярной проверки финансового состояния страны, обсуждения бюджета России Госсоветом, министерством финансов<sup>1</sup>.

В 1874 г. налоговый надзор передают уездной полиции. В 1885 г. министр финансов Н. Х. Бунге высказал необходимость в финансовых работах на местах, после чего была создана должность податного инспектора. Исполняя свои должностные обязанности, податные инспектора в короткий отрезок времени улучшали показатели торговых сборов в стране, а также их работа способствовала уменьшению ошибок при взимании податей.

При правлении Александра I были созданы органы государственного контроля по уплате налогов такие, как Государственное казначейство, Государственный контроль, Комиссия по погашению долгов. Реформы П. Столыпина повлекли за собой развитие налогового контроля в сторону централизации и жесткости. Это было связано с тем, что произошли существенные изменения в системе налогов и сборов, в частности введение новых государственных налогов (акцизы, промысловый налог, сельскохозяйственный налог и др.)

Таким образом, отличительными чертами первого периода генезиса налогового контроля можно являются: зарождение налогового контроля, его централизация; формирование первого государственного контролирующего аппарата власти; создается структура сбора налогов на региональном и местном уровне.

Революция 1917 г. и политика военного коммунизма отрицательно повлияли на формирование налогового контроля, сильно ослабив его роль в финансовой системе страны. Право финансовых ревизий предоставили Народному комиссариату государственного контроля. В период политики нэпа 1921 г. было создано организационно-налоговое управление, которое позднее переименовали в управление налогами и государственными доходами. Важное значение приобрела налоговая инспекция, как основной контролирующей налоги государственный орган. «На местах налоговый контроль осуществлялся финансовыми инспекторами, налоговыми комиссиями и финансовыми агентами»<sup>2</sup>. Сбор налогов с населения введен в 1930

---

<sup>1</sup> Ялбулганов А. А. Государственный контроль в эпоху М. М. Сперанского: взлет и падение // Президентский контроль. 1998. № 1.

<sup>2</sup> Нелюбин Д. Е. Система налогового контроля в Российской Федерации: теория и практика правового регулирования, актуальные проблемы и направления реформирования : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

г. Налоговый контроль в данный период времени выполнял функцию управления и инструмента реализации экономической роли государства.

Обязательный учет налогоплательщиков в нашей стране появился только в 1931 г., но так как у населения не было частной собственности и граждане не могли заниматься предпринимательством, под учетом налогоплательщиков понималась регистрация государственных, кооперативных и общественных организаций. Незарегистрированные организации не имели права участвовать в хозяйственном обороте, заключать договоры, открывать в учреждениях Госбанка расчетные и текущие счета.

В 1938 г. было сформировано Контрольно-ревизионное управление Народного комиссариата финансов СССР, которое осуществляло надведомственный государственный финансовый контроль.

Следующие заметные изменения в структуре налоговых органов произошли в 1959 г. Управление налогов и сборов, налоговые отделы и инспекции были переименованы соответственно в управления, отделы и инспекции государственных доходов. Проведение ревизий, проверки и обследования работы с государственных доходов являлось важнейшей функцией Министерства финансов СССР. Городские и районные инспекции по государственным доходам должны были осуществлять контроль, за выполнением планов государственных доходов, правильным расчетом и своевременным поступлением всех платежей в бюджет. Также необходимо отметить, что в период с 1986 по 1989 г. плановая политика СССР негативно повлияла на поступления налоговых платежей в бюджет в виде отчислений от прибыли предприятий, они сократились на 14,3 млрд руб.

Таким образом, для советского периода формирования налогового контроля было характерно: повышение значения контроля на местах; возникновение такого метода налогового контроля, как учет налогоплательщиков. Государственное планирование снабжения и обеспечения предприятий практически свели на нет такие функции налогов, как регулирующая, стимулирующая и социальная, имеющие в настоящее время первостепенное значение.

Современный этап развития налогового контроля начинается с момента распада СССР. Резкое и быстрое изменение политики и экономики в стране повлекло за собой необходимость в создании новой налоговой системы России. В 1991 г. была сформирована Государственная налоговая служба, которая через семь лет была трансформирована в Министерство РФ по налогам и сборам. На этом преобразования не прекратились, и уже в 2004 г. Министерство преобразовали в Федеральную налоговую службу. Налоговый контроль приобрел законодательное закрепление со вступлением в силу в 1998 г. части первой НК РФ.

В настоящее время стартовой точкой налогового контроля является учет налогоплательщиков. Учет налогоплательщиков включает в себя мероприятия по регистрации в базах данных ЕГРЮЛ и ЕГРН всех физических и юридических лиц, обязанных платить налоги и сборы, предусмотренные



налоговым законодательством.

Налоговый контроль на современном этапе развития осуществляется в форме проверок, таких как камеральная и выездная (п. 1 ст. 87 НК РФ).

Отличительной чертой камеральной проверки является место ее осуществления, а именно сама налоговая инспекция. Данная проверка позволяет выявить уклонение или нарушение уплаты налогов, а также занижение налоговой базы с помощью анализа налоговой декларации и других необходимых документов, отражающих деятельность налогоплательщика. Камеральная проверка может осуществляться без ведома налогоплательщика, а также для ее проведения не нужно специальное решение руководителя налогового органа.

Выездная налоговая проверка, как видно из названия, в отличие от камеральной, производится в помещениях проверяемого, но в редких случаях может происходить и в стенах налоговой инспекции. Ключевой целью данной проверки является выявление нарушений налогового законодательства. Следует отметить, что результаты выездной налоговой проверки всегда оформляются в предусмотренной законом форме, в отличие от камеральной, где акт составляется лишь в случае выявления нарушений. Налоговое законодательство четко регламентирует все этапы, сроки и методы проведения выездной проверки с самого начала до ее завершения.

Сравнивая два этих вида проверок и анализируя практику их проведения налоговыми органами, можно с уверенностью заявить, что большой массив информации о финансово-хозяйственной деятельности налогоплательщика налоговый инспектор получает от выездной налоговой проверки.

Налоговые органы также участвуют в осуществлении контроля, соблюдения валютного законодательства РФ, полноты уплаты страховых взносов, производства подакцизных товаров, выполнения требований к контрольно-кассовой технике.

Таким образом, современный этап развития налогового контроля характеризуется созданием действенной структуры налоговых органов, совершенствованием методов проведения налоговых проверок и постоянной изменчивостью налогового законодательства из-за резких изменений в политической экономической жизни страны в 1990-х гг.

Анализируя генезис налогового контроля, можем сделать вывод о том, что в процессе развития нашего государства сбор налогов становится все более централизованным и регламентированным, различные изменения в политической и экономической жизни государства оказывают огромное влияние на способы, методы и действенность налогового контроля. Институт налогового контроля — важнейший элемент налоговой системы, являющийся составной частью организационной структуры уполномоченных контрольных органов. Налоговый контроль и налоговые отношения, как основной источник доходов государства, являются одними из главных рычагов управления государственными финансами, обеспечива-

ют функционирование налоговой системы в стране.

Налоговый контроль, как важнейший механизм управления внутренней и внешней экономической политикой страны и регулятор общественно-экономических отношений имеет многовековой опыт. Его этапы развития претерпели множество изменений и совершенствований. Система налогового контроля в современном гражданском обществе является одной из самых востребованных для осуществления исследований и проведения мониторинга социально-экономических процессов происходящих в государстве, а также является одним из основных источников для осуществления анализа экономической ситуации и тенденций развития финансово-экономической системы в стране.

Действительно, функционирующий институт налогового контроля, осуществляя профилактические меры и выявляя схемы по уходу от налогообложения, препятствует легализация доходов, полученных преступным путем, незаконному выводу капитала за рубеж и другими нарушениями законодательства. Также он способствует выводу из теневой экономики части денежных средств, созданию условий экономической невыгодности нарушений налогового законодательства и неотвратимости ответственности за правонарушения. Тем самым активно способствуя переустройству общества, развитию инновационной экономики и улучшению качества жизни населения.

© Зимина Е. А.

ФГБОУ ВО «Кубанский государственный  
технологический университет»

**ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН  
В МИНИСТЕРСТВЕ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
ПРАВОВАЯ ОСНОВА И ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ**

**Аннотация.** В данной статье проанализированы теоретические и организационно-правовые аспекты работы с обращениями граждан в МВД России. Рассмотрен перечень нормативных правовых актов, регулирующих работу с обращениями граждан в системе МВД России. Проведен анализ поступивших обращений. Выявлены имеющиеся проблемы и сделаны предложения по совершенствованию института обращений граждан.

**Ключевые слова:** МВД России, обращения граждан, виды обращений, защита прав и интересов, органы внутренних дел, инструкция, срок рассмотрения.

© Zimina E.

Kuban state technological University

**ORGANIZATION OF WORK WITH CITIZENS  
IN THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF RUSSIA:  
LEGAL BASIS AND KEY ISSUES**

**Abstract.** This article analyzes theoretical and legal aspects of working with citizens in the Ministry of internal Affairs of Russia. Reviewed the list of normative — legal acts regulating work with citizens in the Ministry of interior. The analysis of received applications. Identified existing problems and made proposals for the improvement of the Institute of citizens appeals.

**Keywords:** Ministry of internal Affairs of Russia, citizens appeals, types of appeals, protection of rights and interests, the bodies of internal Affairs, the statement, the review period.

---

Право граждан на обращение в государственные органы в Конституции РФ стоит в одном ряду с правами на свободу слова, собраний и объединений, что, безусловно, свидетельствует о значимости данного института в правовом государстве и демократическом обществе.

Обращение в органы внутренних дел РФ является одним из способов защиты прав и законных интересов граждан. Своевременное и качествен-

ное рассмотрение поступивших жалоб позволяет не только выявить нарушение законодательства, но и предупредить и пресечь противоправные действия, восстановить нарушенные права заинтересованных лиц, а также способствует формированию благоприятного общественного мнения о деятельности МВД России.

Правоотношения, связанные с реализацией гражданами конституционного права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, регулируются принятым в 2006 г. Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

В настоящее время действует Инструкция об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденная приказом МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707. Данный нормативный правовой акт прошел длительный путь в Минюсте России от признания за МВД России права на его издание и необходимость государственной регистрации до острой полемики при согласовании отдельных процедурных моментов работы с обращениями.

При подготовке Инструкции:

- исключены все положения, касающиеся государственной услуги;
- учтены последние изменения Федерального закона № 59-ФЗ (распространение его на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений объединений граждан, в том числе юридических лиц; замена термина «многократные обращения» на «неоднократные»).

Результатом обобщения правоприменительной практики ранее действовавших нормативных правовых актов, а также опыта осуществления данных полномочий иными ведомствами стал ряд новых положений, включенных в Инструкцию.

Так, в соответствии с п. 89 Инструкции сроки рассмотрения обращений, поступивших в МВД России и направленных для рассмотрения по существу в подразделения центрального аппарата Министерства и территориальные органы, исчисляются с даты регистрации в ДДО МВД России или вообще первого подразделения системы МВД России.

При этом необходимо учитывать, что согласно п. 76.3 Инструкции о направлении его обращения для рассмотрения в соответствии с компетенцией в подчиненный территориальный орган на районном уровне либо его самостоятельное подразделение заявитель не уведомляется.

Что касается самих территориальных органов, то в результате проверок деятельности территориальных органов МВД России выявлен ряд недостатков при работе с обращениями, характерных для большинства подразделений.

В частности, неправильно квалифицируются виды обращений (предложения, заявления и жалобы), что приводит к некачественному анализу и искажению статистической отчетности.

Классифицировать обращения по видам должны сотрудники подразделений делопроизводства и режима, исходя из сути обращения, независимо

от того, как их назовет заявитель.

Предложения — это направленные гражданами рекомендации и советы с целью совершенствования законодательства, оптимизации деятельности органов внутренних дел, а также различного рода преобразованиях в обществе. Их классификация обычно трудностей не вызывает.

Заявления содержат просьбу гражданина о содействии в реализации его прав и свобод или прав и свобод других лиц, не содержащие обвинений, претензий, нареканий в адрес каких-либо должностных лиц в связи с отказом в чем-либо. Автор высказывает просьбу выдать какой-либо документ, принять какое-либо решение в отношении него или иного конкретного лица, не обжалуя при этом действия или бездействие наших сотрудников. Права гражданина при этом не нарушены.

К числу заявлений можно отнести не связанную с решениями, принятыми в отношении самого заявителя или иного конкретного лица информацию о недостатках в работе государственных органов либо критику их деятельности.

В качестве заявлений классифицируются также:

- ходатайства, поданные участниками уголовного процесса в рамках УПК РФ;

- сообщения о нарушении законов и иных нормативных правовых актов,

- информация о преступлении или об административном правонарушении;

- запросы информации, направляемые в порядке, установленном Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»;

- иные заявления, которые не подлежат рассмотрению в соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (просьба выдать трудовую книжку).

Жалоба — это стремление гражданина обеспечить защиту своих прав, свобод, законных интересов, либо восстановить уже нарушенные права. Жалоба всегда содержит претензии, обвинение, нарекания в адрес должностного лица в нарушении прав заявителя: гражданин обращался, но ему в чем-то отказали, что-то не предоставили, противодействовали реализации его права.

Например, много вопросов возникает в связи с поступлением жалоб на действия (бездействие) сотрудников органов внутренних дел РФ при рассмотрении сообщений (заявлений) о преступлении, ранее зарегистрированных в КУСП (Книга учета сообщений о происшествиях). Формально такие жалобы содержат сведения о преступлении либо об административном правонарушении, однако они подлежат рассмотрению в соответствии

с законом.

Тематика более половины обращений определяется как «иные вопросы», несмотря на то что в классификаторе максимально конкретно отражено большинство направлений деятельности органов внутренних дел.

Одним из ярких показателей доверия общества к государству является активность граждан, их готовность и стремление к защите своих прав. При этом твердо можно сказать, что рейтинг МВД России очень высок. Ежегодно в органы внутренних дел поступает более 2 млн обращений, а в истекшем году зарегистрировано более 3 млн (3 000 442 обращения).

Тематический анализ свидетельствует о преобладании обращений, затрагивающих вопросы организации дорожного движения и обеспечения безопасности дорожного движения (число которых составило 418 223), недостатков в работе подразделений ГИБДД (294 995), борьбы с преступными проявлениями в сфере экономики (197 700), против общественного порядка и общественной безопасности (174 339), против личности (166 140), недостатков в работе следственных подразделений (62 466).

Наибольший рост наблюдается в МВД России по Республике Мордовия на 85,7% (с 9939 до 18 460), в МВД России по Республике Ингушетия на 69,5% (с 3036 до 5147), в УМВД России по Калужской области на 60,9% (с 10 754 до 17 309), в УМВД России по Рязанской области на 45,4% (с 12 334 до 17 932), в УТ МВД России по ПФО на 44,7% (с 2 87 до 3166), в УМВД России по Костромской области на 44,1% (с 7443 до 10 727).

Из расчета на 100 тыс. населения наибольшее количество обращений зарегистрировано в УМВД России по г. Севастополю — 4244, УМВД России по Оренбургской области — 3319, МВД по Республике Крым — 2 923, МВД России по Республике Коми — 2681, УМВД России по Ивановской области — 2550, ГУ МВД России по Воронежской области — 2531, при среднероссийском значении данного показателя — 1910.

Однако следует понимать, что немалую долю из их числа составляют повторные обращения, в которых заявители обжалуют ранее принятые решения.

