ИННОВАЦИИ В ЭКОНОМИКЕ

УДК 332.14

ИННОВАЦИОННЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ОЦЕНКИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ИПОТЕЧНОЙ ПОЛИТИКИ В РЕГИОНАХ

© 2013 г. Л.Н. Дробышевская, Т.В. Васкевич

Кубанский государственный университет
350040, г. Краснодар,
ул. Ставропольская, 149

Kuban State University
149, Stavropolskaya st.,
Krasnodar, 350040

Статья посвящена исследованию инновационных инструментов оценки ипотечной политики в региональном аспекте. Раскрыты ключевые направления формирования рынка доступного жилья посредством развития системы ипотечного жилищного кредитования. Систематизированы существующие инструменты оценки эффективности региональной ипотечной политики, приведены результаты анализа доступности жилья в Южном федеральном округе.

***Ключевые слова**: ипотечная политика, жилищное кредитование, индекс доступности жилья, регионы, инструмент оценки.*

The article researches the innovative tools for assessing mortgage policy within a regional context. Reveals key directions of the formation of affordable housing through the development of mortgage lending. Systematizes existing tools for assessing the efficiency of regional mortgage policy, the results of the analysis of housing affordability in the Southern Federal District.

***Keywords**: mortgage policy, housing loans, housing affordability index, regions, assessment tool.*

Ключевым направлением региональной социально-экономической политики является ипотечная жилищная политика, прерогативой которой является повышение уровня доступности жилья с помощью использования системы ипотечного жилищного кредитования. При реализации ипотечной жилищной политики важно учитывать региональные диспропорции на рынке ипотечного кредитования. Необходимо проводить дифференцированный региональный подход к ипотечному жилищному кредитованию с использованием как бюджетных, так и внебюджетных финансовых ресурсов, с целью решения проблемы удовлетворения потребностей населения в жилье.

Для проведения дифференцированной ипотечной жилищной политики необходимо оценить готовность региона к ипотечному жилищному кредитованию, для чего необходимо рассчитать три группы индикаторов, отражающих влияние совокупности факторов (таблица 1).

Таблица 1

Индикаторы оценки эффективности системы жилищного кредитования

№ п/п	Индикатор	Формула для расчета индикатора	Принятые условные обозначения
Индекс диагностики жилищно-строительного потенциала			
1.	Индекс доступности жилья	$I_{avail.} = \frac{I_{a\,min}}{I_{a\,j}}$	$I_{a\,j}$ – индекс доступности жилья в j-том регионе; $I_{a\,min}$ – минимальное значение индекса доступности жилья в регионах
2.	Индекс обеспеченности населения жильем	$I_h = \frac{H_j}{H_{max}}$	H_j – обеспеченность населения жильем в j-том регионе; H_{max} – максимальное значение показателя обеспеченности жильем в регионах
3.	Индекс ввода жилья на душу населения (м^2/чел.);	$I_{int} = \frac{HB_j}{HB_{max}}$	HB_j – объем жилищного строительства в j-том регионе на душу населения; HB_{max} – максимальное значение объемов жилищного строительства на душу населения в регионах
4.	Индекс стоимости квадратного метра жилья в регионе	$I_{prise} = \frac{PH_{min}}{PH_j}$	PH_{min} – минимальная средневзвешенная стоимость квадратного метра жилья в регионах страны; PH_j – средневзвешенная стоимость м^2 жилья в j-том регионе
Индекс диагностики банковского ипотечного потенциала			
5.	Индекс объема выданных ипотечных кредитов на душу населения	$I_{g.c.} = \frac{V_{g.c.\,j}}{V_{g.c.max}}$	$V_{g.c.j}$ – объем выданных ипотечных кредитов на душу населения в j-том регионе; $V_{g.c.max}$ – максимальное значение объема выданных кредитов на душу населения в регионах
6.	Индекс количества выданных ипотечных кредитов	$I_{l.c.} = \frac{Q_{c.\,j}}{Q_{c.max}}$	$Q_{c.j}$ – количество выданных ипотечных кредитов в j-том регионе, шт.; $Q_{c.max}$ – максимальное значение количества выданных ипотечных кредитов в регионах, шт.
7.	Индекс объема задолженности по ипотечным кредитам	$I_{l.c.} = \frac{L_{c.\,j}}{L_{c.max}}$	$L_{c.j}$ – объем задолженности по ипотечным кредитам в j-том регионе; $L_{c.max}$ – максимальное значение объема задолженности по регионам
8	Индекс соотношения объема ипотечной задолженности к валовому региональному продукту	$I_{l.grp.} = \frac{R_{grp.j}}{R_{grp.max}}$	$R_{grp.j}$ – соотношение объема выданных ипотечных кредитов в валовому региональному продукту в j-том регионе; $R_{grp.max}$ – максимальное соотношение объема выданных ипотечных кредитов к валовому региональному продукту в регионах, %
9	Индекс объема просроченной задолженности по ипотечным кредитам	$I_{ex.l.} = \frac{ExL_{min}}{ExL_j}$	ExL_{min} – объем просроченной задолженности по ипотечным кредитам в j-том регионе, ExL_j – минимальный объем просроченной задолженности по ипотечным кредитам в регионах

10	Индекс доли региона в общем объеме ипотечного кредитования	$I_{p.c.} = \frac{\mathrm{P}_{\mathrm{c.j}}}{P_{c.\max}}$	$P_{c.j}$ – доля j-того региона в общем объеме ипотечного кредитования; $P_{c.max}$ – максимальное значение доли в регионах
11	Индекс доли приобретения жилья за счет собственных и заемных средств	$I_{a.h.} = \frac{\mathrm{A}_{\mathrm{h.j}}}{A_{h.\max}}$	$A_{h.j}$ – доля приобретения жилья за счет собственных и заемных средств в j-том регионе; $A_{h.max}$ – максимальное значение доли приобретения жилья за счет собственных и заемных средств в регионах
12	Индекс доли платежа по ипотечному кредиту в доходе населения	$I_{\mathrm{p.}} = \frac{\mathrm{Payment}_{\mathrm{inc.\,min}}}{Payment_{inc.j}}$	$Payment_{inc.min}$ – минимальное значение доли платежа по ипотечному кредиту в регионах; $Payment_{inc.j}$ – доля платежа по ипотечному кредиту в доходе населения j-того региона
13	Индекс соотношения среднего размера выданного ипотечного кредита	$I_{s.c.} = \frac{\mathrm{S}_{\mathrm{c.j}}}{S_{c.\max}}$	$S_{c.j}$ – средний размер выданного ипотечного кредита в j-том регионе; $S_{c.max}$ – максимальное значение среднего размера ипотечного выданного кредита в регионах
14	Индекс соотношения средневзвешенной ставки по ипотечному кредиту	$I_{\mathrm{per.c.}} = \frac{\mathrm{PerC}_{\mathrm{min}}}{PerC_j}$	$PerC_j$ – средневзвешенная процентная ставка по ипотечному кредиту в j-том регионе; $PerC_{min}$ – минимальная средневзвешенная ставка процента по ипотечному кредиту в регионах
15	Индекс соотношения среднего срока выдачи ипотечного кредита	$I_{n.c.} = \frac{\mathrm{N}_{\mathrm{c.j}}}{N_{c.\max}}$	$N_{c.j}$ – средний срок выдачи ипотечного кредита в j-том регионе; $N_{c.max}$ – максимальный срок выдачи ипотечного кредита в регионах
Индекс диагностики социально-экономического потенциала			
16	Индекс валового регионального продукта на душу населения	$I_{grp.} = \frac{\mathrm{V}_{\mathrm{grp}}}{V_{grp.\max}}$	V_{grp} – объем валового регионального продукта на душу населения в j-том регионе; $V_{grp.max}$ – максимальное значение объема валового регионального продукта на душу населения в регионах
17	Индекс соотношения среднедушевых доходов и расходов населения	$I_{rie.} = \frac{\mathrm{R}_{\mathrm{ie.j}}}{R_{ie.\max}}$	$R_{ie.j}$ – соотношение среднедушевых доходов и расходов населения в j-том регионе; $R_{ie.max}$ – максимальное значение соотношения среднедушевых доходов и расходов населения в регионах
18	Индекс доли семей, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, в общем числе семей	$I_{\mathrm{nf.c.}} = \frac{\mathrm{NF}_{\mathrm{min}}}{NF_j}$	NF_j – удельный вес семей, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях в общем числе семей в –j-том регионе; NF_{min} – минимальный удельный вес семей, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях в общем числе семей в регионах

19	Индекс количества семей, состоявших на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, купивших жилые помещения по ипотечному кредитованию	$I_{ah.} = \frac{\mathrm{AH}_{\mathrm{h.j}}}{AH_{h.\max}}$	$AH_{h.j}$ – количество семей, состоявших на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, купивших жилые помещения по ипотечному кредитованию в j-том регионе; $AH_{h.max}$ – максимальное значение количества семей, состоявших на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, купивших жилые помещения по ипотечному кредитованию в регионах
20	Индекс доли семей, получивших жилые помещения, в числе семей, состоявших на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях	$I_{gh} = \frac{\mathrm{GH}_{\mathrm{j}}}{GH_{\max}}$	GH_j – доля семей, получивших жилые помещения, в числе семей, состоявших на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях; GH_{max} – максимальная доля семей, получивших жилые помещения, в числе семей, состоявших на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях в регионах

Для расчета интегральных индексов (диагностики социально-экономического, банковского ипотечного и жилищно-строительного потенциалов) применяется формула средней геометрической по индексам диагностики соответствующих факторов.

$$IDHC = \sqrt[3]{IDHP \cdot IDBP \cdot IDSEP} \quad (1)$$

где IDHC – индекс диагностики системы жилищного кредитования;

DHP – индекс диагностики жилищно-строительного потенциала региона;

IDBP – индекс диагностики банковского ипотечного потенциала региона;

IDSEP – индекс диагностики социально-экономического потенциала региона.