Повторные обращения — это обращения, поступившее от одного и того же лица по одному и тому же вопросу, если со времени подачи первого обращения истек установленный законодательством срок рассмотрения или гражданин не согласен с принятым по его обращению решением. Не считаются повторными обращения одного и того же гражданина по разным вопросам. Повторность является одним из критериев оценки организации рассмотрения обращений.

Наличие обоснованных повторных обращений, оспаривающих неправомерно принятые решения по первичным жалобам, свидетельствуют о низком качестве их рассмотрения, поверхностном проведении проверки без учета всех обстоятельств и доводов заявителя.

Формальное проведение проверок по жалобам приводит к нарушению прав и законных интересов граждан, а также формированию отрицатель-

ного общественного мнения о деятельности органов внутренних дел.

Вместе с тем в ряде субъектов РФ наблюдается негативная тенденция увеличения обращений в министерства, главные управления, управления МВД России при одновременном их сокращении на районном уровне, что может свидетельствовать о снижении уровня доверия к сотрудникам органов внутренних дел на местах.

Не менее важным показателем качества работы с обращениями является нарушение срока их рассмотрения, что зачастую также порождает негативную реакцию со стороны заявителей.

Организация данного направления служебной деятельности в территориальном органе и подчиненных подразделениях, контроль за ее осуществлением и своевременный доклад руководству о необходимости принятия соответствующих мер реагирования являются одной из основных функций подразделения делопроизводства.

Сокращение числа повторных обращений, а также обращений в вышестоящие органы внутренних дел может быть достигнуто только при повышении качества их рассмотрения и безусловном соблюдении нормативных правовых актов, прежде всего, в территориальных органах на районном уровне.

Необходимо принимать исчерпывающие меры, направленные на улучшение организации работы с обращениями граждан и юридических лиц, безусловное соблюдение законодательных и иных нормативных правовых актов при их рассмотрении. Обращается особое внимание на организацию этой работы в территориальных органах МВД России на районном уровне.

Необходимо добиться четкого и профессионального рассмотрения каждого первичного обращения в строгом соответствии с законодательством РФ и нормативными правовыми актами МВД России, прежде всего, в территориальных органах внутренних дел на районном уровне. Инициатором бурного развития, внедрения новых форм и методов в работе с обращениями выступает Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций.

Рассмотрение обращений — это своего рода взаимное сотрудничество, т.е. с одной стороны, заявители имеют возможность в полной мере защитить свои права, с другой стороны, они позволяют быть всегда в курсе самых актуальных и злободневных тем. Обращения граждан могут показать еще не замеченную проблему, недостатки и недоработки, и таким образом дать возможность своевременно запланировать и провести соответствующие проверки, принять иные меры упреждающего характера. Нередко обращения указывают на необходимость корректировки положений нормативных правовых актов.

Таким образом, поставлена задача выявления на основании тематического и количественного анализа обращений актуальных проблем организационного и правового характера по основным направлениям служебной деятельности, связанных с реализацией, восстановлением и защитой прав,

свобод и законных интересов авторов обращений.

Результатом данной работы должны стать управленческие решения, направленные на повышение эффективности регулирования соответствующих правоотношений и служебной деятельности органов внутренних дел.

Институт обращений граждан в МВД России в целом выполняет правозащитную, информационную и коммуникационную функции, но при этом нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Таким образом, обращения граждан являются важным средством осуществления и охраны прав личности, укрепления связи органов государственной власти и местного самоуправления с населением. Обращения граждан являются важной составляющей частью делопроизводства любого государственного учреждения.

Обращения граждан в государственные и общественные органы с предложениями, заявлениями, жалобами — важное средство осуществления и охраны прав личности, укрепления связей государственного аппарата с населением, существенный источник информации, необходимой при решении текущих и перспективных вопросов государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства. Являясь одной из форм участия граждан в управлении, обращения способствуют усилению контроля народа за деятельностью государственных и общественных органов, борьбе с волокитой, бюрократизмом и другими недостатками в их работе.

Субъективные права воплощаются в реальную жизнь, реализуются на практике лишь тогда, когда носитель этих прав предпринимает действия по их защите; эти действия он совершает с частной целью — защитить свои права, но вместе с тем его правозащитные действия способствуют устранению подобных нарушений в будущем, и, значит, укреплению правопорядка. Из этого следует, что в действиях индивидов по защите субъективных прав реализуется одновременно и частный, и публичный интерес.



**ОРГАНИЗАЦИОННО ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
БЕЗОПАСНОСТИ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ  
(НА ПРИМЕРЕ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА)**

**Аннотация.** В настоящей статье рассматриваются вопросы, связанные с обеспечением безопасности транспортной инфраструктуры правовыми средствами в современных условиях, выявляются наиболее проблемные и наименее урегулированные в правовом отношении вопросы, содержатся предложения по оптимизации безопасности транспортной инфраструктуры в целях устранения выявленных пробелов и коллизий.

**Ключевые слова:** транспорт, безопасность, транспортная инфраструктура, безопасность на транспорте, обеспечение безопасности.

© Melnikova A.

**ORGANIZATIONAL AND LEGAL BASIS FOR ENSURING  
THE SAFETY OF TRANSPORT INFRASTRUCTURE  
(USING THE EXAMPLE OF RAIL TRANSPORT)**

**Abstract.** This article deals with issues related to ensuring the security of transport infrastructure by legal means in modern conditions, identifying the most problematic and least legally regulated issues, the content of the proposal to optimize the security of the transport infrastructure in order to eliminate identified gaps and collisions.

**Keywords:** transport, security, transport infrastructure, transport security, security.

---

В настоящее время безопасность транспортной инфраструктуры демонстрирует значительное влияние на социально-экономическое развитие общества и является одним из важнейших вопросов в целях формирования социально-экономической политики России<sup>2</sup>. В связи с этим руководством нашей страны были приняты ряд законов о безопасности транспортной инфраструктуры, и следовательно, разработаны меры по обеспе-

---

<sup>1</sup> Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры «Транспортное право и административное право» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ) **А. И. Землин**.

<sup>2</sup> Духно Н. А., Васильев Ф. П. Федеральный закон «О транспортной безопасности» и его совершенствование // Вестник Юридического института МИИТ. 2015. № 4 (12).

чению безопасности на транспорте. В частности, 22 сентября 2017 г. в своем выступлении Владимир Владимирович Путин отметил: «Одна из ключевых тем пассажирских перевозок — это состояние транспортных средств, их физический и моральный износ. И здесь тоже должен сказать, к сожалению, в последние годы картина здесь не улучшается. Особенно остро эта проблема стоит в сельской местности. Сейчас не буду цифры называть, но они не радуют. Количество старой техники увеличивается. Нужно проработать стимулы повсеместному обновлению автобусов, троллейбусов, трамваев, другого общественного транспорта, найти эффективные механизмы государственной поддержки модернизации транспортного парка. Ну и, конечно, поддержка поддержкой со стороны государства, но этот сегмент экономики должен быть рыночным, самодостаточным. Понятно, что сразу не прыгнуть в эту самодостаточность, но аккуратненько нужно к этому идти, обязательно нужно этим заниматься, иначе так и будет все время хромать, так люди и будут ездить на разваливающимися автобусах»<sup>1</sup>. Также главой государства были приняты меры по обеспечению безопасности транспортной инфраструктуры в 2018 г. Так, например, В. В. Путин поручил принять дополнительные меры безопасности на транспорте до 30 марта 2018 г. в связи с проведением чемпионата мира по футболу: «Принять дополнительные меры в области обеспечения безопасности чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года на объектах транспортной и гостиничной инфраструктуры в субъектах Российской Федерации, принимающих матчи чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года»<sup>2</sup> — говорится в перечне поручений Президента РФ.

В п. 10 ст. 1 Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» дается следующее определение транспортной безопасности: состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства. Следуя логике законодателя, данное определение распространяется на все виды транспорта и все объекты транспортной инфраструктуры. Представляется, что, учитывая существенные особенности функционирования того или иного вида транспорта, его инфраструктуры, существует значительная специфика деятельности по обеспечению их безопасности, что, по нашему мнению, предопределяет необходимость уяснения и легального закрепления как определения направлений обеспечения безопасности транспортной инфраструктуры для соответствующего вида транспорта, так и уяснения специфических форм, методов и процедур, применяемых при этом компетентными органами и должностными лицами.

В Федеральном законе «О транспортной безопасности» законодатель рассматривает понятие «акт незаконного вмешательства» и дает ему сле-

---

<sup>1</sup> URL: [https://www.1tv.ru/news/2017-09-22/333114\\_o\\_razvitiy\\_passazhirskogo\\_transporta\\_v\\_rossii\\_govoryat\\_na\\_zasedanii\\_prezidiuma\\_gossoveta\\_v\\_ulyanovske](https://www.1tv.ru/news/2017-09-22/333114_o_razvitiy_passazhirskogo_transporta_v_rossii_govoryat_na_zasedanii_prezidiuma_gossoveta_v_ulyanovske)

<sup>2</sup> URL: <https://rsport.ria.ru/football/20171026/1127808598.html/>

дующее определение: «противоправное действие (бездействие), в том числе террористический акт, угрожающее безопасной деятельности транспортного комплекса, повлекшее за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, материальный ущерб либо создавшее угрозу наступления таких последствий». Из данного определения следует, что акт незаконного вмешательства может быть осуществлен в случае совершения лицом незаконных действий, например нарушение безопасности дорожного движения, правил перевозки грузов и т.п.

В данном определении законодатель предусматривает не просто наличие определенных признаков (угроза безопасной деятельности транспортного комплекса, вред жизни и здоровью людей, материальный ущерб), но и просто возможность их возникновения, которая также будет считаться актом незаконного вмешательства.

Помимо вышеуказанного обстоятельства в определении акта незаконного вмешательства можно выделить такие признаки правонарушения, которые позволят отличить акт незаконного вмешательства от других аналогичных ситуаций, не являющихся правонарушением, например наличие действия или бездействия, противоправность, наказуемость.

Исходя из проведенного анализа можно дать следующее определение акта незаконного вмешательства: виновное, противоправное, общественно опасное деяние (действие или бездействие) нарушающие, либо создающие возможность нарушения нормальной деятельности субъектов транспортной инфраструктуры, способствующих возникновению угрозы для жизни, здоровья, имущества граждан, и иных государственно значимых интересов.

Статистика «ОАО РЖД» о регистрации актов незаконного вмешательства в деятельность железнодорожного транспорта свидетельствует, с одной стороны, об уменьшении количества преступлений, а с другой стороны, о все большей сложности их выявления.

Немаловажной научной проблемой является анализ и оценка состояния транспортной безопасности как в целом, так и по различным видам транспорта, регионам и т.п. Для выявления критериев транспортной безопасности целесообразно использовать индикаторы, позволяющие оценить существующий уровень безопасности, вектор ее развития, угрозы и т.п. Важность такого рода исследований очевидна. В качестве направления может быть предложена, например, модель, предусматривающая комплексное использование нескольких групп таких индикаторов. Например: индикаторы финансовой составляющей, кадровой и организационной составляющей, технико-технологической составляющей, правовой составляющей транспортной безопасности и др.<sup>1</sup>

В ст. 4 в Федерального закона «О транспортной безопасности» сказано:

---

<sup>1</sup> Землин А. И. Актуальные вопросы обеспечения транспортной безопасности в современной России // Транспортное право и безопасность. 2017. №. 1(13).

«обеспечение транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств возлагается на субъекты транспортной инфраструктуры, перевозчиков, если иное не установлено настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами». Следовательно, именно перевозчик должен обеспечить выполнение требований по обеспечению безопасности транспортной инфраструктуры. Контроль и проверки соблюдения субъектами транспортной безопасности осуществляется государственными органами, например Ространснадзором<sup>1</sup>. В случае выявления нарушений выносится постановление о привлечении субъекта к административной ответственности или возбуждается уголовное дело.

По данным Ространснадзора о контрольно-надзорной деятельности, состоянии аварийности и транспортной безопасности в транспортном комплексе за период с 6 по 13 октября 2017 г. было проведено 44 инспекторских проверки — выявлено 1247 нарушений и выдано 33 предписания. К административной ответственности было привлечено 310 должностных лиц, в том числе руководители, ответственные за обеспечение безопасности движения и эксплуатацию железнодорожного транспорта, наложено штрафов на сумму 635,7 тыс. руб., 28 административных дел направлено в суд. За период с 20 по 27 октября 2017 г. на ЖД транспорте было проведено 57 инспекторских проверок — выявлено 1526 нарушений и выдано 37 предписаний. К административной ответственности было привлечено 332 должностных лица, в том числе руководители, ответственные за обеспечение безопасности движения и эксплуатацию железнодорожного транспорта, наложено штрафов на сумму 834 тыс. руб., 37 административных дел направлено в суд<sup>2</sup>. Таким образом, статистические данные свидетельствуют о значительной спорадичности и динамичности нарушений в сфере транспортной безопасности. По нашему мнению, данное положение дел в первую очередь обусловлено недостаточно четкой и полной системой учета и зависимостью количества совершаемых правонарушений от значительного числа факторов как объективного, так и субъективного характера.

Таким образом, проведенный весьма краткий, абрисный и не претендующий на полноту анализ вопросов применения мер юридической ответственности за нарушения безопасности транспортной инфраструктуры позволяет утверждать о необходимости дальнейшего совершенствования как системы законодательства, так и правоприменительной практики, которые зависят от своевременного административно-правового и уголовно-правового регулирования органами, осуществляющих защиту объектов транспортной инфраструктуры.

---

<sup>1</sup> Борисова С. В. Контроль (надзор) в области обеспечения безопасности на транспорте // Вестник Юридического института МИИТ. 2015. № 4 (12).

<sup>2</sup> URL: <https://www.mintrans.ru/>

## ПРОТИВОРЕЧИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛИЗИНГОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Аннотация.** В данной статье рассмотрены противоречия внешних и внутренних нормативных правовых актов, регламентирующих лизинговые сделки. В частности, эти противоречия касаются определения предмета лизинга.

**Ключевые слова:** лизинг (аренда), правовое регулирование лизинговой деятельности, финансовая аренда, предмет лизинга, лизинговые сделки, противоречия.

© Uvarova E.

## CONTRADICTIONS OF LEGAL REGULATION OF LEASING ACTIVITIES IN THE RUSSIAN FEDERATION

**Abstract.** This article describes the contradictions of external and internal normative legal acts regulating leasing transaction. In particular, these controversies concern the definition of the leased asset.

**Keywords:** leasing (rental), legal regulation of leasing activity, financial lease, leased, leasing transactions, contradictions.

---

В данный момент перед любым предприятием стоит проблема, которая связана с обновлением производственных мощностей предприятия в условиях нехватки финансовых и временных ресурсов. Лизинг может решить данную проблему, поскольку он дает возможность ускорять процессы обновления материально-технической базы. В силу постоянно усиливающейся конкуренции предприятиям нужно в сжатые сроки выбирать важнейшие направления своего развития, в связи с этим малым и средним предприятиям необходимо обладать хорошим производственным потенциалом. Поэтому в настоящий момент времени предприятиям очень выгодно прибегать к лизингу.

По нашему мнению, основное достоинство лизинга заключается в том, что он получил широкое распространение, что обеспечивает пользование промышленным и прочим оборудованием, а в будущем и приобретение

---

<sup>1</sup> Научный руководитель — кандидат экономических наук, доцент кафедры «Таможенное право и организация таможенного дела» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ) **А. В. Власов**.

его в собственность без существенных первоначальных затрат со стороны пользователя. Свои денежные средства лизингодатель надежно размещает, приобретая на них имущество и передавая его в аренду, обычно на длительный период времени.

Из-за того, что лизинг имеет много преимуществ и очень перспективно выглядит, противоречия, имеющиеся в действующем законодательстве, не дают возможности обращаться к нему, как к альтернативе банковскому кредиту.

Лизинг как вид финансовой аренды давно известен, как в российской, так и в международной практике. В мировой экономике лизинг начал появляться и активно развиваться на фоне проводимых бухгалтерских и налоговых реформ. Стоит отметить, что вслед за налоговым законодательством свое развитие начало получать и гражданское законодательство. Лизинг в Российской Федерации развивался по иному пути: сначала были введены гражданско-правовые нормы, которые регламентировали лизинговые отношения, в той надежде, что вследствие этого будут предоставлены таможенные, налоговые и прочие льготы. Тем не менее до сих пор существенных льгот предоставлено так и не было<sup>1</sup>.

Лизинг, в соответствии с Федеральным законом от 29 октября 1998 г. № 164-ФЗ «О финансовой аренде (лизинге)» представляет собой совокупность правовых и экономических отношений, которые возникают в силу реализации договора лизинга, в частности, в связи с приобретением предмета лизинга. Внутренний лизинг в России в настоящий момент регламентируется также и ГК РФ. Международный (внешний) лизинг в России регулируется Конвенцией УНИДРУА о международном финансовом лизинге. К этой Конвенции Российская Федерация присоединилась 8 февраля 1998 г. Главная ее цель состоит в унификации законодательного регулирования отношений, которые возникают в силу совершения сделок финансового внешнего (международного) лизинга.

Тем не менее международный лизинг не будет развит в Российской Федерации до тех пор, пока не будут ликвидированы противоречия внешних и внутренних нормативных правовых актов, которые регламентируют лизинговые сделки. Эти противоречия касаются определения предмета лизинга (см. табл.).

Статья 3 Федерального закона «О финансовой аренде (лизинге)»	Статья 666 ГК РФ	Пункт 4 ст. 1 Конвенция УНИДРУА о международном финансовом лизинге
«Предметом лизинга могут быть любые не потребляемые вещи, в том числе предприятия и другие имущественные комплексы, здания, сооружения, оборудования, транспортные средства и другое движимое и	«Предметом договора финансовой аренды могут выступать любые не потребляемые вещи, за исключением участков земли	«Конвенция регулирует операции по аренде всего оборудования, кроме того, которое должно использоваться арендатором, прежде всего, в семейных либо

<sup>1</sup> Иванова Н. Е., Миронова А. П. Правовые аспекты регулирования лизинговой деятельности в России // Молодой ученый. 2015. №5. С. 265–269.

недвижимое имущество. Предметом лизинга не могут быть земельные участки и другие природные объекты, а также имущество, которое федеральными законами запрещено для свободного обращения»	и прочих природных объектов»	личных целях, а также для домашних нужд»
--	------------------------------	--

Предметом лизинга согласно ст. 3 Федерального закона «О финансовой аренде (лизинге)» могут выступать любые не потребляемые вещи, в частности, предприятия и прочие имущественные комплексы, сооружения, здания, транспортные средства, оборудование и иное имущество (как движимое, так и недвижимое). Предметом лизинга не могут выступать участки земли и прочие природные объекты. Также предметом лизинга не может быть имущество, которое законами федерального уровня запрещено для свободного обращения.

Предметом договора финансовой аренды в ст. 666 ГК РФ могут являться любые не потребляемые вещи, за исключением участков земли и прочих природных объектов.

Конвенция УНИДУРА о международном финансовом лизинге регламентирует операции по аренде всего оборудования, кроме того оборудования, которое должно использоваться арендатором, прежде всего, в семейных либо личных целях, а также для домашних нужд.

Специалисты в области юриспруденции считают, что под международным финансовым лизингом в Конвенции понимаются, в первую очередь, сделки, которые заключаются в сфере предпринимательской деятельности. Кроме того, они говорят о том, что предметом лизинга не может выступать имущество, которое предназначается для семейного и личного пользования, бытовых нужд, поскольку для предпринимательской деятельности оно не предназначено.<sup>1</sup>

В целях устранения расхождений, имеющих место между ГК РФ, Конвенцией УНИДУРА о международном финансовом лизинге и Федеральным законом «О финансовой аренде (лизинге)» целесообразно внести ряд изменений, которые будут касаться предмета лизинговой деятельности. Кроме того, необходимо обозначить, что предметом лизинга могут являться разные виды имущества, кроме такого имущества, которое арендатором должно быть использовано для домашних нужд, а также в семейных либо личных целях.

При сравнении текста, содержащегося в ГК РФ, и текста, содержащегося в ст. 13 Закона можно увидеть их схожесть между собой по перечню возможных случаев расторжения договора, а также различие в форме расторжения договора. В то же время, в Законе ведется речь о применении бесспорного порядка, а в ГК РФ говорится о необходимости судебного решения о досрочном расторжении договора лизинга (аренды).

Рассмотрев судебные практики и проанализировав российское законо-

<sup>1</sup>Иванова Н. Е., Миронова А. П. Правовые аспекты регулирования лизинговой деятельности в России // Молодой ученый. 2015. № 5. С. 265–269.

дательство, целесообразно будет назвать проблему залога предмета лизинга.

Право собственности лизингодателя на лизинговое имущество вплоть до момента выкупа лизингополучателем предмета лизинга предусмотрено ст. 11 Федерального закона «О финансовой аренде (лизинге)». В ст. 18 данного Закона ведется речь о том, что лизингодатель в качестве залога при привлечении заемных денежных средств для его приобретения может использовать предмет лизинга. Тем не менее о таких правах третьих лиц на лизинговое имущество лизингодатель должен в обязательном порядке сообщить лизингополучателю. Возникновение спорных ситуаций возможно в следующих случаях:

— лизингополучатель не подозревал, что предмет лизинга, который он желал выкупить, находится у третьего лица в залоге;

— предмет лизинга на момент заключения сделки не был у третьих лиц под залогом, тем не менее лизингодатель уже перед окончанием лизингового договора заложил его в качестве обеспечения по обязательствам, не имеющим никакого отношения к лизинговой сделке.

Лизингодатель очень часто лизинговое имущество закладывает для привлечения заемных денежных средств в целях его приобретения, и по мере внесения лизинговых платежей возрастает вероятность освобождения предмета лизинга от обременения. Тем не менее во втором случае интерес лизингополучателя отсутствует полностью.

Залог предмета лизинга, который фактически был передан лизингополучателю, в соответствии с подп. 3 п. 1 ст. 352 ГК РФ, осуществляется в комплексе с правами лизингодателя, и прекращается он при исчерпании этих прав выкупом предмета лизинга лизингополучателем согласно условиям заключенного договора лизинга.

Из этого следует, что передача лизингодателями в залог имущества, уже фактически переданного в лизинг, действующему законодательству не противоречит, так как прав исправных лизингополучателей она не затрагивает. Отметим, что сделки залога имущества, переданного в лизинг, являются действительными, однако в случае обращения со стороны залогодержателей взыскания на данное имущество его получатели приобретают права лизингодателей (возможность расторжения заключенного договора лизинга и возможность изъятия предмета лизинга в случае ненадлежащего исполнения лизингополучателями своих обязательств, право на остаток задолженности по лизинговым платежам).

В том случае, если лизингополучателем были внесены все лизинговые платежи, и он оказался собственником предмета лизинга, то тогда с момента регистрации за ним права собственности на данное имущество одновременно с прекращением права собственности лизинговой организации прекращается также и право залога третьих лиц. Законодательством не предусмотрено обращение взыскания на такое имущество, залог в отношении которого уже прекратился (ст. 348, 349 ГК РФ).



Тем не менее лизингополучателю при правильном составлении договора лизинга и в случае соблюдения абсолютно всех обязательств, обременение залогом предмета лизинга не грозит.

Наличие благоприятного правового режима является главнейшим стимулом осуществления лизинговых сделок, в связи с этим устранение противоречий, имеющих место между нормативными правовыми актами, регламентирующими лизинговую деятельность, обеспечит рост привлекательности лизинга, посредством сокращения риска неплатежей по договорам лизинга, и даст возможность преодолеть между субъектами лизинговых отношений кризис недоверия.

Вместе с тем в законодательство целесообразно будет включить норму, в соответствии с которой лизингополучатель по договору операционного лизинга к концу арендного периода должен будет приобрести в собственность предмет лизинга, указанный в договоре. Правда в данном случае может возникнуть следующая проблема — операционный лизинг здесь предполагает заключение двух самостоятельных сделок, а именно: лизинга и потом выкупа лизингового имущества. Считаем, что в гражданское законодательство целесообразно будет включить условие, которое участников правоотношений по операционному лизингу будет обязывать заключать два договора: первый договор будет регулировать сам лизинг, второй договор будет регулировать последующую передачу имущества. Имущество может передаваться путем продажи по остаточной стоимости либо путем дарения.

Весьма интересным представляется также и момент регулирования случая, при котором имущество, используемое по лизингу, по причинам, независящим от воли сторон, оказывается не пригодным к использованию. Необходимо в действующее законодательство включить условие, что всю сумму лизинговых платежей в этих случаях лизингополучатель уплачивать не обязан. Вместе с тем в целях защиты интересов лизингодателя следует обязать его застраховать предмет лизинга. Отметим, что это страхование должно обязательно носить публичный характер.

Из изложенного материала, можно сделать вывод о том, что:

- устранение противоречий между национальными нормативными правовыми актами будет способствовать снижению судебных споров по поводу залога лизингового имущества;

- устранение противоречий между национальными и международными нормативными правовыми актами будет способствовать развитию внешнего лизинга, что особенно актуально для металлургических предприятий, которые используют высокотехнологичное оборудование иностранного производства, так как оно отличается большей производительностью и лучшими техническими характеристиками, и в результате имеет более длительный период эксплуатации. К тому же, приобретение импортного оборудования чаще всего обходится лизингополучателю дешевле за счет организации финансирования поставок напрямую из-за рубежа.

Важнейшим стимулом совершения лизинговых сделок является наличие благоприятного правового режима, поэтому устранение противоречий между нормативными актами, регулирующими лизинговую деятельность, будет способствовать повышению привлекательности лизинга путем снижения риска неплатежей по договорам лизинга, и позволит преодолеть кризис недоверия между субъектами лизинговых отношений.

## ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ В РОССИИ

**Аннотация.** В статье рассмотрены комплекс вопросов, связанных с сущностью коррупции, причины возникновения, формирования и проявления ее в системе государственного управления, методы борьбы с коррупцией с учетом исторического опыта; показана роль социума через правовое и социальное содержание коррупции.

**Ключевые слова:** коррупция, борьба, управление, служащие, чиновничество, антикоррупционная политика в России, взятки.

© Usmanova A.

## THE HISTORICAL EXPERIENCE OF THE FIGHT AGAINST CORRUPTION IN RUSSIA

**Abstract.** In the article the complex of questions connected with the essence of corruption. The reason for the occurrence, development and manifestation in the system of public administration. Also discusses methods of combating corruption, taking into account historical experience of struggle against this phenomenon. Shows the role of the society through right and social content of corruption.

**Keywords:** corruption, fighting, management, employees, officials, anti-corruption policy in Russia, bribes.

---

С каждым годом тема коррупции в России все больше и больше привлекает внимание общественности. Для начала давайте же разберемся, что такое коррупция — это действие уполномоченного лица, приносящее незаконный доход и подменяющее интересы общества более узким групповым интересам.

Для того чтобы установить причины коррупции, нужно вспомнить историю, так как коррупция в нашей стране, как и попытки борьбы с ней, начались еще чуть ли не с развития человеческой цивилизации. История показывает, что еще с XII в. в Новгороде князем должен был быть подписан договор, в соответствии с которым он не имел права владеть наделами

---

<sup>1</sup> Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент кафедры транспортного права и административного права Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ) **Т. С. Эфендиев**.

на территории Новгорода. Это соглашение предотвращало появление коррупции со стороны князя и мешало финансовым верхушкам обогатиться за счет земельных наделов.

И все же в правление Петра I впервые пришли к мнению, что коррупция является злом для государства, растрчивает бюджет страны и портит общество. Петр I начал активные действия против коррупции. С 1715 г. у чиновников появилась устойчивая заработная плата, а любая взятка стала считаться преступлением. Система органов власти при Петре I настолько стала обширной, что содержать их стало трудней, чем ожидалось. Плата за службу была очень маленькой, выплачивалась не стабильно, из-за этого взятки снова стали главным источником дохода. Петр решил ужесточить меры наказания, согласно которым следовало вешать любого чиновника. Но его помощники говорили, что в таком случае государство просто будет без подданных<sup>1</sup>. Государь советников выслушал, но смертную казнь за взяточничество принял и утвердил.

Петр старался сделать борьбу с коррупцией на правовой основе. Для выполнения этой задачи был создан пост генерального прокурора. По приказу государя на должность был утвержден Алексей Нестеров. Он с отличием выполнял свои обязанности, ведя активные действия со взяточничеством, и после долголетней борьбы обвинил в коррупции сибирского губернатора князя Матвея Гагарина, которого приговорили к смертной казни через повешение прилюдно. Однако через три года самого прокурора уличили на взятках и приговорили к казни через четвертование. Петр был в гневе, когда узнав, что его приближенный князь Александр Меншиков — оказывается самый главный из взяточников в России. Император не смог казнить любимчика, в наказание Петр лично нанес удары дубинкой.

В 1722 г. Император пошел в Дербентский поход. Военные поход оказался весьма удачным для России, да и присоединение кавказских земель могло быть раньше, если бы не болезни, подкашивающие российскую армию. Ответственность за лекарства, продовольствие и боевой запас вел астраханский губернатор Артемий Волынский, который, как оказалось, тоже брал взятки<sup>2</sup>. И по его спине тоже прошла петровская дубинка. Может быть он был бы казнен, но Петра отговорили советчики, просящие милосердие для молодого чиновника.

После смерти императора взятки в России продолжали расти. Была возобновлена система «кормлений».

В XIX в. ситуация с коррупцией в стране начала улучшаться, но не сильно. Екатерина II вернула стабильное жалованье чиновникам, которое выплачивалось бумажными деньгами. В начале XIX в. бумажные деньги по-

---

<sup>1</sup> Воронцов С. А., Понеделков А. В. Противодействие коррупции на государственной и муниципальной службе. Ростов н/Д, 2015. С. 19–45.

<sup>2</sup> Воронцов С. А., Понеделков А. В., Буров А. В. Основы противодействия коррупции : учебно-метод. пособие / под общ. ред. Н. Д. Ковалева. Ростов н/Д, 2016. С. 3–7.

чти не имели цены по сравнению с металлическими деньгами.

Прогрессированию коррупции также благополучно помогали и другие факторы. Длительное время стране не хватало хорошо обученных служащих. Особенно серьезной эта проблема была на границах большой империи.

В середине XIX в. практически все государственные служащие всех званий злоупотребляли своим положением, но и при этом боялись разоблачения.