Объективная оценка результатов региональной ипотечной политики является трудно достижимой задачей, поэтому часто решения, касающиеся региональной политики, принимаются без оценки их возможных и реальных результатов. Такая оценка должна включать в себя прямые и косвенные эффекты, возникающие в жилищной сфере региона. Кроме того, в такую оценку включается множество субъективных факторов, поскольку фактически такая оценка означает оценку политиками результатов своей деятельности.

В литературе выделяются четыре различных подхода к оценке инструментария результативности региональной политики: 1) оценка отдельных индикаторов; 2) степень достижения поставленных целей; 3) соизмерение издержек и выгод; 4) сравнение действительных результатов политики с возможными результатами развития без осуществления политики. Первый, наиболее простой подход основывается на оценке отдельных экономических индикаторов, которые численно характеризуют результаты проведенных мероприятий, таких как количество рабочих мест, созданных в регионах, получавших государственную поддержку, количество фирм, получивших субсидии, величина бюджетных средств, направленных на поддержку регионов, структурные изменения в отстающих регионах, снижение безработицы, тенденции миграции и т.д. Этот метод прост в его реализации, однако он не дает системного представления о результативности проводимой политики, поскольку изменения различных индикаторов могут быть разнонаправленными, их значимость также различна.

Второй подход базируется на идее сравнения результатов развития регионов, достигнутых под влиянием проводимой региональной политики, с теми результатами, которые регион мог бы получить, если бы региональная политика не проводилась. Эффект от проводимой политики определяется как разница действительных экономических показателей, например, ВРП или занятости, и гипотетических показателей, которые могли бы быть получены при отсутствии целенаправленной экономической политики. Эта идея более понятна содержательно, но более трудна с точки зрения ее практической реализации, поскольку результаты экономического развития определя-

ются всей совокупностью региональных и национальных факторов развития региона, абстрагируясь от влияния мероприятий региональной политики. Кроме того, эффект региональной политики может быть более широким, чем только изменение того или иного экономического показателя.

Третий метод, в отличие от второго, концентрирующегося на агрегированной оценке результатов региональной политики, нацелен на микроэкономическую оценку результатов экономической политики. Этот метод основывается на соизмерении издержек и выгоды от мероприятий региональной политики. Проблемы в его использовании связаны с тем, что не все результаты региональной политики можно оценить количественно. В силу трудностей его практической реализации он используется чаще всего для оценки влияния региональной политики на экономику отдельного региона.

Четвертый метод основан на оценке степени достижения поставленных перед региональной политикой целей. Это более привлекательный метод, на первый взгляд, поскольку дает непосредственную оценку достигнутых результатов, но воспользоваться этим методом можно только в том случае, если цели региональной политики были определены количественно.

Региональная политика, кроме того, оказывает комплексное влияние на всю экономику, поэтому достижение одной конкретной цели может быть сопряжено с негативными последствиями для всех других аспектов развития. По нашему мнению, более корректно оценивать степень достижения всего комплекса целей, используя различные способы взвешивания и соизмерения целей, однако технически такое соизмерение является сложной процедурой.

Для определения готовности региона к ипотечному жилищному кредитованию необходимо определить уровень существующего регионального ипотечного потенциала. Эффективность реализации ипотечной политики можно рассматривать как относительный показатель, отражающий уровень использования имеющегося ипотечного потенциала. Ипотечный потенциал ограничивается как объемом платежеспособного спроса со стороны граждан, желающих приобрести жилье, так и объемом предложения жилья со стороны застройщиков. Для оценки степени доступности ипотечного кредитования в регионе целесообразно определить степень доступности жилья. На наш взгляд, индекс (показатель) доступности жилья является результирующим показателем уровня использования имеющегося потенциала, и, как следствие, в качестве инструментом оценки реализации ипотечной политики в регионе. Доступность жилья является совокупным индикатором, отражающим не только направление развития рыночных процессов в жилищной сфере, их социальную направленность, но и общее течение социально-экономических процессов в обществе. Этот индикатор учитывает поведение населения на рынке жилья, его ожидания, степень доверия к государственным и коммерческим институтам.

Одним словом, это сложная категория, в которой тесно переплетаются социально-экономические и демографические характеристики текущего уровня благосостояния населения, параметры ценовой и тарифной политики в сфере жилищного строительства и жилищно-коммунального обслуживания.

Показатель доступности жилья учитывает не только возможность его приобретения, но и необходимость его содержания и обслуживания; то есть нести соответствующие затраты, к которым относятся оплата коммунальных услуг, налоговые отчисления, различные виды страхования, средства на текущий ремонт и другие. В условиях постоянно повышающихся тарифов дополнительной составляющей растущих обязательных платежей является плата за содержание жилья, что влияет на оценки потребителей относительно их потенциальных возможностей нести бремя расходов. При анализе платежеспособности заемщика банкам необходимо оценивать его совокупную способность обслуживать как непосредственно кредит, так и приобретенное с его помощью жилье.

Доступность жилья – это звено, связывающее рынок недвижимости с рынком банковских услуг. Ипотечное кредитование, повышая доступность жилья, увеличивает спрос на рынке жилой недвижимости. Главным критерием доступности жилья является его рыночная стоимость с учетом динамик изменения этой стоимости во времени. Рыночная стоимость оказывает влияние на все формы приобретения жилья - при

единовременной оплате и при разных формах кредитования. Влияние этих форм, в свою очередь, также существенно и дифференцированно отражается на динамике доступности улучшения жилищных условий. Льготные и разнообразные формы кредитования (особенно долгосрочного) и субсидирования оказывают на нее наибольшее влияние.

Влияние изменения стоимости жилья на возможность его приобретения зависит от распределения доходов и сбережений населения. Если динамика текущих и прогнозных доходов влияет на будущую платежеспособность граждан, т.е. на возможность обслуживать кредит, то сбережения (накопления) определяют, в основном, возможности домохозяйств по единовременной оплате стоимости приобретаемого жилья и оплате первоначального взноса или доплате к предоставляемым субсидиям при приобретении социального жилья.

При краткосрочном кредитовании сбережения оказывают ключевое влияние на доступность жилья, так как роль доходов, за исключением высокодоходных групп населения, на коротких интервалах времени оказывается малозначимой.

Таким образом, доступность жилья является многомерной категорией, на которую сложным образом влияют различные социально-экономические, финансовые, демографические факторы. Воздействие тех или иных факторов на доступность жилья проявляется сквозь призму проводимой государством и муниципальными образованиями ипотечной жилищной политики.

Использование системы ипотечного кредитования расширяет границы доступности жилья. В зарубежной и отечественной экономической теории предлагаются разные подходы к расчету индекса доступности жилья. Согласно методике UN-Habitat, широко используемой в мировой практике, индекс доступности жилья определяется количеством лет, необходимых среднестатистической семье для накопления средств на приобретение среднестатистического жилья при условии, что все доходы семьи будут направлены на эти цели [1]:

$I = C / Д$ (2)

где I - индекс доступности жилья, лет;

Д – средний доход домохозяйства, руб./год;

С – средняя стоимость жилья, руб. (площадь квартиры не учитывается).

Это самый простой показатель, рассчитываемый на основе статистической информации о ценах на жилье и доходах населения. Показатель доступности может принимать значение, равное нулю (когда квартира предоставляется бесплатно), единице, когда годовой доход семьи не меньше стоимости квартиры, и возрастать до бесконечности, когда годовой доход семьи приближается к нулю. Этот показатель широко используется в Программе ООН по развитию населенных пунктов «Habitat» при сравнении ситуации в разных странах. Национальная ассоциация риэлторов США применяет показатель AI (affordability index) – индекс доступности жилья, который рассчитывается по формуле [2]:

$AI = (MI \ *100\%) / \mathrm{Im}$, (3)

где MI – средний доход домохозяйства в д.ед.;

Im – доход, необходимый для получения и обслуживания ипотечного кредита, достаточного для приобретения среднего по стоимости жилья в д.ед.

Значение показателя, равное 100%, свидетельствует о доступности жилья при условии его приобретения на средства долгосрочного ипотечного кредита, так как средний доход домохозяйства соответствует доходу, необходимому для получения такого кредита. В Федеральной целевой программе «Жилище», положенной в основу жилищной политики Правительства РФ, для расчета доступности жилья используется методика UN-Habitat. В отличие от базового варианта расчета этого показателя, в «Системе целевых индикаторов федеральной целевой программы «Жилище» на 2011 – 2015 годы» принято, что показатель (коэффициент) доступности жилья определяется как соотношение средней стоимости стандартной квартиры размером 54 м^2 и среднего годового совокупного денежного дохода семьи из трех человек в субъекте Российской Федерации [3]:

$$I = (C_м * 54) / (Д_{сд} * 3 * 12), \quad (4)$$

где I – индекс доступности жилья, лет.

См – стоимость 1 м^2 жилья, руб;

Дсд - среднедушевой ежемесячный доход, руб.

Недостаток представленной выше методики расчета индекса доступности жилья, на наш взгляд, заключается в том, что не учитываются необходимые потребительские расходы населения – прожиточный минимум.

Усовершенствованную оценку доступности жилья дает модель, предложенная Фондом «Институт экономики города», в которой учтена стоимость годовых текущих расходов на все потребности семьи в виде годового прожиточного минимума семьи [4]. Данная модель имеет вид:

$$I = \frac{\mathrm{V}}{(\mathrm{I - PM})} = \frac{\mathrm{S} * \mathrm{P}}{(\mathrm{I - PM})}, \quad (5)$$

где I – индекс доступности жилья, лет;

PM - годовой прожиточный минимум семьи;

V - средняя стоимость квартиры (value – стоимость);

I – совокупный годовой доход семьи (Income – доход);

S – общая площадь квартиры, м^2;

P – средняя цена 1м^2 квартиры, руб.

Таблица 2

Расчет индекса доступности жилья в 2012 г.

Субъект РФ	Годовой денежный доход семьи из трех чел., руб.	Средняя цена жилья, 54м^2, руб.	Год. вел. ПМ для семьи из трех чел., руб.	Индекс доступности жилья	Индекс доступности жилья с учетом прожиточного минимума
Ростовская область	584 753	2488158	195912	4,25	6,40
Краснодарский край	671 239	2456946	206532	3,60	5,03
Республика Адыгея	493 339	1562544	176904	3,16	4,70
Волгоградская область	569 403	1954746	200988	3,43	5,13
Астраханская область	590 304	1663956	187524	2,81	3,67
Республика Калмыкия	304 025	1470528	178416	4,84	14,58
ЮФО	3 213 063	11 596878	1146276	3,61	5,59

В таблице 2 представлены результаты расчетов на основе использования методик ФЦП «Жилище» и Фонда «Институт экономики города» [5]. Результаты расчета, учитывающие три параметра (цены на жилье, доходы населения и величина прожиточного минимума), дают другое представление о доступности жилья в ЮФО. В 2012 г. этот показатель равен 5,59 г., что в 1,5 раза выше, чем в расчетах по методике ФЦП «Жилище». Однако методика Фонда «Институт экономики города», учитывающая прожиточный минимум, не отражает возможность отсутствия сбережений у домохозяйства в том случае, если совокупный годовой доход меньше или равен минимальным потребительским расходам – прожиточному минимуму. В этом случае не учитывается население с доходом ниже прожиточного минимума.

Представленные выше формулы являются статичными, поэтому вычислить с их помощью прогнозные значения невозможно. Они отражают величину индекса лишь на

фиксированный момент времени. В рассмотренных методиках расчета индекса доступности не принимается во внимание продолжительность периода накопления части средств, остающихся после текущего потребления домохозяйства, и наличие жилья у потенциальных покупателей. В целях устранения этого недостатка можно использовать методику Т.Ю. Овсянниковой и Д.К. Празукина, учитывающую показатель продолжительности периода накопления суммы денежных средств, остающихся после текущего потребления с учетом сложившийся структуры расходов домохозяйств при условии инвестирования накапливаемых средств в депозиты и имеющегося у домохозяйства жилья. Согласно данной методике, для расчета количества лет, необходимых для накопления средств на приобретение жилья с учетом инвестирования части дохода на накопительном этапе в депозиты, расчетная формула будет следующей [6]:

$$T = \ln\left[\left(\mathrm{C_м} * \mathrm{S}\right) * I / \left\{\left(Д_{сд} - П_{\min}\right) * 3 * 12 + 1\right\}\right] / \ln\left(\mathrm{I} + 1\right), \quad (6)$$

где Т – количество лет, необходимых для накопления для приобретения жилья;

$П_{min}$ – прожиточный минимум;

СМ – стоимость 1 м^2 жилья, руб.;

I – среднегодовая процентная ставка по депозитам;

S – средняя площадь соответствующих категорий жилья, м^2.

Если учесть, что семья располагает жильем, которое можно продать для частичного возмещения стоимости приобретаемого жилья, то предыдущая формула примет вид [6]:

$$T = \ln\left[\left(\mathrm{C_м} * \mathrm{S} - \mathrm{C_в} * \mathrm{S}\right) * I / \left\{\left(Д_{сд} - П_{\min}\right) * 3 * 12 + 1\right\}\right] / \ln\left(\mathrm{I} + 1\right), \quad (7)$$

где $C_в$ – стоимость 1 м^2 вторичного жилья, находящегося в собственности домохозяйства, руб.

Данная методика дает более ясную картину доступности жилья, однако не учитывает ежегодного и значительного повышения цен на жилье и сумм начальных сбережений домохозяйств. Если на момент времени, принятый в качестве начального, домохозяйство имело сбережения, которые были инвестированы в банковский депозит, то за период накопления полной суммы средств на приобретение жилья сумма начальных сбережений также возрастет [7]. Эти моменты учтены в усовершенствованной методике Д.К. Празукина, Т.Ю. Овсянниковой и Э. Ворзала.

Таблица 3

Расчет индекса доступности жилья для ЮФО

Методика	Модель	ИДЖ
ФЦП «Жилище», «Habitat» (4)	$ИД = (C_м * 54) / (Д_{сд} * 3 * 12)$	4,04
Фонд «Институт экономики города» (5)	$I = \frac{\mathrm{S} * \mathrm{P}}{\left(\mathrm{I} - \mathrm{PM}\right)}$	6,16
Методика Овсянниковой, Празукина (6)	$T = \ln\left[\left(\mathrm{C_м} * \mathrm{S}\right) * I / \left\{\left(Д_{сд} - П_{\min}\right) * 3 * 12 + 1\right\}\right] / \ln\left(\mathrm{I} + 1\right)$	5,19
Методика Овсянниковой, Празукина (7)	$T = \ln\left[\left(\mathrm{C_м} * \mathrm{S} - \mathrm{C_в} * \mathrm{S}\right) * I / \left\{\left(Д_{сд} - П_{\min}\right) * 3 * 12 + 1\right\}\right] / \ln\left(\mathrm{I} + 1\right)$	2,74
Методика Овсянниковой, Празукина, Ворзала (8)	$C * (1 + \mathrm{j})T = R * (1 + \mathrm{i})T * \left[\begin{array}{l} \mathrm{A}(1 + \mathrm{i})T + R * (1 + i)T * \{((1 + z)/(1 + i))T - 1\} / \\ / \{((1 + z)/(1 + i)) - 1\} \end{array}\right]$	23,39

Тогда формула для расчета Т примет вид:

$$C*(1+\mathrm{j})T = R*(1+\mathrm{i})T*\left[\mathrm{A}(1+\mathrm{i})T + R*(1+i)T*\{((1+z)/(1+i))T-1\}/\{((1+z)/(1+i))-1\}\right] \quad (8)$$

где R – сумма денежных средств, ежегодно вкладываемых семьей в депозиты, руб.;

i – среднегодовая процентная ставка по депозитам (десятичное выражение);

C – стоимость жилья на начальный момент времени, руб.;

j – уровень роста цен на рынке жилья в год (десятичное выражение);

A – сумма первоначальных сбережений, руб.;

z – динамика среднедушевых годовых доходов (десятичное выражение).

Все расчеты в таблице 3 производились для условной квартиры площадью 54м^2. Показатели роста среднедушевых доходов и изменения стоимости жилья были найдены как их средние значения за период с 2009 по 2012 гг. [8, 9].