Коррупция с наглостью выходит на арену внешней политики страны. Русские дипломаты с охотой дают взятки при налаживании отношений с персидскими и турецкими чиновниками и военачальниками. В конце XIX столетия коррупция имела большое значение для России в договоре с Китаем, благодаря которой Россия достигла соглашения для строительства железной дороги в Манчжурию.

Коррупция достигла верхов государственной власти. Имея огромное доверие царской семьи, такие как к примеру, Распутин, сколотили весьма немалый капитал на народных дарах. Фаворитка князя Алексея Михайловича помогала за взятки заводчикам получать военные заказы во времена Первой мировой войны. Такие примеры в какой-то мере привели к подрыву авторитета власти монарха и в итоге к распаду российской короны.

Пытаясь бороться с коррупцией, государство ставило законодательные барьеры, начиная с низов административной власти, но каждый раз безуспешно.

Коррупция захлестнула не только чиновников, но и даже верхи, тех людей, которые никогда не ставили целью обогатиться, жили по понятиям доблести, чести и достоинства.

При Сталине коррупция имела весьма интересное положение. Приняли закон о наказании за злоупотребление служебным положением, вплоть до смертной казни. Но и тут госслужащие ловко себя уберегли, создав класс — неприкосновенный, неподвластный контролю. Представители номенклатуры были неприкасаемые и поэтому не боялись наказаний.

Борьба с коррупцией была, скорее всего, с показательным характером и применялась все больше в политических целях, для расправы с неприглядными лицами.

Хрущев к проблеме коррупции проявил, можно сказать, творческий подход.

В 1960-е гг. был обвинен в злоупотреблении служебных полномочий Фрол Козлов, в то время он был вторым человеком в государстве. К концу следствия Козлова разбил паралич. Хрущев по этому поводу сказал: «Если оклемается, исключим из партии и будем судить. Если умрет — похороним на Красной площади». События развивались по второму варианту, а слова Хрущева определили дальнейшее направление в борьбе с коррупцией. Только в конце 1980-х гг. слово коррупция введено официально, до этого власти не признавали его. Вместо него использовались термины «взяточ-

ничество», «злоупотребления». В это время многие, кто занимали хоть какой-нибудь пост, считали само собой разумеющимся, что за взятки могут отпускать дефицитную продукцию, выделять материалы и оборудования, назначать ответственные должности и скрывать махинации<sup>1</sup>.

В конце 1980-х крахом советского режима стало выявление злоупотреблений на самом высоком уровне. Но все же радикальные либералы во главе с Б. Н. Ельциным, стремившиеся к власти с лозунгами о борьбе с коррупцией, как только пришли к власти, скрыли достижения своих предшественников. В 1990-х гг. доход госчиновников был довольно скромным, но при этом без их разрешения нельзя было заниматься бизнесом — это было почти невозможно. В эти годы власти занимались приватизацией, так как организаторы могли злоупотреблять ею, не боясь последствий. «В России госслужащие не догадываются, что обогащение на своем рабочем посту является криминалом» — говорили о России на Западе.

В начале 1999 г. заместитель генерального прокурора России Ю. Я. Чайка сказал, что коррупция является одной из самых деструктивных сил России и что Россия входит в десятку коррумпированных стран мира.

Понижению уровня коррупции в России поспособствовали реформы, проведенные Президентом РФ В. В. Путиным.

В 2008 г. будучи Президентом России Д. А. Медведев объявил политический курс в борьбе с коррупцией. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» впервые закрепляет определение понятиям «коррупции» и «противодействие коррупции». Согласно ст. 1 вышеуказанного Закона коррупция — это:

а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;

б) совершение деяний, указанных в п. «а», от имени или в интересах юридического лица.

Противодействие коррупции — деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);

б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);

---

<sup>1</sup> Кузовков Ю. В. История коррупции в России. М., 2010.

в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Итак, мы можем сказать что коррупция имеет методы для признания ее в качестве социального явления, так как она касается интересов общества, социальных групп и отдельных личностей, оказывая влияние на внешнюю и внутреннюю политику государства, воздействуя на морально нравственные критерии в обществе, меняет государственно-правовой механизм, меняет взгляды общества. В этом и заключается опасность коррупции.

Чтобы сделать эффективным метод пресечения коррупции в государственной службе, необходимо учитывать социальную природу этого явления.

Главная роль в борьбе с коррупцией отводится правоохранительным органам. Эффективность борьбы с коррупцией зависит во многом от условий, где проходит борьба.

Рассмотрев историю коррупции в России, нужно также рассмотреть и раскрыть антикоррупционную политику России на современном этапе. И тогда мне кажется, что государственная политика в борьбе с коррупцией пойдет правильным путем.

**ПОНЯТИЕ, ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ПРИМЕНЕНИЯ  
СОТРУДНИКАМИ ПОЛИЦИИ МЕР ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВА  
ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

**Аннотация.** Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях — это предусмотренные законом средства принудительного характера, основанием для применения которых является совершение административного правонарушения, а само применение которых обусловлено необходимостью пресечения административного правонарушения и обеспечения условий для нормального хода производства по делу об административном правонарушении, в силу чего эти меры еще именуются мерами административно-процессуального обеспечения.

**Ключевые слова:** меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, административное правонарушение, досмотр, задержание, доставление, арест товаров, освидетельствование.

© Filatova A.

**THE CONCEPT, OBJECTIVES AND TASKS OF APPLYING  
POLICE MEASURES TO ENSURE THE PRODUCTION  
OF CASES ON ADMINISTRATIVE OFFENSES**

**Abstract.** Measures to ensure the production of cases on administrative offenses are means of compulsory nature provided for by law (Chapter 27 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation), the basis for the application of which is the commission of an administrative offense, and the very use of which due to the need to suppress an administrative offense and ensuring conditions for the normal course of proceedings in the case of an administrative offense, so these measures are still referred to as administrative and procedural provisions.

**Keywords:** Measures to ensure the production of cases on administrative offenses, administrative violation, inspection, detention, delivery, arrest of goods, examination.

---

<sup>1</sup> Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент кафедры транспортного права и административного права Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ) **Т. С. Эфендиев**.



Административные правонарушения в Российской Федерации остаются распространенным негативным явлением. Несмотря на непрерывное изменение административно-деликтного законодательства и ужесточение административной ответственности, уменьшения числа совершаемых правонарушений не наблюдается. Правонарушающее поведение становится в определенной мере привычным в общественном сознании, не всегда вызывает реакцию неприятия. Статистика показывает, что количество выявляемых только органами внутренних дел (полицией) административных правонарушений ежегодно растет. Административные правонарушения представляют собой нарушения административно-правовых запретов, не повлекшие тяжких последствий. Своевременно не пресеченные, такие нарушения порой приводят к гибели и ранению людей, уничтожению имущества, причинению неисправимого вреда окружающей среде и перерастают в преступные деяния. Органами внутренних дел (полицией) ежегодно привлекается к административной ответственности почти половина населения страны<sup>1</sup>.

Производство по делам об административных правонарушениях — это один из видов административно-юрисдикционного производства, которое осуществляется в целях всестороннего, полного, объективного и своевременного выяснения обстоятельств каждого дела, разрешения его в соответствии с законом, обеспечения исполнения вынесенного постановления. Порядок производства по делам об административных правонарушениях определяется КоАП РФ<sup>2</sup>.

В осуществлении производства по делам об административных правонарушениях важную роль играют меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях — это предусмотренные законом (гл. 27 КоАП РФ) средства принудительного характера, основанием для применения которых является совершение административного правонарушения, а само применение которых обусловлено необходимостью пресечения административного правонарушения и обеспечения условий для нормального хода производства по делу об административном правонарушении, в силу чего эти меры еще именуется мерами административно-процессуального обеспечения. Основными целями применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях являются:

- а) пресечение административного правонарушения;
- б) установление личности правонарушителя;
- в) составление протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного

---

<sup>1</sup> См.: Дорохин В. В. Производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое органами внутренних дел. М., 2006.

<sup>2</sup> См: Мигачев Ю. И., Попов Л. Л., Тихомиров С. В. Административное право РФ. М., 2012.

правонарушения;

г) обеспечение своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении;

д) обеспечение своевременного и правильного исполнения принятого по делу постановления.

Меры административно-процессуального обеспечения применяются только в связи с административным правонарушением, только по отношению к лицу, подозреваемому в совершении данного правонарушения, реализуются в строгих процессуальных формах и предшествуют последующим процессуальным действиям — возбуждению производства по делу об административном правонарушении, его рассмотрению, вынесению постановления по делу и исполнению вынесенного постановления.

Статья 27.1 КоАП РФ предусматривает возможность применения следующих мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении:

1) доставление;

2) административное задержание;

3) личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов;

4) изъятие вещей и документов;

5) отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида;

6) освидетельствование на состояние алкогольного опьянения;

7) медицинское освидетельствование на состояние опьянения;

8) задержание транспортного средства;

9) арест товаров, транспортных средств и иных вещей;

10) привод;

11) помещение иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, в специальные учреждения

По содержанию принудительного воздействия среди мер административно-процессуального обеспечения можно выделить меры ограничения личных неимущественных прав (это доставление, административное задержание, привод, освидетельствование на состояние опьянения, медицинское освидетельствование, личный досмотр и помещение подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства в специальные учреждения), а также меры ограничения имущественного характера (это все остальные меры).

Кроме того, меры обеспечения производства можно классифицировать также в зависимости от субъекта их применения. По этому критерию среди них выделяют меры, применяемые в отношении физических лиц (тако-

вых большинство; например, доставление, административное задержание), меры, применяемые в отношении юридического лица помещений, территорий и находящихся там вещей и документов, а также временный запрет деятельности) и меры, применяемые как в отношении физических, так и юридических лиц (в частности, залог за арестованное судно).

Как уже было отмечено, применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должно реализовываться в строгих процессуальных формах с обязательным составлением соответствующего протокола (за исключением случаев, когда составление такого протокола законом не предусмотрено) и только специально уполномоченными на это КоАП РФ должностными лицами в пределах их компетенции. Вред, причиненный незаконным применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, подлежит возмещению в порядке, предусмотренном гражданским законодательством.

Под доставлением понимается принудительное препровождение физического лица в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения.

Доставление как одна из мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении содержит ряд принципиальных отличий, которые не могут не учитываться при осуществлении правоприменительной деятельности.

Применение доставления предполагает обязательное последующее составление соответствующим должностным лицом протокола о доставлении и возбуждение с этого момента дела об административном правонарушении.

В связи с этим доставление физического лица не может быть осуществлено без наличия поводов к возбуждению дела об административном правонарушении. Поводами к возбуждению дела об административном правонарушении являются:

- непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;
- поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;
- сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения (за исключением административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 5.27 и ст. 14.52 КоАП РФ).

Административное задержание — это кратковременное ограничение

свободы физического лица, которое может быть применено в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения постановления по делу об административном правонарушении<sup>1</sup>.

Административное задержание применяется с целью пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения.

Конституция РФ, провозгласив и закрепив основные права и свободы граждан, большое внимание уделяет гарантиям неприкосновенности личности. В Российской Федерации никто не может быть подвергнут задержанию, кроме как в случаях, прямо предусмотренных законом (арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению; до судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов — ст. 22).

Административное задержание может иметь место только при наличии достаточных данных, указывающих на событие административного правонарушения.

Административное задержание также не допускается:

- при наличии возможности на месте совершения правонарушения установить личность нарушителя и обстоятельства происшествия, составить протокол об административном правонарушении;
- при наличии основания для назначения административного наказания в виде предупреждения или штрафа на месте совершения административного правонарушения.

В целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения должностное лицо осуществляет при необходимости личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, т.е. обследование вещей, проводимое без нарушения их конструктивной целостности. С позиций соблюдения законности, защиты прав и свобод человека и гражданина большое значение имеет норма о проведении досмотра с участием двух понятых одного пола с досматриваемым. Право проведения в исключительных случаях личного досмотра без участия понятых обусловлено необходимостью обеспечения личной безопасности лиц, уполномоченных на проведение личного досмотра, а также иных граждан. При проведении личного досмотра должны быть обеспечены безопасность и личное достоинство досматриваемого, правила санитарии и гигиены. Досмотр вещей, находящихся при физическом лице (ручной клади, багажа и иных предметов), осуществляется в присутствии двух понятых. В исключительных случаях при наличии достаточных оснований

---

<sup>1</sup> См: Мигачев Ю. И., Попов Л. Л., Тихомиров С.В. Административное право РФ. М., 2012.

полагать, что при физическом лице находятся оружие или иные предметы, используемые в качестве оружия, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, могут быть осуществлены без понятых. В этом случае причины, по которым личный досмотр, досмотр вещей осуществляется без понятых, отражаются в протоколе досмотра или в протоколе об административном задержании, если оно осуществлялось.

В целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения, документов, фиксации обстановки и обстоятельств совершения административного правонарушения должностное лицо осуществляет при необходимости осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю используемых для осуществления предпринимательской деятельности помещений, территорий и находящихся там вещей и документов (осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю используемых для осуществления предпринимательской деятельности помещений, территорий и находящихся там вещей и документов производится должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ).

Осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов осуществляется в присутствии руководителя или иного законного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя или его представителя и двух понятых.

Досмотр транспортного средства осуществляется должностными лицами органов внутренних дел, а также иными должностными лицами, указанными в КоАП РФ, в присутствии двух понятых и в присутствии лица, во владении которого оно находится (кроме случаев, не терпящих отлагательств).

О досмотре транспортного средства составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе об административном задержании.

Отстранение от управления транспортным средством и медицинское освидетельствование на состояние опьянения осуществляется в отношении лица, которое управляет транспортным средством и в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что это лицо находится в состоянии опьянения, а также лица, совершившего ряд административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ. При этом лицо, которое управляет транспортным средством соответствующего вида и в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что это лицо находится в состоянии опьянения, подлежит направлению на медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

Задержание транспортного средства представляет собой временное принудительное прекращение использования транспортного средства, включающее (в случае невозможности устранения причины задержания

на месте выявления административного правонарушения) его перемещение с помощью другого транспортного средства и помещение в специально отведенное охраняемое место (на специализированную стоянку). При невозможности по техническим характеристикам транспортного средства его перемещения и помещения на специализированную стоянку задержание осуществляется путем прекращения движения при помощи блокирующих устройств<sup>1</sup>.

В целях обеспечения сохранности товаров, транспортных средств и иных вещей, изъять которые невозможно или сохранность которых может быть обеспечена без изъятия, должностное лицо осуществляет при необходимости арест товаров, транспортных средств и иных вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, который заключается в составлении описи указанных товаров, транспортных средств и иных вещей с объявлением лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, либо его законному представителю о запрете распоряжаться (а в случае необходимости и пользоваться) ими. Товары, транспортные средства и иные вещи, на которые наложен арест, могут быть переданы на ответственное хранение иным лицам, назначенным должностным лицом, наложившим арест. В случае необходимости товары, транспортные средства и иные вещи, на которые наложен арест, упаковываются и (или) опечатываются.

Арест товаров, транспортных средств и иных вещей осуществляется в присутствии их владельца и двух понятых. В случаях, не терпящих отлагательства, арест вещей может быть осуществлен в отсутствие их владельца.

Помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих принудительному выдворению за пределы нашей страны, заключается в их препровождении в специальные учреждения, предусмотренные законодательством РФ либо в специально отведенные для этого помещения пограничных органов и во временном содержании их в таких специальных учреждениях до принудительного выдворения за пределы Российской Федерации.