Резюмируя сказанное, отметим: методики ФЦП «Жилище» (UN-Habitat) не учитывают потребительские расходы (прожиточный минимум) домохозяйств, изменение цен на жилье, способ хранения сбережений и динамику доходов населения. Получаемые данные неточны, но достаточно просты в расчетах. С их помощью можно оценивать общие тенденции и проводить межрегиональные и межстрановые сравнения. Методики ФЦП «Жилище» и Фонда «Институт экономики города» не учитывают динамических изменений. Методика Т.Ю. Овсянниковой, Д.К. Празукина, Э. Ворзала учитывает наряду с потребительскими расходами домохозяйств способ хранения сбережений (под определенный процент годовых), наличие в собственности жилья, изменение цен на жилье, что позволяет достаточно объективно оценить доступность жилья. Значения индекса доступности, полученные данным способом, – самые высокие в таблице 2. Это является следствием добавления в алгоритм расчета элемента ежегодного удорожания жилья, без которого невозможно говорить об адекватности выводов. Данная методика, на наш взгляд, позволяет наиболее объективно оценить доступность жилья.

Проанализировав приведенные выше методики, отметим, что показатель доступности жилья в них назван индексом. Как известно, индекс является относительным показателем, отражающим или динамику развития какого-либо процесса или сопоставление с некоторым базовым значением, и показывает изменение по сравнению с предыдущим или базовым периодом. Естественно полагать, что чем выше значение показателя доступности, тем более доступным является жилье. Но рассчитываемый показатель не соответствует таким положениям, так как он является статическим и измеряется в годах, а более низкие значения показателя соответствуют большей доступности жилья. По нашему мнению, более корректно называть индексом доступности жилья показатель, отражающий долю стоимости жилья, которую семья может оплатить из своего годового дохода. На основе этого показателя, принимая во внимание дополнительные факторы, как и в представленных методиках, можно получить совокупность индексов, которые будут прямо отражать направление изменения доступности жилья. Назовем этот показатель индикатором доступности жилья. Ниже приведены формулы для его расчета без учета прожиточного минимума (9) и с учетом (10).

$$Indicator = \frac{1}{\mathrm{I}} = \frac{(Д_{\text{сд}}*3*12)}{(C_м*54)} \quad (9)$$

$$Indicator = \frac{1}{\mathrm{I}} = \frac{(Д_{\text{сд}}*3*12)}{((C_м-\mathrm{PM})*54)} \quad (10)$$

Таблица 4

Расчет индикатора доступности жилья в 2012 г.

Субъект РФ	Годовой денежный доход семьи из трех человек, руб.	Средняя цена кв., 54 м^2, руб.	Год. ПМ для семьи из трех чел., руб.	Индикатор доступности жилья	Индикатор доступности жилья с учетом прожиточного минимума
Ростовская область	584 753	2488158	195912	0,24	0,16
Краснодарский край	671 239	2456946	206532	0,27	0,19
Республика Адыгея	493 339	1562544	176904	0,31	0,20
Волгоградская область	569 403	1954746	200988	0,29	0,19
Астраханская область	590 304	1663956	187524	0,35	0,23
Республика Калмыкия	304 025	1470528	178416	0,21	0,09
ЮФО	3 213 063	11 596878	1146276	0,27	0,18

Из таблицы 4 следует, что если бы условная среднестатистическая семья в ЮФО в 2012 г. все доходы (за вычетом прожиточного минимума) направила на приобретение жилья, то она смогла бы купить около одной шестой части нужной квартиры (смогла оплатить 18% стоимости квартиры). Это в 1,5 раза превышает стандарт показателя доступности, установленный Федеральной целевой программой «Жилище».

Результаты, полученные по всем рассмотренным методикам, субъективны в силу условности используемой в расчетах среднестатистической семьи и привязки к усредненным нормативным показателям.

Таким образом, в Южном федеральном округе индекс доступности, рассчитанный по разным методикам и характеризующий количество лет, необходимых среднестатистической семье для накопления средств на приобретение среднестатистического жилья, различается от 4,04 до 23,39 лет и превышает по значению показатель доступности, установленный Федеральной целевой программой «Жилище», от 1,5 до 5,8 раз. Полученные значения данного показателя свидетельствуют о том, что одним из реальных способов приобретения жилья населением может стать ипотечное кредитование.

Литература, источники

1. UNCHS (Habitat), WorldBank. The housing indicators programme. Report of the Executive Director. Volume 1.UNCHS, Nairobi, 1993.
2. The Dictionary of Real Estate Appraisal. 3rd ed. Chicago: Appraisal Institute, 1993.
3. Федеральная целевая программа «Жилище» на 2011 – 2015 гг.: Утв. Постановлением Правительства РФ от Постановления Правительства РФ от 14.07.2011 N 575 // URL: http://www.consultantplus.ru
4. Оценка доступности приобретения жилья и ипотечных кредитов. М: Институт экономики города, 2004.
5. Федеральная служба государственной статистики: официальный сайт // URL: http://www.gks.ru.
6. Овсянникова Т.Ю., Празукин Д.К. Инвестиционный потенциал населения на региональном рынке жилья // Вопросы экономики. 2001. №5.
7. Allen at al. Prospects for the Development of Residential Housing Market in Russia // Journal of Real Estate Literature. 2004. Vol. 12, № 3.
8. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2012: стат. сб. М.: Росстат, 2013.
9. Центральный банк Российской Федерации: официальный сайт // URL: http://www.cbr.ru.
10. Дробышевская Л.Н. Васкевич Т.В. Методические аспекты оценки ипотечного потенциала региона // Terra economicus. 2012. № 10.4.3

ЛОГИСТИКА

УДК 330.4:334.012.64

ЛОГИСТИКА И ЕЕ ПРИНЦИПЫ В СФЕРЕ МАЛОГО БИЗНЕСА

© 2013 г. А.А. Кизим, Т.А. Ченцова

Кубанский государственный университет
350040, г. Краснодар,
ул. Ставропольская, 149

Kuban State University
149, Stavropolskaya st.,
Krasnodar, 350040

В статье охарактеризованы различные сферы бизнеса, использующие логистические принципы управления. Сформулированы перспективы дальнейшего использования принципов логистики в малом бизнесе.

Ключевые слова: *логистические принципы, малый бизнес, аутсорсинг логистических услуг, логистика туризма.*

The paper characterizes various areas of business which are using logistics management principles. Formulates opportunities of further usage of logistics principles in small-scale business.

Keywords: *logistical principles, small-scale business, outsourcing of logistical services, logistics, tourism.*

Логистика на сегодняшний день, пожалуй, один из самых мало освещенных секторов рынка труда, но внедрение логистических подходов в управлении товародвижением приобрело большую актуальность на современном этапе развития нашей экономики. Это связано с расширением товарно-денежных отношений между малыми предприятиями и организациями сопряженных отраслей. На практики видно, что компании, использующие логистику, добились преимущества перед конкурентами и значительно увеличили прибыль за счет снижения затрат, связанных с сокращением производственных издержек. Эффективность функционирования логистики на малом предприятии определяется оптимальным соотношением баланса между затратами, повышением прибыли и уровнем качества обслуживания потребителей. Но чтобы достигнуть данного баланса, необходимо решить ряд проблем, возникающих при использовании логистических систем в сфере малого бизнеса.

Сформулируем основные проблемы, имеющиеся, на наш взгляд, на пути развития логистики:

– нерациональное развитие систем распределения товаров и услуг (отсутствие продуманной стратегии развития систем распределения в промышленности и торговле, недостаток организованных товарных рынков);

– недостаточный уровень развития современных систем электронных коммуникаций, электронных сетей, систем связи и телекоммуникаций;

– отсталая инфраструктура транспорта, прежде всего в области автомобильных дорог; недостаточное количество грузовых терминалов, а также их низкий технико-технологический уровень;

– отсутствие практически на всех видах транспорта современных транспортных средств, отвечающих мировым стандартам; высокая степень физического и морального износа подвижного состава транспорта.

Актуальность темы заключается в том, что проблемы логистики в увеличивающихся масштабах уже несколько десятков лет привлекают внимание ученых, специалистов, предпринимателей многих стран мира, так как использование данной науки позволяет существенно сократить время и затраты на всех стадиях производственного цикла.

Целью статьи является формирование на основе теоретико-методических подходов предложений (путей) о перспективе дальнейшего использования принципов логистики в сфере малого бизнеса.

Для достижения поставленной цели решаются такие задачи, как: рассмотрение сущности малого бизнеса как основы развития экономических отношений в обществе; анализ и статистика тенденции в деятельности малого бизнеса; характеристика различных сфер бизнеса, использующих логистический принцип управления, и формулировка перспектив дальнейшего использования принципов логистики в сфере малого бизнеса.

В настоящее время львиную долю различных рынков, как отечественных, так и международных, занимает малый бизнес.

Так что же такое малый бизнес? Из определения, данного в работе «Малый бизнес и предпринимательство» [1], можно сказать, что «малый бизнес» – это сектор экономики, включающий в себя индивидуальное предпринимательство и небольшие частные предприятия.

Аналитики факультета инвестиций Академии Форекс поясняют, что:

1. По географии – малые предприятия работают и успешно развиваются во всех высокоразвитых странах мира от США до ЕС, от Сингапура и Тайваня до ЮАР, Бразилии и Израиля.

2. По количеству работающих к малому бизнесу относятся предприятия с числом работающих: до 50 человек в Великобритании; менее 100 человек в ЕС; до 500 человек в США [2].

Эксперты Академии Masterforex-V назвали некоторые из причин популярности малого бизнеса и преимущества его над крупным бизнесом:

1. Создание новых рабочих мест. Как свидетельствует статистика и ленты новостей ведущих СМИ, ежегодно 2/3 рабочих мест создаётся за счёт мелкого предпринимательства.

2. Эффективность малых фирм. Далеко не все знают, что они отличаются высокой эффективностью капиталовложений. К примеру, в американском малом бизнесе она почти в 9 раз выше, чем в сфере крупного предпринимательства.

3. Прибыльность. Известно, что малый бизнес зарабатывает больше крупного, с каждого вложенного доллара или евро его инвесторы получают больше доходов, чем инвесторы крупных производителей.

4. Особое отношение к труду. В малых фирмах традиционно царит атмосфера творчества, заинтересованности и активности.

5. Большая конкурентоспособность. Это проистекает, прежде всего, из-за экономии на масштабах: за счёт меньших издержек, отсутствия лишнего бюрократического аппарата, снижения накладных расходов, менее охваченной профсоюзами рабочей силы. Но главный козырь небольших предприятий – это их способность к изменениям.

6. Мобильность. Благодаря своим малым формам они быстрее реагируют на всё убыстряющиеся перемены на рынках, легче проникают в незаполненные ниши.

7. Сравнительно быстро окупается, даёт возможность начать бизнес с малым стартовым капиталом.

8. Большое начинается с малого. Достаточно напомнить, сколько их, сегодня всемирно известных монстров современной экономики, начиналось с малого бизнеса. Самый яркий пример – «Макдональдс», выросший из дешёвой закусочной братьев Макдональдс, позволившей клиенту перекусить, не выходя из машины. Или, например, истории создания Apple, Hewlett Packard, Microsoft, Dell, Google, которые теперь звучат как сказка: «двое молодых людей в гараже…» [3].

9. Малое предпринимательство играет немаловажную роль в научно-техническом прогрессе. Не случайно в США, к примеру, девять из каждых десяти новых технологических идей рождаются в малых фирмах [4].

Таким образом, исследование воздействия малого предпринимательства на разнообразные общественные процессы позволяет сделать вывод о высокой социально-экономической значимости его функций.

На сегодняшний день развитие малого бизнеса практически невозможно без помощи государства. Оно готово всемерно помочь новичкам стать по-настоящему успеш-

ными бизнесменами. Сейчас осуществляется ряд программ помощи предпринимателям , реализацию которых контролирует правительство.

Предложены четыре основных направления по оказанию помощи малому предпринимательству [5]:

1. безвозмездные гранты в размере 300 тыс. рублей для граждан, желающих открыть собственное дело; с их помощью в России уже создано около 3 тысяч новых малых предприятий;
2. развитие микрофинансирования, то есть системы экспресс кредитов для малого бизнеса на срок до одного года и на сумму до 1 млн. рублей;
3. субсидирование малым предприятиям кредитных ставок до двух третей процентов от ставки рефинансирования Центробанка;
4. создание государственных гарантийных фондов. В настоящее время их уже создано 67 с капитализацией в 6 млрд. рублей.

Действительно, в развитии малого бизнеса по-прежнему существует множество проблем. Основными в сфере малого и среднего предпринимательства по-прежнему остаются:

- низкая доступность финансовых ресурсов;
- административное давление и бюрократические барьеры;
- несовершенство налогового законодательства;
- сложности с предоставлением земли и объектов недвижимости;
- недостаточная информационная поддержка.

Достаточно острой является проблема налогообложения [6]. Основными направлениями совершенствования законодательного обеспечения в этой сфере должны быть реальное снижение налогового бремени, а также упрощение процедур налогового учета и отчетности.

В настоящее время становится очевидным, что недавно принятые законодательные акты по вопросам налогообложения субъектов малого предпринимательства (Федеральные законы от 24 июля 2002 г. № 104-ФЗ, от 31 декабря 2002 г. № 191-ФЗ) не являются адекватными мерами в этом направлении [7] .

В целом российской налоговой системе присущи нестабильность, сложность и неоднозначность нормативной базы и процедур налогообложения. Постоянное "латание дыр" в налоговом законодательстве приводит к фрагментарности и разрозненности налоговой системы.

Действенной мерой налогового стимулирования малого и среднего бизнеса может стать постепенное снижение ставки НДС с нынешних 18 % до 10 %; это прежде всего даст мощный импульс для развития предприятий малого и среднего бизнеса в производственном секторе, выпускающих продукцию с высокой долей добавленной стоимости [8] .

С началом развития в России предпринимательской деятельности, связанной с кооперативной деятельностью, приватизацией, развитием малого бизнеса, начала формироваться статистика предпринимательства. Ее основным объектом является предприятие или отдельное физическое лицо, которое самостоятельно осуществляет свою деятельность [9] .

Статистический анализ поможет нам более глубоко изучить структуру, развитие формирование малого бизнеса в мировом экономическом хозяйстве.

Рассматривая отраслевую структура российского малого бизнеса, можно сделать вывод, что она осталась прежней – лидирует торговля и ремонт автотранспортных средств и бытовых изделий (31,49%), операций в сфере недвижимости и услуг (18,18%), строительства (14,02%).

Число основного и самого крупного сегмента малого бизнеса – торговли и ремонта бытовых изделий – сократился на 2,6 тыс. предприятий, как и большинства других секторов малого бизнеса. Рост числа предприятий малого бизнеса в 1-м квартале 2012 года был в основном за счет 8 тысяч новых предприятий в сфере недвижимости и услуг, с ней связанных, и 3,5 тысяч новых предприятий ЖКХ, которые, скорей всего, были созданы формальным дроблением существующих предприятий для оптимизации налогообложениях [10]. На рисунке 1 отражена статистика образования и прекращения деятельности малых предприятий в 2012 году.

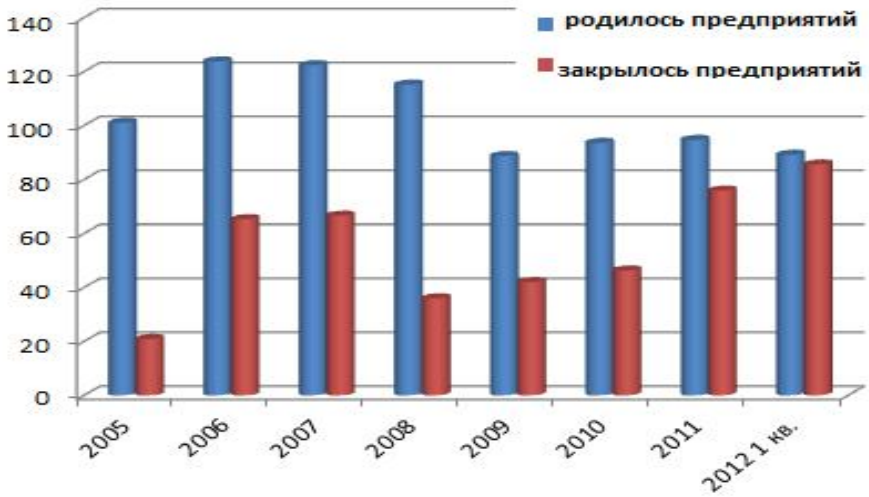

Рисунок 1. – Диаграмма, отражающая коэффициент «рождаемости и смертности» малых предприятий в 2012 году [10]

По сведениям Росстата за 1-й квартал 2012 года коэффициент рождаемости малых предприятий (количество новых предприятий на 1 тыс. существующих) – 22,3, что на 0,6 предприятий меньше, чем в 2011 году. А коэффициент смертности малых предприятий (количество официально закрытых на 1 тыс. существующих) – 21,4, что на 5,1 предприятий больше, чем в 2011 году. Как видно из графика «рождаемости и смертности» предприятий малого бизнеса (2012 год сделан на основе 1-го квартала), скоро для малого бизнеса настанет критический момент, когда закрываться будет больше предприятий, чем открываться.

Можно сделать вывод, что всерьез рассуждать о малом бизнесе в России как о сколько-нибудь значимом факторе его развития пока еще рано. Так, если в России в 1 кв. 2012 года насчитывалось порядка 238 тысяч предприятий такой формы ведения бизнеса, то в США, для сравнения, в 2011 году их было более 26 миллионов. Однако экономика страны не стоит на месте и развивается быстрыми темпами, по сравнению с некоторыми странами Евросоюза. На поддержку малого и среднего бизнеса в России за последние 3 года выделено 124,5 млрд. рублей, а в 2013-2015 годах планируется выделить регионам из федерального бюджета 67,8 млрд. рублей [10].