Содержание в специальных учреждениях в условиях, исключающих возможность самовольного оставления их, применяется в отношении иностранных граждан в целях обеспечения исполнения принятого по делу постановления судьи о назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы страны или решения должностного лица пограничного органа в отношении иностранных граждан по административным правонарушениям в области защиты Государственной границы РФ.

---

<sup>1</sup> См.: Копытов Ю. А., Административное право. М., 2015

## АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ

**Аннотация.** Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел на железнодорожном транспорте — это система правоотношений, возникающих при осуществлении этими органами (их должностными лицами) правоохранительной деятельности.

**Ключевые слова:** административно-юрисдикционная деятельность, правонарушения на транспорте, сотрудники полиции, административный процесс, субъекты административной юрисдикции.

© Filatova A.

## ADMINISTRATIVE AND JURISDICTIONAL ACTIVITY OF THE ATS ON RAILWAY TRANSPORT

**Abstract.** The administrative and jurisdictional activity of the ATS on railway transport is a system of legal relations that arise when law enforcement activities are carried out by these bodies (their officials).

**Keywords:** administrative — jurisdictional activity, traffic offenses, police officers, administrative process, subjects of administrative jurisdiction.

---

Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел (ОВД) на железнодорожном транспорте — это система правоотношений, возникающих при осуществлении этими органами (их должностными лицами) правоохранительной деятельности, охватывающей рассмотрение административно-правовых споров и принятие по ним властных актов в установленных законом порядке и формах, с целью достижения определенных правовых результатов, связанных с применением мер административного принуждения.

Производство по делам об административных правонарушениях ОВД на железнодорожном транспорте — это вид административно-юрисдикционного процесса, состоящий в деятельности органов (долж-

---

<sup>1</sup> Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент кафедры транспортного права и административного права Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ) **Т. С. Эфендиев**.

ностных лиц) внутренних дел на транспорте и иных участников производства, осуществляемой в особом административно-процессуальном порядке, в целях объективного разрешения дела об административном правонарушении в соответствии с законом.

Как известно, право предназначено для регулирования общественных отношений, существующих в государстве. Регулирующее действие права проявляется в практической деятельности как субъектов правоприменения, так и других субъектов, определенных правом. И если деятельность всех субъектов общества соответствует всем правоустановлениям, то в обществе складываются такие отношения, порядок которых предусмотрен правом. То есть можно говорить о том, что осуществляется реализация норм права.

В основном, ученые-юристы под реализацией права понимают претворение (воплощение) установленных правовых норм в деятельности субъектов права в результате соблюдения запретов, исполнения юридических обязанностей и использования субъективных прав. Или, иными словами, при реализации права в законопослушном поведении участников общественных отношений воплощаются требования и возможности, содержащиеся в праве.

По вопросу о формах реализации права взгляды правоведов разнообразны. Одни авторы разделяют реализацию права на две формы — применение права, с одной стороны, и исполнение, с другой. В. М. Горшенев различает две формы реализации права — соблюдение как свободное волеизъявление участников отношений и применение как результат деятельности уполномоченных государственных органов. Однако распространена и другая точка зрения, согласно которой реализация права происходит в трех формах — применение права, исполнение правовых норм и их соблюдение. При этом содержание, характер и назначение каждой из этих форм трактуется неоднозначно.

Как известно, все юридические процессы (уголовный, гражданский, административный и др.) выражаются во властной деятельности государственных органов (должностных лиц), направленной на достижение определенного юридического результата, на принятие властного акта. Регулирование этой деятельности осуществляется процессуальными нормами.

Одним из самостоятельных видов юридического процесса является административный процесс. Он представляет собой правовую форму управления, разновидность управленческой деятельности и регламентируется административно-процессуальными нормами. Роль административного процесса в жизни общества необходимо рассматривать в тесной связи с точным и своевременным исполнением законов и подзаконных актов.

Разнообразие содержания управленческой деятельности обусловило и многообразие видов административного процесса, а следовательно, и административных производств. Производство — это особый вид процессуальной деятельности, урегулированная законом процедура разрешения



определенной группы дел.

В научной литературе в области административного права высказываются различные суждения по поводу административного процесса и административного производства. Одни авторы рассматривают процесс и производство как «...деятельность государственных и общественных органов, направленную на рассмотрение дел об административных правонарушениях, применение в необходимых случаях административных взысканий» (наказаний); другие понимают как порядок осуществления этой деятельности. При этом все делают один и тот же вывод: процесс и производство соотносятся как общее и особенное; производство — часть процесса, а процесс — совокупность производств. В классическом понимании административный процесс проявляется в различных видах административных производств и представляет собой совокупность последовательно совершаемых процессуальных действий, последние из которых распределяются по определенным стадиям, сложившимся в практике рассмотрения индивидуально-конкретных дел, разрешаемых полномочными на то органами.

Разработкой проблем административного процесса в России ученые-административисты занимаются уже более века. Своей актуальности данный вопрос не утратил и до настоящего времени. В результате сложилось два подхода к понятию административного процесса.

Во-первых, административный процесс иногда рассматривается как совокупность всех действий, совершаемых исполнительными органами (должностными лицами) для реализации возложенных на них задач и функций. С нашей точки зрения, действующее российское законодательство пока еще не содержит доброкачественной юридической основы для столь широкого понимания административного процесса. Речь может идти лишь о различного рода административно-процедурных правилах и соответствующих им административных процедурах. Сами правила не имеют общего характера и формулируются применительно к тем или иным управленческим действиям конкретных органов (должностных лиц) исполнительной власти. Эти правила содержатся в разрозненных нормативных актах, изданных органами различного уровня, и обладают разной юридической силой. В связи с этим мы согласны с мнением таких ученых-административистов, как Ю. А. Тихомиров, А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий и Ю. М. Козлов, о необходимости создания на их основе единого кодифицированного акта — административно-процессуального кодекса или основ административно-процессуального законодательства, что может рассматриваться как перспективная задача, связанная с укреплением правовой базы государственно-управленческой деятельности, механизма реализации задач и функций исполнительной власти.

Как отмечает М. С. Студеникина, административный процесс есть «форма жизни» всего материального административного права. Поэтому административно-процессуальные нормы — это не только процедурные

нормы рассмотрения дел о правонарушениях, но и многочисленные нормы, регламентирующие порядок принятия управленческих решений и разрешения споров в сфере управления.

Второй подход к трактовке административного процесса базируется на традиционно сложившихся взглядах на процессуальную деятельность в юридическом смысле как на чисто юрисдикционную.

Следовательно, административно-юрисдикционный процесс является самостоятельным видом административного процесса, производства которого направлены на разрешение индивидуально-конкретных административно-правовых споров и принятие властных актов с целью достижения определенных правовых результатов, связанных с применением мер административного принуждения.

Юрисдикционную функцию органы внутренних дел на железнодорожном транспорте исполняют непосредственно, т.е. во внесудебном порядке. Это значит, что тем самым они осуществляют административную юрисдикцию. Учитывая, что органами внутренних дел на железнодорожном транспорте согласительное производство не осуществляется, можно выделить два вида административно-юрисдикционных производств: 1) производство по жалобам и спорам, в том числе жалобам граждан на действия должностных лиц органов внутренних дел; 2) производство по делам об административных правонарушениях.

Производство по делам об административных правонарушениях является составной частью правоприменительной деятельности уполномоченных на это государственных органов (должностных лиц), к числу которых относятся и органы внутренних дел на железнодорожном транспорте. В общей форме данный вид производства можно определить «как совокупность осуществляемых на основе закона процессуальных действий, состоящих в разрешении дел об административных правонарушениях и исполнении принятых по ним постановлений о наложении административных взысканий».

Производство по делам об административных правонарушениях выступает, таким образом, процессуальной формой реализации административно-юрисдикционных полномочий субъектов и выражением административной юрисдикции.

В целях более точного понимания содержательной части производства по делам об административных правонарушениях необходимо уяснить вопрос о его классификации, критериями которого выступают не только функции управления, но и вид рассматриваемого дела, а также специфика разрешения административных деликтов.

Характерной чертой производства по делам об административных правонарушениях, отличающей его от иных видов вышеперечисленных юрисдикционных производств, является то, что данное производство по широте затрагиваемых им интересов и по количеству участвующих в нем лиц является одним из наиболее крупных административно-

юрисдикционных производств. Оно представляет собой регламентированную административно-процессуальными нормами деятельность правоприменителя по рассмотрению дел об административных правонарушениях по существу, с вынесением постановления о наложении административного наказания или же об освобождении лица от административной ответственности.

Таким образом, органы и должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях и принимать по ним решения в предусмотренном законом порядке, являются субъектами административной юрисдикции.

Существенное значение для субъектов административной юрисдикции имеют организационно-правовые основы функционирования их деятельности по борьбе с административными правонарушениями, а уяснение того, что представляет собой статус субъекта административной юрисдикции важно не только в теоретическом плане, но и с точки зрения практики.

Субъекты административно-юрисдикционного процесса классифицируются следующим образом:

1) по месту в системе органов власти и местного самоуправления:

а) представители судебной власти;

б) представители и органы исполнительной власти; в) выборные должностные лица и органы местного самоуправления;

2) по объему предметной административно-юрисдикционной компетенции:

а) субъекты общей (межотраслевой) компетенции (например, административные комиссии);

б) специальной компетенции (например, судьи);

в) отраслевой компетенции (например, должностные лица различных государственных инспекций);

3) по характеру функциональной административно-юрисдикционной компетенции:

а) субъекты административной юрисдикции в первой инстанции (например, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав);

б) субъекты административной юрисдикции во второй инстанции (например, руководители МВД России, ГУВД, УВД субъектов РФ);

в) субъекты административной юрисдикции, выступающие в качестве как первой, так и второй инстанции (например, начальник Главного центра Единой системы управления воздушным движением Российской Федерации и его заместители);

4) по особенностям процессуальной компетенции, связанным с порядком рассмотрения и разрешения дел:

а) коллегиальные (например, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав);

б) единоличные (например, начальники дежурных смен дежурных ча-

стей линейных управлений (отделов, отделений) внутренних дел на транспорте).

Данная классификация затрагивает лишь тех субъектов административно-юрисдикционного процесса, которые наделены полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях.

Профессионализм должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления (в частности сотрудников органов внутренних дел на железнодорожном транспорте) предполагает четкое и грамотное исполнение ими своих служебных обязанностей, умелое применение практических навыков на основе глубоких знаний не только своих прав и обязанностей, но и знание и соблюдение прав, обязанностей и законных интересов физических и юридических лиц, участвующих в производстве по делам об административных правонарушениях.

## ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ В НОВАЦИЯХ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

**Аннотация.** В настоящей статье рассматривается вопрос безопасности на железнодорожном транспорте через освещение общих нормативных правовых актов, регламентирующих безопасность на транспорте. Автором подчеркивается актуальность исследования. Сделанные в ходе исследования выводы позволяют сделать заключение о недостаточности разрешения проблемы безопасности на железнодорожном транспорте.

**Ключевые слова:** железнодорожный транспорт, видеокамеры, биометрическая фиксация, объект железнодорожного транспорта.

© Khamzin R.

## SECURITY ON RAILWAY TRANSPORT IN INNOVATIONS AND LEGISLATION

**Abstract.** This article considers the issue of rail safety through lighting General legal acts regulating the safety of transport. The author emphasizes the relevance of the study. Made in the course of the study, the findings allow us to conclude that the failure of solving the problem of rail safety.

**Keywords:** railway transport, video cameras, biometric lock, the object of rail transport.

---

В последнее время происходит множество событий трагического характера как в мире, так и в России, в связи с чем работники транспортной инфраструктуры, в том числе работники железной дороги, отвечающие за безопасность, осуществляют свои полномочия в условиях террористических угроз, ограниченности бюджета и одновременно недостаточности нормативно-правовой базы. Несмотря на создавшиеся условия, они несут ответственность за здоровье и жизнь людей.

Начиная с 2011 г. Минтранс России предпринял меры по обеспечению защиты объектов транспортной инфраструктуры от террористических угроз.

---

<sup>1</sup> Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент кафедры «Транспортное право и административное право» Юридического института Российского университета транспорта **Ю. В. Мельникова**.

Рядом нормативных правовых актов, а конкретнее, согласно приказу Минтранса России от 8 февраля 2011 г. № 40 собственники транспортной инфраструктуры обязаны оснащать соответствующие объекты первой категории специальными техническими устройствами и средствами, которые позволяют обеспечить транспортную безопасность, в том числе: идентификацию транспортных средств и (или) физических лиц, которые являются непосредственными объектами видеонаблюдения. Кроме того, системами предусмотрено обнаружение и распознавание той или иной степени характера событий, которые имеют взаимосвязь с объектами видеонаблюдения; обнаружение субъектов — физических лиц и транспортных средств, которые являются объектами видеонаблюдения, в конкретный временной промежуток и согласно заданным координатам; безопасность хранения на электронных носителях информации, полученной с синхронизированных и интегрированных систем безопасности на транспорте. Нормативными правовыми актами также предусмотрено выявление в *online*-режиме лиц, которые являются потенциальной угрозой для конкретного отдельно взятого объекта транспортной инфраструктуры и транспортных средств. Предусмотрено и обеспечение синхронности во взаимодействии с иными охранными системами и комплексами, а также фиксация посещений доступа на объекты транспортной инфраструктуры с использованием электронных ключей и ее критических элементов в рамках пропускного режима персонала и других авторизированных посетителей и т.д.

Постановлением Правительства РФ от 5 апреля 2017 г. № 410 закреплено положение, согласно которому необходимо обеспечить видеонаблюдение, аудио- и видеозапись для дальнейшего обеспечения транспортной безопасности пропускных постах и пунктах.

Бесспорно, реализация указанных выше требований Минтранса России в значительной мере уже реализована на объектах транспортного комплекса России, в том числе и на железнодорожном транспорте, в частности на Октябрьской железной дороге, где успешно действует система «Интеллект». Указанная система позволяет интегрировать камеры с базами МВД России и ФСБ России, иными словами, камера фиксирует лицо вне зависимости от погодных условий и отправляет снимок в наилучшем его качестве в стороннюю систему для последующей сверки.

А. Хрулевым высказывается мнение, что важным моментом реализации безопасности на транспорте (в том числе на железнодорожном) является осознание сущности контроля со стороны оператора, который одновременно является необходимым инструментом, однако, как показывает практика, абсолютно недостаточен.

Рост количества видеокамер с одновременной установкой досмотровой техники приводит к возникновению значительного потока информации, качественно и эффективно которую обрабатывать не в состоянии оператор.

Ряд исследователей вопроса приходят к выводу, что практикой доказывается, что уже через 20 минут непрерывного слежения и оценки оператор начинает игнорировать порядка 80% информации, что недопустимо и в части реализации задачи обнаружения и последующей идентификации физических лиц, которые находятся в розыске.

К. Белоусов отмечает проблему, связанную и с телевизионными камерами, количество которых на некоторых объектах транспортной инфраструктуры «приходится на одного оператора до сотен штук».

Следует обратить внимание на п. 3.2 Рекомендаций Р 78.36.002-2010, которые утверждены МВД России 7 мая 2010 г., согласно которому максимальная нагрузка на оператора охранного телевидения, который занят непрерывным наблюдением, должна быть не более четырех камер. Следовательно, с увеличением числа камер видеонаблюдения вероятность пропуска совершенного преступления или нарушителя только возрастает ввиду неэффективности процесса контроля со стороны оператора. Необходимо отметить, что уже сегодня существуют технологии, которые призваны снижать роль «человеческого фактора». В данном контексте следует понимать так называемые системы компьютерного зрения, включающие видеоаналитику.

Иными словами с дежурного оператора снимается обязанность по непосредственному и непрерывному наблюдению за десятками видеокамер.

В круг его обязанностей входит реагирование только на события, которые распознаются в автоматическом режиме. Мнения исследователей данной области сходятся в том, что наиболее эффективным является контроль с использованием цифровых систем видеонаблюдения для дальнейшей передачи по цифровым каналам.

Указанные системы освобождают работников служб безопасности, в том числе на железнодорожном транспорте, от рутинной работы по идентификации лиц и предоставляют им дополнительное время на выполнение основных функций по охране территории и защите пассажиров и персонала от преступных посягательств. Необходимо выделить ряд преимуществ указанных систем:

- непрерывность процесса;
- оцифрованное видеоизображение может передаваться практически на любые расстояния без потерь качества;
- возможность идентификации человека по чертам лица;
- возможность применения детектора оставленных предметов;
- исключение возможности несанкционированного доступа в то или иное помещение железнодорожного вокзала, а также иные служебные помещения.

Необходимо отметить, что предписания указанных выше правовых актов и требования к установке и качеству берут свое начало в положениях, закрепленных в ч. 8 ст. 12.2 Федерального закона от 9 февраля 2007 г. №

16-ФЗ «О транспортной безопасности», в которой указано, что технические средства, используемые в транспортной безопасности, необходимо сертифицировать согласно положениям Правительства РФ.

Постановлением Правительства РФ от 26 сентября 2016 г. № 969 регламентированы минимально допустимые значения так называемых вероятностей идентификации. В частности уровень вероятности идентификации не может быть ниже 85%, а вероятность ошибочной идентификации — не более 1%. То есть видеоидентификация должна выполняться с использованием аппаратно-программных средств и алгоритмов, которые позволяют достигать результатов, указанных выше.

Продолжая анализ проблемы, необходимо обратиться к указанному ранее приказу Минтранса России от 8 февраля 2011 г № 40, где в п. 22.3, 26.3 содержатся требования по оснащению системы видеомониторинга и видеонаблюдения в кабине, салоне транспортного средства и на путях прохода в салон (кабину) транспортного средства. Однако данные требования не распространены в полной мере на железнодорожный транспорт.

Рядом экспертов признается, что это уникальная новация российских законодателей, не имеющая аналогов в мировой практике. Однако реализация данных норм по-прежнему остается затруднительной ввиду отсутствия соответствующего оборудования, прошедшего сертификацию, инфраструктуры и программного обеспечения, которые были бы способны принимать и передавать видеоизображение из движущегося поезда.

Кроме того, специалистами не рассматриваются конкретные требования к системе, в частности, не определено, какие конкретно нужны камеры, где они должны размещаться и т.д., а также закрепляющие основы проектирования и установки в виде технических условий или ГОСТ.

В целях дальнейшего совершенствования нормативно-правовой базы, обеспечения единства требований и повышения эффективности безопасности на железнодорожном транспорте необходимо:

— произвести разработку и формирование единых технических требований к оснащению объектов железнодорожного транспорта инженерно-техническими средствами, непосредственно связанными с обеспечением безопасности на транспорте, оформленных в виде рекомендаций, стандартов, правил, регламентов для различных категорий железнодорожных объектов, исходя из их характеристик;

— внести новации в нормативно-правовую базу Минтранса России, которая регламентирует требования по обеспечению транспортной безопасности на объектах железнодорожной инфраструктуры, исходя из уровней безопасности для различных категорий объектов железнодорожного транспорта, а также самого подвижного состава, предусмотрев возможность накопления и хранения на цифровых носителях информации, считываемой системами обеспечения транспортной безопасности, не «в течение одного месяца», а не менее 30 суток.

Указанная позиция основывается на том, что ограничение указанным



сроком «в течение одного месяца» обяжет ОАО «РЖД» удалять накопленную за определенный период времени информацию по истечении 30-дневного срока, в то время как технические средства, используемые на транспортных объектах, могут сохранять информацию намного дольше.

### Литература

1. Александров, А. Н. Обеспечение безопасности на объектах транспортного комплекса: проблемы теории и правоприменительной практики / А. Н. Александров, Л. В. Столбина // Проблемы правоохранительной деятельности. — 2017. — № 2. — С. 95—99.
2. Белоусов, К. Как оптимизировать расходы и повысить эффективность реализации инженерно-технических решений в сфере транспортной безопасности // Транспортная безопасность и технологии. — 2016. — № 3 (46). — С. 70—72.
3. Елохина, К. К новым задачам готова // Транспортная безопасность и технологии. — 2016. — № 3 (46). — С. 59—61.
4. Майданский, О. Безопасность объектов транспортной инфраструктуры: системный подход // Транспортная безопасность и технологии.— 2016. — № 3 (46). — С. 132—134.
5. Бессмысленное видеонаблюдение // URL: <http://www.ato.ru/content/posadka-cherez-kpp> (дата обращения: 6 ноября 2017 г.).
6. Все включено. Авиабилеты подорожают из-за пьяных пассажиров // URL: <http://ura.ru/news/1052247410> (дата обращения: 6 ноября 2017 г.).
7. Минтранс предлагает подключить авиакомпании и аэропорты к борьбе с терроризмом. Участники рынка и Минэкономразвития выступают резко против // URL: <http://www.vedomosti.ru> (дата обращения: 6 ноября 2017 г.).
8. Национальная безопасность // URL: [http://www.itv.ru/case\\_studies/homeland\\_security/ozd-rzd/](http://www.itv.ru/case_studies/homeland_security/ozd-rzd/) (дата обращения: 6 ноября 2017 г.).
9. Хрулев, А. Биометрическая система видеоидентификации // URL: <http://daily.sec.ru/2012/05/03/Biometricheskaya-sistema-videoidentifikatsii.html> (дата обращения: 6 ноября 2017 г.).

## ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ ДОСМОТРА ПассаЖИРОВ СОТРУДНИКАМИ ПОЛИЦИИ НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ

**Аннотация.** В настоящей статье рассмотрены основные правовые аспекты досмотра пассажиров железнодорожного транспорта в целях обеспечения безопасности. Автором подчеркнута актуальность исследования, которая обусловлена, прежде всего, периодической необходимостью проведения досмотров, а также проанализирован порядок проведения данной процедуры. Основные выводы и предложения, указанные в конце статьи, представляют собой определенную практическую и научную ценность и могут быть использованы как базис для дальнейших исследований, а также при разработке соответствующих поправок в действующее законодательство.

**Ключевые слова:** безопасность на железнодорожном транспорте, досмотр, досмотровые мероприятия, права полиции.

© Khamzin R.

## THE MAIN ASPECTS OF THE INSPECTION OF THE PASSENGERS BY THE POLICE AT THE RAILWAY TRANSPORT

**Abstract.** This article describes the basic legal aspects of screening of rail passengers to ensure safety. The author emphasized the relevance of this research, which is primarily due to the periodic need for physical inspections and analysis of the procedure. The main conclusions and proposals mentioned in the end of the article are of a certain practical and scientific value and can be used as a basis for further research, and the development of appropriate amendments to existing legislation.

**Keywords:** train safety, inspection, inspection activities, police rights.

---

Рядом исследователей отмечается, что досмотр является одной из мер административно правового принуждения, которое ограничивает право

---

<sup>1</sup> Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент кафедры «Транспортное право и административное право» Юридического института Российского университета транспорта **Ю. В. Мельникова**.

гражданина на личную неприкосновенность.

Актуальность настоящего исследования во многом обусловлена достаточно большим количеством преступлений на железнодорожном транспорте. Кроме того, в последнее время возросла угроза незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса такого специфического вида досмотра, который проводится на всех крупных железнодорожных объектах с целью обеспечения безопасности. Однако данному вопросу посвящено недостаточно исследований и не уделено должного внимания со стороны юристов, занимающихся изучением административного права.

При осуществлении досмотра, дополнительного досмотра и повторного досмотра в целях обеспечения транспортной безопасности сотрудникам полиции следует учитывать, что правила проведения такого досмотра с 4 февраля 2014 г. установлены приказом Минтранса России, согласованным с ФСБ России и МВД России.

Согласно действующему законодательству порядок вышеназванного досмотра обязателен исключительно для объектов, связанных с воздушным транспортом. Действующий приказ Минтранса РФ, который утвердил требования по обеспечению транспортной безопасности, способствующим уровням безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств железнодорожного транспорта, также не может быть признан в качестве основания для какого-либо ограничения прав досматриваемых граждан, так как начал действовать до момента вступления в силу ст. 12.2 Федерального закона «О транспортной безопасности». В свою очередь, Законом установлено требование необходимости проведения процедуры согласования правил досмотра с вышеназванными федеральными органами исполнительной власти.

Необходимо также отметить, что в Законе четко указано, что на транспортных средствах и объектах транспортной инфраструктуры, включая зоны транспортной безопасности, транспортная полиция осуществляет свою деятельность в соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». Однако данный Закон предоставляет сотрудникам соответствующего ведомства право участия в проведении досмотра, в том числе на железнодорожном транспорте, а также самостоятельно проводить такой досмотр в целях изъятия предметов и вещей, которые запрещены к провозу на соответствующем виде транспорта.

Таким образом, необходимо выделить два типа деятельности сотрудников МВД России при проведении соответствующих мероприятий на железнодорожном транспорте:

- непосредственное совместное участие в проведении досмотра с сотрудниками подразделений транспортной безопасности на железнодорожном транспорте;
- самостоятельное проведение.

Первый случай предполагает досмотр при условии наличия соответствующего требования по обеспечению транспортной безопасности, исхо-

дя из нормы ст. 8 Федерального закона «О транспортной безопасности».

Второй случай предполагает проведение самостоятельного досмотра сотрудниками полиции в целях отыскания и изъятия предметов и вещей, которые являются запрещенными для перевозки, в том числе железнодорожным транспортом. В данном случае основанием для проведения досмотра будет являться наличие данных, достаточных для предположения, что у физического лица имеются те самые предметы и вещи. При условии, если наличие предметов и вещей, запрещенных для перевозки, в том числе железнодорожным транспортом, у гражданина или в принадлежащих ему вещах образует состав правонарушения, предусмотренного КоАП РФ или сами данные вещи являются орудием или предметом административного правонарушения или доказательствами по делу об административном правонарушении, а равно являются оружием или иными предметами, используемыми в качестве оружия, то досмотр проводится, исходя из положения нормы ст. 27.7 КоАП РФ, что не является предметом нашей статьи.

В случае, если сотрудники МВД России участвуют в проведении досмотра совместно с уполномоченными работниками из соответствующих подразделений безопасности на железнодорожном транспорте, необходимо учитывать дополнительную грань, что в настоящее время подобный досмотр является исключительно мерой, применяемой с согласия гражданина, но в то же время «лица, которые отказались от досмотра, в зону транспортной безопасности не допускаются», а «отказ пассажира от досмотра, повторного или дополнительного досмотра в целях обеспечения транспортной безопасности является основанием для расторжения договора на оказание транспортных услуг в одностороннем порядке». Одновременно Федеральный закон «О полиции» требует от сотрудника МВД России в случае применения к гражданину мер, ограничивающих его свободы и права, разъяснить гражданину основания и причину применения таких мер, а также возникающие в связи с этим права и обязанности гражданина.

В контексте рассматриваемой темы сотруднику МВД России при проведении соответствующих мероприятий на объектах транспорта следует разъяснять гражданам вышеназванные аспекты. Однако не редкостью бывает то, что сотрудник полиции забывает о разъяснениях, что является грубым нарушением. Кроме того, при проведении соответствующего мероприятия сотруднику полиции необходимо учесть, что причиной (поводом) ограничения свобод и прав граждан должны являться «фактические обстоятельства, способствующие вмешательству сотрудника в права и свободы гражданина».

После разъяснения причины и основания для досмотра сотрудник МВД России обязан разъяснить физическому лицу, задержанному для досмотра, возникающие при данной процедуре права и обязанности.

В связи с тем, что на момент принятия решения о досмотре дело об административном правонарушении еще не возбуждено, так как нет доку-

мента об административном правонарушении, а само дело еще не заведено (в соответствии с ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ), обязанностей и прав у досматриваемого гражданина мало.

Сотрудник полиции также разъясняет право на обжалование действий непосредственному руководящему должностному лицу, право на обращение к прокурору и право на обращение в судебную инстанцию.

В свою очередь, основной обязанностью гражданина является препятствование исполнению сотрудником МВД России своих служебных полномочий.

Согласно ст. 19.3 КоАП РФ неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника полиции, военнослужащего либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы, либо сотрудника войск национальной гвардии Российской Федерации, в связи с исполнением ими обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, а равно воспрепятствование исполнению ими служебных обязанностей влечет наложение административного штрафа в размере от 500 до 1000 руб. или административный арест на срок до 15 суток.

В случае оскорбления представителя органа власти, равно применения насилия в отношении него, а также посягательства на жизнь при исполнении сотрудником МВД России своих должностных обязанностей виновный подпадает под уголовную ответственность.

Рекомендуемая процедура досмотра проходит следующим образом. Изначально при условии возможности получения помощи от коллег-полицейских проводится наружный досмотр физического лица, в том числе его одежды, а также имеющихся вещей. Наружный досмотр одежды и вещей, предусмотренный абз. 2 п. 266 Устава патрульно-постовой службы полиции, отличен от досмотра вещей, которые находятся при досматриваемом, и личного досмотра, который проводится в целях обеспечения транспортной безопасности. Так, при проведении наружного досмотра отсутствуют понятия, и он может проводиться должностным лицом полиции любого пола, а не обязательно одного пола с досматриваемым.

При проведении наружного досмотра на железнодорожном транспорте сотрудником полиции осуществляется визуальный осмотр верхней, а также иной видимой одежды досматриваемого и видимых участков тела. Кроме того производится похлопывание кистями рук сотрудника полиции по вещам и одежде досматриваемого с целью обнаружения и последующего изъятия оружия и иных предметов, которые могут быть использованы для оказания сопротивления, нападения на сотрудника МВД России или побега. Такие предметы при их обнаружении подлежат немедленному изъятию, поскольку основное назначение наружного досмотра заключается в обеспечении личной безопасности сотрудников МВД России в период препровождения доставляемого лица к месту составления протокола об административном правонарушении.

Гражданин при досмотре предупреждается о том, что для пресечения его сопротивления, оказываемого сотруднику полиции, или в случае совершения им административного правонарушения (например, неповиновения законному требованию или распоряжению сотрудника полиции, а равно воспрепятствование исполнению им служебных обязанностей, предусмотренного ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ), в соответствии со ст. 21 Федерального закона «О полиции» сотрудник полиции имеет вправе применить спецсредства.

В зависимости от окружающей обстановки или ситуации это могут быть: специальные газовые средства, палки специальные, электрошоковые и светошоковые устройства, средства сковывания движения, средства ограничения подвижности (наручники), служебные животные.