Уровень развития малого бизнеса напрямую определяет степень развития экономики государства в целом.

Во многих зарубежных странах малое предпринимательство играет существенную роль в экономике, поскольку в этой сфере бизнеса занято, по различным оценкам, от 46% до 78% трудоспособного населения.

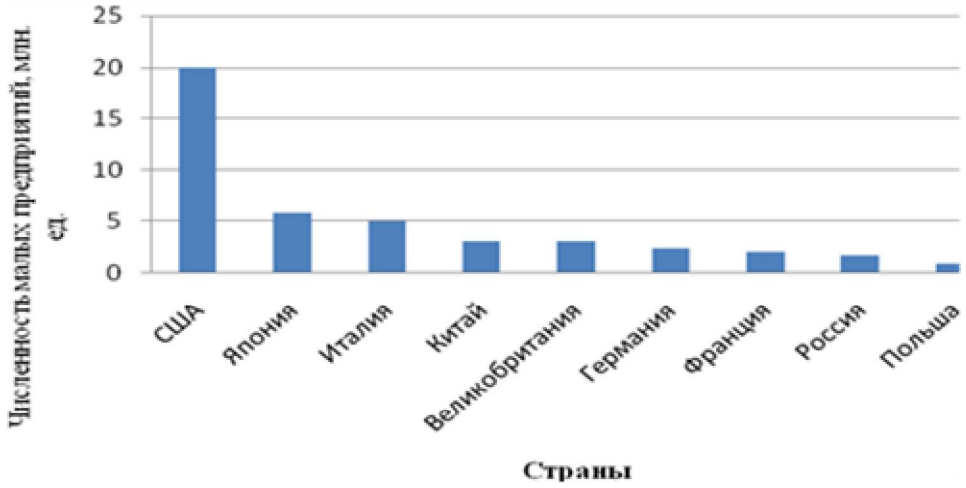

Рисунок 2. – Диаграмма, характеризующая численность малых предприятий разных стран [11]

Количество малых предприятий во Франции составляет около 2,0 млн., в Германии – 2,3 млн., в Великобритании – 3,0 млн., в Италии – 5,0 млн., в Японии – 5,7 млн. (99% от общего числа предприятий), в Китае около 3 млн. малых предприятий и более 30 млн. индивидуальных предпринимателей. В России по данным Федеральной службы государственной статистики в 2009 году насчитывалось 1 602 521 малых предприятий, из них 1 374 777 – это микро предприятия [12] .

В странах Западной Европы и США всерьез считают, что малый бизнес нуждается в помощи и поддержке; в этих странах создана целая и цельная система государственной поддержки небольших фирм, которая осуществляется в различных формах:

1. Гарантированная помощь малому бизнесу в получении государственных заказов. Например, в США уже давно 23% заказов госбюджета непременно достаётся малому бизнесу.

2. Дешёвые кредиты малому бизнесу. В США льготный кредит для малого бизнеса составляет 9% годовых. Во Франции для кредитования малых предприятий существует специальный фонд объемом 2 млрд.

3. Налоговые льготы малому бизнесу. В Германии первые два года существования малое предприятие освобождается от всех выплат (в Испании – на 5 лет), в кризис налог на прибыль снизили с 39% до менее чем 30%, уменьшили отчисления в фонды соцстрахования (взнос по безработице – с 6,5% до 3,3%).

4. Обеспечение доступной системы обучения и повышения квалификации предпринимателей. Во всех развитых странах существуют программы обучения бизнесу. К примеру, в Германии в предпринимательскую деятельность вовлекают в прямом смысле со школьной скамьи, для старших школьников созданы мини-предприятия, финансово поддерживается студенческое предпринимательство.

В России достаточно популярной формой развития малого бизнеса является Премия в области поддержки малого и среднего бизнеса «Основа Роста».

Цель Премии – содействовать развитию экономики России путем укрепления позиций малого и среднего предпринимательства. В рамках Премии поставлены задачи по выявлению, поощрению и тиражированию лучших практик по поддержке и развитию малого и среднего бизнеса; стимулированию внедрения инновационных проектов и программ поддержки малого предпринимательства; содействию формированию положительного образа отечественного предпринимателя и стимулированию постоянного освещения темы малого и среднего предпринимательства в средствах массовой информации [13] .

В настоящее время коммерческие отношения формируются в условиях высокой конкуренции, неопределенности и неустойчивости рыночной среды. Для того чтобы

добиться успеха в предпринимательской деятельности, уже недостаточно использовать лишь маркетинговые подходы, требуется применение современных высокоэффективных способов и методов управления потоковыми процессами. Наиболее прогрессивным научно-прикладным направлением в данной области является логистика [14].

Сегодня логистика пронизывает практически все виды человеческой деятельности. Какую бы работу человек ни выполнял, он так или иначе использует правила и принципы логистики.

Плоткин Б. определяет логистику как основной инструмент достижения для фирмы необходимой конкурентоспособности, ибо рациональные закупки обеспечивают минимум издержек – как в производстве, так и в торговле. С. Уваров считает, что конкурентные преимущества все в большей степени определяются тем, насколько эффективно фирма создает логистическую структуру. И это сегодня доказано многими компаниями, имеющими в своих структурах либо логистическую службу, либо департамент логистики, которые четко организовывают и координируют движение потоков материальных ресурсов и готовой продукции конечному потребителю, добиваясь при этом конкурентных преимуществ и устойчивой позиции на рынке [15].

Эффективность функционирования предприятия, использующего логистику, достигается в основном за счет:

– резкого снижения себестоимости товара;
– повышения надежности и качества поставок.

Использование на малом предприятии логистической системы предусматривает управление всеми операциями как единой деятельностью. Для этого на предприятии необходимо организовать специальную логистическую службу, которая будет управлять материальным потоком, начиная от формирования договорных отношений с поставками и заканчивая доставкой готовой продукции потребителю (рис. 3).

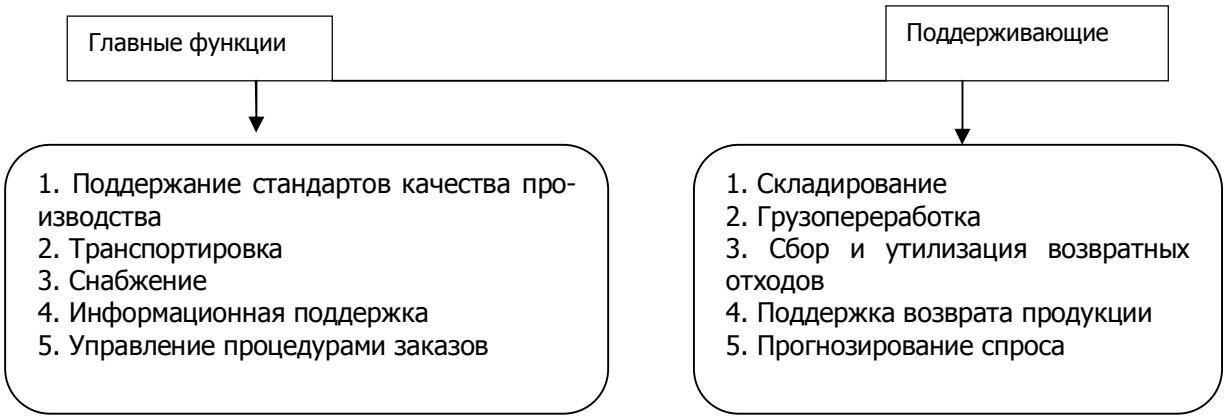

Рисунок 3. – Классификация функций в логистической системе на предприятии (составлена авторами)

Перечисленный комплекс задач должен решаться в рамках фирменной логистической стратегии, её оптимизации управления материальными и сопутствующими им потоками с точки зрения:

– оптимизации (минимизации) уровней всех запасов МР, НП, ГП внутри производственно-технологического цикла и складской системы;
– сокращения времени производственно-технологического цикла;
– уменьшение всех логистических издержек в производстве ГП [16].

Основная задача производственной логистики состоит в создании и обеспечении эффективного функционирования интегрированной системы управления материальными потоками на предприятии.

Управление материальным потоком на промышленном предприятии представляет собой процесс целенаправленного воздействия на производственные подразделе-

ния, занятые продвижением материальных и информационных потоков из пункта производства в пункт потребления продукции [17] .

Для того чтобы сократить издержки предприятия, в том числе малого, используют различные варианты управления материальным потоком в рамках внутрипроизводственных логистических систем.