В ходе осуществления досмотра на железнодорожном транспорте велика вероятность возникновения предусмотренных ст. 20, 21 Федерального закона «О полиции» оснований применения специальных средств и физической силы. В данных ситуациях с условием соблюдения порядка применения, раскрытого в ст. 19 Закона, с учетом ограничений и запретов, связанных с применением специальных средств, определенных ст. 22 Закона, сотруднику полиции следует применять физическую силу и (или) специальные средства в соответствии с требованиями ч. 3 ст. 19 Закона, т.е. с учетом создавшейся обстановки, степени и характера опасности действий доставляемого, силы и характера оказываемого им сопротивления, при одновременном стремлении к минимизации возникновения любого ущерба.

При этом сотруднику полиции следует руководствоваться общим принципом применения мер административного принуждения, закрепленного ч. 2 ст. 5 Федерального закона «О полиции», что деятельность полиции, которая ограничивает права и свободы граждан, немедленно прекращается, если достигнута законная цель или выяснилось, что эта цель не может или не должна достигаться путем ограничения прав и свобод граждан.

Таким образом, следует сделать вывод о том, что отсутствие в настоящее время правил проведения досмотра в целях обеспечения транспортной безопасности на объектах железнодорожного транспорта, которые утверждены в порядке, уставленном п. 13 ст. 12.2 Федерального закона «О транспортной безопасности», не способствует соблюдению свобод и прав граждан, находящихся или имеющих намерения проследовать в зону обеспечения транспортной безопасности. Кроме того, с учетом специфики железнодорожного транспорта необходимо разработать детальную схему проведения досмотра, учитывающую большое скопление людей, ограниченность некоторых элементов пространства на железнодорожных станциях.

## Литература

1. Архипцев, И. Н. К вопросу об особенностях обеспечения общественного порядка и общественной безопасности на железнодорожном, воздушном и водном транспорте // Проблемы правоохранительной деятельности. — 2015. — № 4. — С. 86—90.
2. Газизов, Д. А. Досмотр как мера административного принуждения, применяемая полицией для противодействия правонарушениям в сфере оборота наркотических средств // Административное право и процесс. — 2012. — № 2.
3. Коркин, А. В. Осуществление сотрудниками полиции досмотра на железнодорожном транспорте // в сб.: Конституция и жизнь современного общества сборник научных статей. — 2015. — С. 200—205.
4. Майоров, В. И. Об эффективности административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в области дорожного движения // Полицейское право. — 2007. — № (10).
5. Никифорова, Е. Н. Меры обеспечения транспортной безопасности // Вопросы оборонной техники. Серия 16: Технические средства противодействия терроризму. — 2015. — № 5, 6.
6. Соколов, А. Ю. Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Современное право. — 2011. — № 3. — С. 101—105.
7. Шиенкова А. С. Деятельность сотрудников полиции при выявлении административных правонарушений на объектах транспортной инфраструктуры // Общество и право. — 2015. — № 3 (53). — С. 263—266.

© Борисова С. В.

— кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры «Гражданское право  
и гражданский процесс» Юридического института  
Российского университета транспорта (МИИТ)

© Шафиев Р. Р.

## ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОНФИДЕНЦИАЛЬНОСТИ СВЕДЕНИЙ О ЗАЩИЩАЕМОМ ЛИЦЕ

**Аннотация.** Статья посвящена проблемам, обостряющим внимание многих людей к фактам необоснованных решений, принимаемых в ходе обеспечения безопасности лиц, подлежащих государственной защите в Российской Федерации. Вникая в сущность проблем, автор приходит к выводу, что истоки необоснованных решений в процессе доказывания, как центральной части всего судопроизводства. Ошибки в доказывании происходят по разным причинам. В статье указываются основные причины некачественных решений. Притворные решения принимаются, когда подзащитные оказываются заинтересованными в исходе дела, когда обеспечение безопасности оставляет желать лучшего, когда в уголовно-процессуальный закон вносятся изменения, подрывающие гарантии достижения объективной истины по уголовным делам. Статья 2 Конституции РФ провозглашает признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина. Одним из проявлений государственной защиты конституционных прав на жизнь, свободу и личную неприкосновенность является обеспечение безопасности гражданина в остроконфликтной сфере уголовного судопроизводства.

**Ключевые слова:** безопасность, обеспечение безопасности, лица, подлежащие защите, уголовное судопроизводство, справедливость, объективная истина, процессуальные гарантии.

© Borisova S.

— candidate of legal Sciences, associate professor,  
head of chair «Civil law and civil process»  
of Law Institute of the Russian University of transport



## ENSURING CONFIDENTIALITY INFORMATION ABOUT THE PROTECTED PERSON

**Abstract.** The article is devoted to problems that sharpen the attention of many people to the facts of unconvincing decisions taken in the course of ensuring the safety of person's subject to protection in the Russian Federation. Going into the essence of problems, the author comes to the conclusion that the origins of unreasonable decisions in the process of proving, as the central part of the entire proceedings. Errors in proving occur for various reasons. The article describes the main causes of poor-quality solutions. Sham decisions are taken when the defendants are interested in the outcome of the case, when security provision leaves much to be desired when amendments to the criminal procedure law undermine the guarantees of achieving objective truth in criminal cases. Article 2 of the Constitution of the Russian Federation proclaims recognition, observance and protection of human and citizen's rights and freedoms. One of the manifestations of state protection of constitutional rights to life, liberty and personal inviolability is ensuring the security of a citizen in the highly controversial sphere of criminal justice.

**Keywords:** security, persons to be protected, criminal proceedings, justice, objective truth, procedural guarantees.

---

Статья 5 Конституции РФ закрепляет меры сохранения конфиденциальности сведений о защищаемом лице. В рамках данной меры может быть наложен запрет на выдачу информации о защищаемом лице, реализовано использование вместо действительных данных о личности псевдонима и вымышленного места жительства. В первую очередь такой запрет распространяется на справочные службы: телефонные, адресно-справочные бюро и т.д. Запрет распространяется как на государственные, так и на иные информационно-справочные фонды (различного рода коммерческие справочные). Выписка из постановления немедленно направляется для исполнения в адресно-справочное бюро МВД России, ГУВД, УВД по месту регистрации защищаемого лица, подразделения Государственной автомобильной инспекции.

При получении постановления органа, осуществляющего безопасность, о мерах в виде обеспечения конфиденциальности сведений, по указанию начальника адресно-справочного бюро МВД России, ГУВД, УВД, адресные листки прибытия на защищаемых лиц изымаются. В общей адресно-справочной картотеке на этих лиц помещаются листки прибытия — заместители с указанием только фамилии, имени, отчества, даты и места рождения и отметкой о том, что основные адресные листки хранятся у начальника адресно-справочного бюро в установленном порядке.

Справки с информацией об адресах защищаемых лиц не выдаются. При поступлении запросов от физических и юридических лиц (устных или письменных) об адресах защищаемых лиц работники адресно-справочного бюро МВД России, ГУВД, УВД докладывают о них руководителю, который незамедлительно ставит об этом в известность работников органа, обеспечивающего безопасность, и действует по его указанию.

Начальники паспортно-визовых служб горрайорганов внутренних дел или должностные лица, их замещающие, при получении от органа, осуществляющего безопасность, постановления о принятии мер в виде обеспечения конфиденциальности сведений о защищаемых лицах производят изъятие, хранение адресных листков, выдачу справок на охраняемых, а также помещение этих листков в общую адресно-справочную картотеку горрайорганов внутренних дел по истечении сроков или после отмены мер безопасности.

В целях сохранения информации о защищаемом лице в тайне может быть проведена замена номерных знаков транспортных средств защищаемого лица. Причем данное положение относится не только к транспортным средствам, находящимся в собственности, но и к любым иным постоянно используемым транспортным средствам (например, к служебному автомобилю или к автомашине, используемой защищаемым лицом по генеральной доверенности, и др.). Защищаемому лицу может быть изменен номер телефона (как домашнего, так и при необходимости рабочего). При замене государственных регистрационных знаков транспортных средств, регистрационных и водительских документов данные о них заносятся в установленном порядке в соответствующие реестры.

На лицевой стороне карточки учета автотранспорта наносится оттиск штампа «Специальный учет», карточка помещается в общую картотеку.

Предоставление информации, раскрывающей принадлежность транспортного средства с замененными государственными регистрационными знаками и документами, а также о получении (замене) защищаемыми лицами водительских документов, запрещается, за исключением случаев, предусмотренных действующими законодательными. При поступлении в подразделение ГИБДД письменного запроса он в суточный срок направляется в соответствующее подразделение органа внутренних дел, обеспечивающее защиту.

Следует отметить, что сложность, по сути, представляет не само изъятие информации о лице из различных источников, но именно полнота определения круга источников. Как отмечает Е. Королькова: «Это только в голливудских фильмах можно просто стереть всю информацию о свидетеле из некой единой базы данных. К сожалению, в жизни все намного сложнее. Таких электронных баз, в которые неминуемо попадает информация о гражданах, существует несколько. Это и ЦАБ, и база БТИ, и база налоговых органов, и учетные базы ГИБДД и т.д. В ближайшем же обозримом буду-

щем количество таких информационных фондов будет только расти».

Английское законодательство предусматривает более последовательные меры сохранения конфиденциальности. Так, в Великобритании, аналогично УПК РФ, имеется возможность отказать в оглашении имени и адреса потерпевшего, выступающего в качестве свидетеля в судебном заседании. Однако английский законодатель пошел дальше отечественного. Потерпевшему может быть разрешено давать показания, находясь за специальным экраном. Публикация имени, адреса, фотографии или иных деталей, способных помочь идентифицировать жертву полового преступления, является уголовно наказуемой. Прямая регламентация уголовной ответственности за публикацию указанных сведений, даже когда никакого воздействия на жертву и не оказывается, препятствует распространению нежелательной для жертвы информации.

Комитет министров Совета Европы в приложении к Рекомендации № Rec (2003) 13 государствам-участникам о предоставлении через СМИ информации относительно уголовных процессов (принята Комитетом министров 10 июля 2003 г. на 848-м заседании заместителей министров) в качестве одного из основных принципов такого предоставления указал защиту свидетелей: «Личность свидетелей не должна раскрываться, кроме случаев, когда свидетель дал на то свое предварительное согласие, идентификация свидетеля затрагивает общественные интересы либо показания уже были даны на открытом заседании. Личность свидетелей ни в коем случае не должна раскрываться, если это угрожает их жизни или безопасности. Должное внимание следует уделять программам защиты свидетелей, особенно в уголовных процессах против организованной преступности или в отношении преступлений по отношению к членам семьи».

© Борисова С. В.

— кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры «Гражданское право  
и гражданский процесс» Юридического института  
Российского университета транспорта (МИИТ)

© Шафиев Р. Р.

**ПРИНЦИПЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ЛИЦ,  
ПОДЛЕЖАЩИХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЗАЩИТЕ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Аннотация.** Отражаясь, прежде всего, в нормах права, принципы пронизывают всю правовую жизнь общества, всю систему страны. Они характеризуют не только сущность, но и содержание права, отражают не только его внутреннее строение, статику, но и весь процесс его применения, его динамику. Принципы оказывают огромное влияние на весь процесс подготовки нормативных актов, их издания, установления гарантий соблюдения правовых требований.

**Ключевые слова:** безопасность, обеспечение безопасности, лица, подлежащие защите, уголовное судопроизводство, справедливость, объективная истина, процессуальные гарантии.

© Borisova S.

— candidate of legal Sciences, associate professor,  
head of chair «Civil law and civil process»  
of Law Institute of the Russian University of transport

© Shafiev R.

**THE PRINCIPLES OF ENSURING THE SAFETY  
OF PERSONS, WHO ARE SUBJECTS UNDER PROTECTION  
IN RUSSIAN FEDERATION**

**Abstract.** Reflected, above all, the rule of law, principles permeate the entire legal life of society, the whole system of the country. They describe not only essence, but also the content of the law reflects not only its internal structure, the statics, but also the process of its application, its dynamics. The principles have a huge impact on the whole process of preparation of normative acts, their publication, to establish safeguards to ensure compliance with legal

requirements.

**Keywords:** security, persons to be protected, criminal proceedings, justice, objective truth, procedural guarantees.

---

Принципы выступают в качестве своеобразной несущей конструкции, на основе которой покоятся и реализуются не только нормы, институты или отрасли, но и вся его система. Принципы служат основным ориентиром всей правотворческой, правоприменительной и правоохранительной деятельности государственных органов. От степени их соблюдения в прямой зависимости находится уровень слаженности, стабильности и эффективности правовой системы. Принципы позволяют придать правовому регулированию научность и значительно повысить его результативность. Обладая высшей степенью абстрактности по сравнению с конкретными юридическими нормами, они способствуют юридическому закреплению не только того, что уже сложилось в социальных отношениях, но и направляют правовое регулирование вперед, дают государству возможность сознательно и планомерно воздействовать на деятельность людей.

Системообразующими элементами государственной защиты потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства являются положенные в их основу принципы. Принципы — это не просто провозглашенные положения, а руководство к действию, они должны исполняться повседневно и, безусловно.

К основным принципам государственной защиты относятся:

1. Законность.
2. Уважение прав и свобод человека и гражданина.
3. Взаимная ответственность органов, обеспечивающих государственную защиту, и защищаемых лиц.
4. Осуществление государственной защиты под прокурорским надзором и ведомственным контролем.
5. Использование гласных и негласных методов.

Принцип законности как общеправовой принцип закреплен в Конституции РФ. Часть 1 ст. 15 Конституции РФ провозглашает, что Конституция имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории РФ. Часть 2 указанной статьи возлагает обязанность соблюдать Конституцию РФ и законы на все органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединения. В наиболее общем виде этот принцип представляет собой точное и неуклонное соблюдение, исполнение и применение законов.

Принцип законности при обеспечении государственной защиты участников уголовного судопроизводства приобретает особенное значение, хотя и свойственен всем отраслям права.

В соответствии с данным принципом все должностные лица, осуществляющие государственную защиту, должны, безусловно, и точно исполнять все законы и иные нормативные правовые акты, регламентирующие госу-

дарственную защиту. Он определяет правовое положение всех участников данных правоотношений. При осуществлении государственной защиты ни в коем случае недопустим обман защищаемых лиц и применение мер, запрещенных законом.

Еще одним важным общеправовым принципом в системе принципов осуществления государственной защиты участников уголовного судопроизводства является принцип уважения прав и свобод человека и гражданина. Данный принцип также пронизывает всю отечественную систему права.

Весь институт государственной защиты направлен на обеспечение защиты права граждан на жизнь, свободу и личную неприкосновенность, на безопасность. С принципом уважения прав и свобод защищаемого лица также связан порядок применения мер безопасности. Защищаемое лицо вправе знать свои права и обязанности; требовать обеспечения личной и имущественной безопасности, требовать применения мер социальной поддержки; в случаях, предусмотренных Федеральным законом. Применяемые меры безопасности не должны осуществляться в тайне от защищаемого лица. Защищаемое лицо вправе знать о применении в отношении себя, а также своих близких родственников мер безопасности и о характере этих мер. Одной из гарантий соблюдения прав граждан является их право на обращение с заявлением о применении дополнительных мер безопасности, либо об их отмене. А также их право на обжалование в вышестоящий орган, прокурору или в суд решения и действия органов, обеспечивающих государственную защиту.

Кроме того, в его содержание входит недопустимость нарушения пенсионных, жилищных, трудовых и иных прав защищаемых лиц. В основном это касается применения таких мер безопасности как переселение на другое место жительства, замена документов, изменение внешности, изменение места работы (службы) или учебы.