Первый вариант носит название «толкающая система» и представляет собой систему организации производства, в которой предметы труда, поступающие на производственный участок, непосредственно этим участником у предыдущего технологического звена не заказываются. Материальный поток «выталкивается» получателю по команде, поступающей на передающее звено из центральной системы управления производством.

Второй вариант основан на принципиально ином способе управления МП. Он носит название **«**тянущая система**»** и представляет собой систему организации производства, в которой детали и полуфабрикаты подаются на следующую технологическую операцию с предыдущей по мере необходимости.

Применение логистической концепции в малом бизнесе полезно и весьма ценно тем, что дает возможность реализации как экономических, так и «технических» интересов участников продвижения материального потока вплоть до конечного потребителя, а также соблюдения принципов системности и оптимальности, способных привести к желаемому рыночному результату [18].

Внедрение логистики в туризм возникло с появлением у людей понятия массового отдыха, когда большое количество туристов начало выезжать из своих стран на отдых в страны, находящиеся на большом расстоянии от их места жительства. Логистика начинает использоваться на одном уровне с менеджментом, маркетингом и другими науками для привлечения и донесения информации до покупателей.

Логистика туризма – новейшее научно-практическое направление, которое исследует особенности туристической отрасли, в частности прикладывает логистические принципы к ее геопространственной организации и управлению. Применение логистических принципов в деятельности малых туристических предприятий позволяет значительно повысить прибыльность туристического бизнеса за счет сокращения расходов и повышения уровня логистической координации всех операций из обслуживания туристов (рис.4).

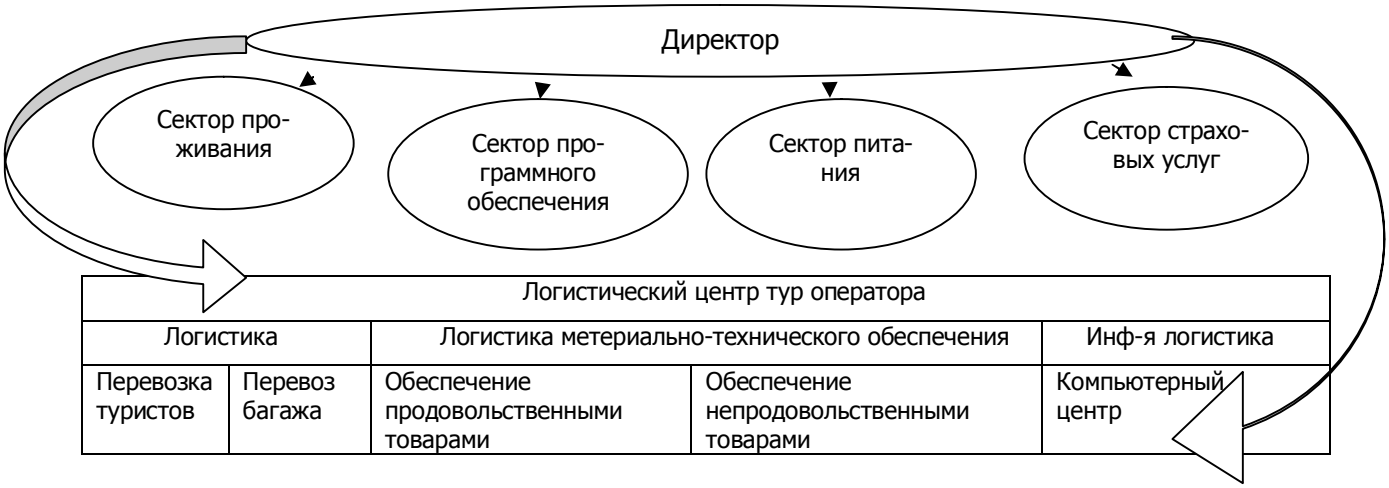

Рисунок 4 – **Место логистики в структуре туристического хозяйства (туроператора)** (составлен авторами)

Сегодня уже не вызывает ни у кого сомнения, что внедрение логистических принципов в деловую среду является очень выгодным и престижным делом, особенно для больших компаний. В то же время и небольшие компании, каких на туристском рынке большинство, используют принципы деловой логистики, увеличивая свою прибыль и снижая издержки.

Управление деловой логистической системой – это системный принцип, охватывающий, в конечном счете, все мероприятия по использованию информации и перемещению потоков туристов по каналам фирмы. Это означает, во-первых, что специалисты, призванные управлять этой деятельностью, должны понимать проблемы всего предпринимательства в целом и учитывать, что принятие решений в одной области логистической системы может повлиять на систему в целом. Во-вторых, деловая логистика в туризме самым тесным образом связана с обслуживанием потребителей, учитывает предложение туристского продукта на рынке при заранее определенных затратах и параметрах обслуживания. Это подразумевает наличие рыночных аспектов в логистических системах туризма [19].

Туризм нуждается в логистике, логистика невозможна без информации и технологий работы с этой информацией – информационных технологий.

Сущность информационной логистики в туризме состоит в организации потоков данных, сопровождающих продуктовый поток, и является существенным звеном, которое связывает снабжение, производство и сбыт. Информационная логистика оперирует комплексом экономической информации в горизонтальном и вертикальном направлениях, во внутренних и внешних координация и требует соответствующей инфраструктуры. Под информационной инфраструктурой логистической системы в туризме понимают совокупность взаимосвязанных средств и методов, обеспечивающих подготовку информации, а именно: сбор данных и их первичная обработка, контроль достоверности, хранение и передача информации, ее обновления, корректировки и презентация [20] .

В стратегии развития и управления малыми туристическими фирмами используется не только информационная логистика, но и финансовая логистика. Содержанием финансовой логистики в туризме является раскрытие общих особенностей логистики финансово-банковских услуг, сущности денежных потоков в туризме, управление финансовыми потоками туристических предприятий, логистика финансового планирования и прогнозирования туристической деятельности.

Также является важной транспортная логистика в туризме, которой принадлежит классификация транспортных путешествий и транспортных средств в туризме, выбор вида транспорта и компании-перевозчика, а также освещение специфики логистики воздушных, автомобильных и железнодорожных путешествий туристов, логистического обеспечения морских и речных круизов и прогулок [21].

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что внедрение логистических принципов в управление малыми туристическими фирмами позволяет сократить расходы и таким образом повысить эффективность деятельности туристического предприятия и увеличить его прибыль, дает возможность обеспечить устойчивое развитие туристического бизнеса в рамках туристско-рекреационной зоны, области, страны. Туристическая логистика является жизненно важным компонентом экономики.

Современное состояние логистики в России характеризуется рядом противоречивых тенденций. Особенно тяжело приходится малым и средним предприятиям, для которых создание отдельного структурного подразделения логистики является экономически нецелесообразным, а на фоне большого количества предложений на рынке товаров и их аналогов все сложнее зарабатывать только за счет развития производства и маркетинга [22]. В связи с этим важным будет переход к аутсорсингу как таковому (информационных, интеллектуальных, финансовых, маркетинговых и др. услуг [23, 24]) и, конкретно, к аутсорсингу логистических услуг, который позволит компаниям совершать международные торговые операции, снимая с себя заботы, связанные с таможенным оформлением, хранением, обработкой, сопровождением и доставкой грузов.

В пользу логистического аутсорсинга свидетельствует мировой опыт. Например, доля аутсорсинга в общем объёме логистических услуг в разных странах Европы составляет около 60% [25].

К числу выгод и преимуществ аутсорсинга логистических услуг относятся следующие:

1. Снижение рисков – все риски, связанные с реализацией логистической функции, ложатся на другую компанию.

2. Уменьшение доли капитальных инвестиций – капитальные инвестиции в логистику так же переходят на внешнюю организацию, при этом доля их уменьшится за счет увеличения продаж своих услуг.

3. Фокусировка на ключевых компетенциях – перекладывая на стороннюю организацию выполнение не главных функций ,компания может сосредоточиться на выполнении своих главных задач, что позволит усовершенствовать ключевые процессы и получить дополнительное конкурентное преимущество.

4. Экономится время, так как профессиональный логистический оператор имеет больше возможностей в области управления грузопотоками, обладает необходимыми компетенциями и опытом в данной сфере [26] .

Однако в настоящее время многие фирмы отмечают ряд проблем в области логистики и аутсорсинга логистических услуг, которые не позволяют успешно развиваться как данному направлению, так и самим малым и средним предприятиям. К таким проблемам можно отнести:

– отсутствие на рынке достаточно компетентных и мощных логистических операторов, которые могли бы справиться с управлением всей логистикой, а также низкий уровень доверия к сторонним компаниям;

– невозможность комплексной интеграции компании-заказчика и компании-аутсорсера из-за несоответствия технических и информационных стандартов;

– несоответствие заявленного и фактически реализуемого комплекса услуг.