При переселении защищаемого лица на другое постоянное место жительства ему за счет средств федерального бюджета предоставляется жилище, возмещаются расходы, связанные с переездом, оказывается материальная помощь, гарантируется трудоустройство и оказывается содействие в подборе места работы (службы) или учебы, аналогичного прежнему. Кроме того, при применении таких мер безопасности как изменение внешности или замена документов, защищаемое лицо не должно терять своих прав (имущественных, наследственных, авторских и иных).

Однако следует отметить, что в настоящий момент данная норма закреплена, по сути, декларативно, так как необходимые изменения в жилищное, пенсионное, трудовое и другое законодательство внесены еще не были.

Важным принципом является принцип взаимной ответственности органов, обеспечивающих государственную защиту, и защищаемых лиц.

В соответствии с данным принципом как правоохранительные органы

отвечают за безопасность защищаемого лица, так и защищаемое лицо несет ответственность за выполнение рекомендаций правоохранительных органов. В случае несоблюдения должностными лицами или защищаемыми лицами требований наступает уголовная, дисциплинарная или гражданско-правовая ответственность.

Следует согласиться с мнением А. Ю. Епихина, согласно которому «справедливо установление в законе ответственности и самого защищаемого лица ввиду возможного злоупотребления им предоставленными ему правами в процессе реализации мер безопасности»<sup>1</sup>. Поскольку на обеспечение защиты участников уголовного процесса выделяются значительные средства из бюджета государства, тратятся время и труд сотрудников правоохранительных органов.

Органы, осуществляющие государственную защиту, должны немедленно реагировать на каждый ставший им известным случай, требующий применения мер безопасности или мер социальной поддержки; осуществлять все необходимые меры безопасности и меры социальной поддержки; своевременно уведомлять защищаемых лиц о применении, изменении, дополнении или об отмене применения в отношении них мер безопасности и мер социальной поддержки.

Для применения мер безопасности необходимо основание, то есть юридический факт, с наличием которого закон связывает возникновение, изменение и прекращение правоотношений безопасности. Законодательство должно по возможности четко и полно описывать основания, порядок, условия и процедуру применения мер безопасности,

В данной работе автором было рассмотрено обеспечение конфиденциальности сведений о защищаемом лице, решая поставленную задачу, автором был произведен анализ действующего законодательства, регулирующего данный институт. В частности, особое внимание было уделено положениям УПК РФ и Федерального закона «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства», оставляя лишь необходимый минимум для усмотрения правоприменителям, что охраняет участников уголовного процесса от возможного произвола со стороны правоохранительных органов.

---

<sup>1</sup> См.: Епихин А. Ю. Безопасность личности как принцип уголовного процесса // Российский следователь. 2002. №4 . С. 13.

## ИСПОЛНЕНИЕ МЕДИАТИВНОГО СОГЛАШЕНИЯ КАК ГАРАНТИЯ ЗАЩИТЫ ПРАВ СТОРОН В ГРАЖДАНСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ

**Аннотация.** В данной статье отражены основные вопросы, связанные с проблематикой исполнения медиативного соглашения. Анализируются способы принудительного исполнения медиативного соглашения в целях защиты прав одной стороны от недобросовестного поведения другой стороны.

**Ключевые слова:** медиация, медиативное соглашение, мировое соглашение, принцип добровольности, защита прав, нотариальное удостоверение, исполнительное производство, недобросовестная сторона.

© Yashina A.

## EXECUTION OF MEDIATED AGREEMENT AS A GUARANTEE OF PROTECTION OF THE RIGHTS OF THE PARTIES IN CIVIL LEGAL RELATIONSHIP

**Abstract.** This article describes the main issues related to execution of mediated agreement. It is analyzed methods of enforcement a mediated agreement in order to protect the rights of one party against unfair behavior of the other party.

**Keywords:** mediation; mediated agreement; settlement agreement; principle of voluntary character; protection of the rights; notarial certification, enforcement proceedings; an unfair party.

Введение института медиации<sup>1</sup> в правовую действительность Российской Федерации является положительным явлением и способствует расширению права на доступ к правосудию<sup>2</sup>. Однако практика применения процедуры медиации и, как следствие, заключения медиативного соглашения крайне невелика<sup>3</sup> и по-прежнему не может решить одну из проблем

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)».

<sup>2</sup> Согласно теории «трех волн» М. Каппеллетти внедрение альтернативных процедур разрешения споров в судебное разбирательство устраняет препятствия на пути к доступу к правосудию. См.: Аболонин В. О. Судебная медиация: теория, практика, перспективы. М., 2014.

<sup>3</sup> URL: <http://buriatia.arbitr.ru/files/doc/Kizub.doc>.



осуществления правосудия — снижение нагрузки на судебную систему.

В связи с этим актуальным является вопрос внесения изменений в закон, которые бы позволили чаще обращаться за помощью к медиатору и не бояться того, что медиативное соглашение не будет исполнено.

Особую практическую значимость вызывает вопрос заключения и исполнения медиативного соглашения, а также его юридической силы.

Во-первых, медиативное соглашение имеет специфику по сравнению с мировым соглашением<sup>1</sup>, и действующее правовое регулирование не дает возможности завершить рассмотрение дела судом эффективно при заключении медиативного соглашения, которое может выходить за рамки находящегося в производстве суда спора, тем самым не позволяя в полной мере реализовать медиативное соглашение путем существующих процессуальных институтов (отказ истца от иска, признание иска ответчиком и мировое соглашение)<sup>2</sup>. Хотя на практике, как правило, принудительная сила соглашения по результатам процедуры медиации придается именно путем оформления его как мирового соглашения и вынесения судом определения<sup>3</sup>.

Во-вторых, существует проблема исполнения медиативного соглашения, заключенного сторонами до рассмотрения дела в суде. В этой ситуации соглашение больше носит характер обычной гражданско-правовой сделки<sup>4</sup>, и преодоление нарушения добровольного исполнения будет реализовываться за счет способов защиты прав, предусмотренных гражданским законодательством.

Рассмотрим подробно все варианты приведения в исполнение медиативного соглашения.

Действующее законодательство рассматривает медиативное соглашение, заключенное по результатам частной медиации, как юридический факт, которым порождается установление, изменение или прекращение прав и обязанностей сторон. То есть мы имеем дело с гражданско-правовым договором, благодаря которому вместо «старого» спорного правоотношения образуется «новое» бесспорное<sup>5</sup>. Однако в случае если одна из сторон не станет исполнять взятые на себя добровольно обязательства, то вторая сторона будет нуждаться в защите прав и интересов, вытекаю-

---

<sup>1</sup> Рожкова М. А. К вопросу о соотношении мирового и медиативного соглашений // Арбитражная практика. 2011. № 1. С. 122—127.

<sup>2</sup> Материалы онлайн конференции «Проблемы и перспективы развития института медиации в России». 29 января 2016 г. // <http://www.iauaj.net/node/1966>.

<sup>3</sup> См. Определение о прекращении производства по делу в связи с утверждением мирового соглашения Арбитражного суда Свердловской области от 22 мая 2017 г. по делу № А60-13044/2017; Определение о прекращении производства по делу Арбитражного суда Приморского края от 30 августа 2016 г. № А51-4745/2016; Определение Арбитражного суда Республики Бурятия от 18 февраля 2016 г. по делу № А10-7102/2015.

<sup>4</sup> Фуртак А. А. Гражданско-правовая природа медиативного соглашения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015.

<sup>5</sup> Калашникова С. И. Медиация в сфере гражданской юрисдикции. М., 2011.

щих из медиативного соглашения. Такая защита может осуществляться лишь способами, предусмотренными гражданским законодательством. Участник договора, добросовестно исполняющий свои обязанности, может подать исковое заявление из «нового» договора, который был призван решить конфликтную ситуацию. Однако требования, предъявляемые в суде, будут отличаться от первоначальных, существовавших до момента заключения медиативного соглашения.

Таким образом, в случае неисполнения медиативного соглашения, заключенного в частной медиации, на рассмотрении суда может оказаться новый спор (что в действительности означает недостижение целей примирения).

По общему правилу, исполнение медиативного соглашения строится на принципе добровольности и полностью соответствует идее примирительного посредничества. Однако возникают ситуации, когда необходимо прибегнуть к принудительному исполнению ввиду недобросовестного поведения одной из сторон.

Полагаем, что закрепление в законодательстве обязательного исполнения медиативных соглашений, будет содействовать популяризации примирительного посредничества и защите прав добросовестной стороны. Более того, обеспечивается решение такой приоритетной задачи развития правосудия и медиации, в частности, как снижение нагрузки на судебную систему.

Одним из способов принудительного исполнения такого соглашения является его нотариальное удостоверение<sup>1</sup>.

В настоящее время согласно ст. 12 Федерального закона «Об исполнительном производстве» единственным видом нотариально удостоверенных соглашений, который признается исполнительным документом, является соглашение об уплате алиментов. Видится возможным, что медиативное соглашение также может рассматриваться в качестве исполнительного документа. Удостоверение такого соглашения будет совершаться по общим правилам удостоверения сделок. Но само по себе нотариальное удостоверение сделки не делает ее исполнительным документом или документом, на основании которого выдается исполнительный лист. Стоит согласиться с мнением, что более точным представляется предложение о включении нотариально удостоверенного медиативного соглашения в перечень исполнительных документов<sup>2</sup>. Такие предложения довольно распространены в юридической литературе<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Медиация в практике нотариуса / отв. ред. С. К. Загайнова, Н. Н. Тарасов, В. В. Ярков. М., 2012.

<sup>2</sup> Яковлева А. Н. Правовой режим медиативного соглашения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 163

<sup>3</sup> См., например: Шаповалов С. И. Правовые основы медиации в Российской Федерации // <http://www.tpp.volzhskey.ru/pravovye-osnovy-mediatsii-v-rossijskoj-federacii>; Ярков В. В., Медведев И. Г. Нотариат и медиация // Нотариальный Вестник. 2008. № 9. С. 13–21;

Наиболее часто встречающимся в практике является способ утверждения медиативного соглашения в качестве мирового, когда стороны уже передали дело на рассмотрение суда. Такой порядок видится выгодным для сторон, так как принудительная сила мирового соглашения вытекает из положений законодательства о медиации и урегулирована процессуальным законодательством подробно.

В соответствии со ст. 150 АПК РФ, 220 ГПК РФ утверждение судом медиативного соглашения в качестве мирового прекращает производство по делу. Результатом рассмотрения вопроса об утверждении мирового соглашения является вынесенное судом определение, которое подлежит принудительному исполнению по правилам раздела VII АПК РФ на основании исполнительного листа, выдаваемого арбитражным судом по ходатайству лица, заключившего мировое соглашение.

У числу исполнительных документов относятся исполнительные листы, выдаваемые судами общей юрисдикции и арбитражными судами на основании принимаемых ими судебных актов. Так как определение суда о прекращении производства по делу в связи с утверждением медиативного соглашения, получившего статус мирового соглашения, является одним из видов судебных актов, то на основании него может быть выдан исполнительный лист.

Но здесь, как уже упоминалось выше, возникает другая проблема: медиативное соглашение может включать как материальные, так и процессуальные права и обязанности сторон. Так, в медиативном соглашении может быть предусмотрен отказ истца от иска взамен на исполнение ответчиком определенных условий.

Отказ истца от иска является основанием для прекращения производства по делу, последствием которого является невозможность обратиться в суд с идентичными предметом и основанием иска. В данном случае, если поведение ответчика будет недобросовестным, и он откажется добровольно исполнять взятые на себя обязательства медиативного соглашения, то права истца останутся не защищены: от права на судебную защиту он добровольно отказался, а принудительное исполнение заключенного медиативного соглашения в соответствии с действующим законодательством не предусмотрено<sup>1</sup>.

Указанная проблема находит свое отражение в практике арбитражных судов Российской Федерации<sup>2</sup>. Так, по делу № А56-17698/2017, рассмотренному в Арбитражном суде г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области, ОАО «РЖД» обратилось в суд с исковым заявлением к ООО «Промыш-

---

Лазарева О. В. Исполнение медиативного соглашения // Третейский суд. 2012. № 4. С. 91—94.

<sup>1</sup> Яковлева А. Н. Правовой режим медиативного соглашения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 155.

<sup>2</sup> Определение о прекращении производства по делу Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 24 мая 2017 г. по делу № А56-134/2017.

ленная группа «Фосфорит» о взыскании 53 362 руб. штрафа. В судебном заседании Истец заявил ходатайство об отказе от исковых требований в полном объеме и прекращении производства по делу, в связи с заключением медиативного соглашения № КП-7/2017 от 23.06.2017. На основании ст. 150 АПК РФ суд производство по делу прекратил в связи с отказом истца от иска<sup>1</sup>.

Из анализа приведенных судебных актов следует, что отказ истца от иска в связи с заключением медиативного соглашения — это распространенная судебная практика. Она подтверждает сделанный выше вывод о том, что лицо, обратившееся за защитой нарушенных прав в судебном порядке, может остаться законодательно не защищенным в случае отказа другой стороны добровольно исполнять условия медиативного соглашения.

Наиболее распространенным вариантом решения данной проблемы, предлагаемом в науке, является закрепление в процессуальном законодательстве нового распорядительного действия сторон — медиативного соглашения, утверждаемого судом, с наступлением процессуального последствия в виде прекращения производства по делу. Именно по такому пути пошел законодатель в европейских странах, предусмотрев в гражданских процессуальных кодексах наряду с мировым соглашением самостоятельное основание для прекращения производства по делу — заключение медиативного соглашения<sup>2</sup>.

Высший Арбитражный Суд РФ в постановлении Президиума от 30 октября 2012 г. № 8035/12 отметил, что стороны имеют возможность заключать мировое соглашение на условиях, выходящих за рамки рассматриваемого спора (в силу принципа свободы договора мировое соглашение может содержать любые не противоречащие закону и иным нормативно-правовым актам условия). Из указанной выше позиции следует, что стороны медиативного соглашения также могут выходить за пределы заявленных ранее исковых требований (к медиативному соглашению также применяются нормы законодательства о свободе договора при условии отсутствия нарушений прав и законных интересов третьих лиц и публичных интересов)<sup>3</sup>.

На основании вышеизложенного, следует отметить, что порядок приведения в исполнение медиативного соглашения в России не в полной мере урегулирован в законодательстве, что ведет к снижению привлека-

---

<sup>1</sup> Определение о прекращении производства по делу Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 15 сентября 2017 г. по делу № А56-17698/2017.

<sup>2</sup> Материалы онлайн конференции «Проблемы и перспективы развития института медиации в России». 29 января 2016 г. // <http://www.iauaj.net/node/1966>

<sup>3</sup> Дмитриев О. В., Фуртак А. А. К вопросу о содержании медиативного соглашения, достигнутого после передачи спора на рассмотрение суда // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2013. № 3(36). С. 173—178.

тельности процедуры медиации. Свойство исполнимости любого соглашения или судебного акта является одним из важнейших при реализации и защите прав и интересов участников гражданских правоотношений. На наш взгляд, видится необходимым пересмотреть нормативные положения, предусмотрев принудительный порядок приведения медиативного соглашения в исполнение с помощью нотариального удостоверения, а также закрепления нового распорядительного действия суда — утверждения медиативного соглашения с наступлением процессуального последствия в виде прекращения производства по делу.