Для решения этих и других проблем, связанных с развитием логистического аутсорсинга, необходимо:

– построение логистического мышления на всех уровнях управления;

– создание надежной и устойчивой законодательно-правовой базы для всех сфер интегрированной логистики;

– обеспечение комплексности и одновременности, усовершенствования и объектов логистической инфраструктуры. На уровне мелких транспортных, экспедиционных компаний совместно с владельцами складов необходимо рассмотреть вопросы объединения усилий на равноправных условиях;

– создание специализированной системы обучения для работы в логистической сфере [26].

Реализация предложенных мер и мероприятий позволит укрепить положение мелких и средних фирм на международном пространстве, привлечь инвестиции и улучшить экономическое развитие страны, как на микро, так и на макроуровнях.

Логистика как сегодня, так и в будущем будет основным фактором в конкурентной борьбе. Успех в этой борьбе между малыми предприятиями и сетями единой цепочки создания стоимости, между странами и экономическими регионами определяется, в первую очередь, уровнем компетенции в логистике. Так, исследования, проведенные на предприятиях, доказывают положительную взаимосвязь между эффективной логистикой и успехом в предпринимательской деятельности. Это свидетельствует о важности логистики в перспективе развития малого бизнеса [27].

Использование принципов логистики в сфере малого бизнеса позволит существенно снизить объемы запасов, что высвободит ресурсы, которые могут быть направлены на создание новых, более сложных видов продукции, новых ресурсосберегающих технологий.

Авторы полагают, что в будущем эта наука будет развиваться все больше и больше, так как происходит расширение товарно-денежных отношений между малыми предприятиями и организациями сопряженных отраслей. Компании, использующие логистические принципы, добиваются преимущества перед конкурентами и значительно увеличивают прибыль за счет снижения затрат, связанных с сокращением производственных издержек.

Таким образом, логистика – одно из самых перспективных карьерных направлений в деятельности российских предприятий на ближайшие годы. Тенденции развития предприятий всех секторов российской экономики позволяют предположить, что роль логистики как фактора успеха в конкурентной борьбе субъектов хозяйствования различных форм собственности и в будущем будет определяющей.

Литература и примечания

1. Малый бизнес и предпринимательство // URL: http://www.vdcr.ru/important/terminology/small-business.html
2. Малый бизнес: шокирующее сравнение Запада с Россией и Украиной // Альянс Медиа, 2010.
3. Думай о малом бизнесе больше, чем… о населении // Альянс Медиа, 2010.
4. Малый бизнес: проблемы и перспективы // URL: http://www.nisse.ru/business/article/article_1536.html?effort=
5. Совет Федерации. Совершенствование качества законодательного обеспечения развития малого и среднего предпринимательства. 2012 // URL: http://rudocs.exdat.com/docs2/index-588139.html?page=14
6. Кизим А.А., Данилюк О.В. Налоговое администрирование как инструмент государственной поддержки малого бизнеса // Матер. межд. науч.-практ. конф. «Модернизация стратегии экономического роста России». 25-29 мая 2011 (г. Геленджик).
7. Большие законы в поддержку малому бизнесу. 2011 // URL: http://www.o-nedvizhimosti.ru/category/biznes/bolshie-zakony-v-podderzhku-malomu-biznesu/
8. Совет Федерации. Совершенствование качества законодательного обеспечения развития малого и среднего предпринимательства. 2012 // URL: http://rudocs.exdat.com/docs2/index-588139.html?page=14
9. Васнев С.А. Статистика малого бизнеса и предпринимательства // URL: http://www.hi-edu.ru/e-books/xbook096/01/part-020.htm
10. Статистика малого бизнеса в России 2012 // URL: http://b2bzona.org/
11. Макарова М.В. Малый бизнес: зарубежный опыт и уроки для современной модернизации экономики России // URL: http://lib.convdocs.org/docs/index-106392.html
12. Малый бизнес: зарубежный опыт // URL: http://businessidei.com/interesnoe/277-malyjj-biznes-zarubezhnyjj-opyt.html
13. Думай о малом бизнесе больше, чем… о населении // Альянс Медиа, 2010.
14. Логистика в малом бизнесе // URL: http://www.dist-cons.ru/modules/logistic/section1.html
15. Значимость логистики // URL: http://logisticstime.com/znachimost-logistiki/znachimost-logistiki/
16. Логистика в малом бизнесе // URL: http://www.dist-cons.ru/modules/logistic/section1.html
17. Ельдештейн Ю.М. Производственная логистика // URL: http://www.kgau.ru/distance/fub_03/eldeshtein/logistika/02_02.html
18. Значимость логистики // URL: http://logisticstime.com/znachimost-logistiki/znachimost-logistiki/
19. Квартальнов В.А. Стратегический менеджмент в туризме // URL: http://tourlib.net/books_tourism/kvartalnov7-4.htm
20. Основы тур логистики. 2012 // URL: http://4tyr.com/tour-logistika-turizm/11-osnovy-tur-logistiki.html
21. Смирнов И.Г. Логистика туризма: комплексный подход // URL: http://www.rusnauka.com/22_NIOBG_2007/Economics/25102.doc.htm
22. Аутсорсинг логистических услуг как инструмент повышение эффективности бизнеса // URL: http://www.s-logistics.gsf.ru/article/110/51/
23. Кизим А.А., Старкова Н.О., Михайлюк О.В. Аутсорсинг информационно-интеллектуальных процессов современного предприятия // Вестник «РИНХ». 2011. №3.
24. Кизим А.А., Михайлюк О.В. Аутсорсинг как экономическая категория в условиях глобализации и интернационализации мирохозяйственных процессов // Экономика устойчивого развития. 2011. № 11.
25. Логистика на аутсорсинг // URL: http://www.tkuth.ru/306-logistika-na-autsorsing.html
26. Еркович Е.М. Применение аутсорсинга логистических услуг как основной фактор развития малых и средних // URL: http://referatdb.ru/kultura/1815/index.html?page=23
27. Состояние развития логистики и тенденции будущего // URL: http://www.cfin.ru/press/loginfo/2001-07/4-7.shtml

УДК 334.7:658

АУТСОРСИНГ ФАКТУРИРОВАНИЯ И МОДИФИКАЦИЯ УЧЕТНЫХ ПРОЦЕДУР НА ПРОМЫШЛЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЯХ

© 2013 г. С.С. Исаулова, А.А. Кизим

Кубанский государственный университет
350040, г. Краснодар,
ул. Ставропольская, 149

Kuban State University
149, Stavropolskaya st.,
Krasnodar, 350040

В статье рассматриваются формы аутсорсинга, особо выделяются расчетные процедуры в сфере фактурирования. Используя немецкий опыт и на основе цепочки создания ценностей, показывается модификация других ее звеньев, именно, принципиальное изменение технологии бухгалтерского учета. Обобщаются позитивы и негативы аутсорсинга данного вида. Обосновывается авторская посылка о границах целесообразности его применения.

Ключевые слова: *аутсорсинг, аутсорсинг фактурирования, аутсорсер, расчетный центр счетов-фактур, цепочка создания ценностей, стратегическая воспроизводственная сеть, учетные процедуры.*

The article studies the forms of outsourcing, points out settlement procedures in the area of billing. Using German experience and the value chain, shows a modification of its other units, namely the fundamental change in the technology of accounting. Summarizes the positives and negatives of this type of outsourcing. Substantiates the author's stance on borders feasibility of its application.

Keywords: *outsourcing, outsourcing billing, outsourcer, settlement center invoices, value chain, strategic reproduction chain, accounting procedures.*

Современный процесс экономического развития основан на преобразовании мирового потенциала, органическом включении технологий всех хозяйствующих единиц в индивидуальную цепочку создания ценностей и на этом основании создании особых конкурентных преимуществ каждого предприятия, тем самым существенно расширяя функции и формы разделения труда на всем экономическом пространстве. Развитие международного сотрудничества связано во многом с усилением процессов международной кооперации. Рассматриваемые процессы ведут к расширению возможностей хозяйствующих субъектов и, как следствие, усилению их конкурентоспособности за счет инновационных решений в области управления бизнес-процессами. Одной из актуальных форм управленческих процедур в системе мирохозяйственных связей является аутсорсинг, переходящий границы национальных формирований. В случае обоснованно построенных моделей и процедур он представляет собой эффективный инструмент экономического развития каждой страны и протекающих в ней бизнес-процессов, успешную модель управления, позволяющую добиться повышения конкурентоспособности России.

Термин «аутсорсинг» (outsourcing) переводится с английского как «заключение договора подряда с внешними компаниями». При развитии механизмов и процедур применения аутсорсинга в отдельных исследованиях подчеркиваются существенные трудности при его практическом использовании [1]. Именно, в законодательстве России термин аутсорсинга юридически не определен, и соответственно не закреплен порядок заключения аутсорсингового контракта, не установлены права и обязанности сторон, смешивание его с термином подрядных отношений происходит даже на топ уровне. Это объясняется, прежде всего, недостаточной теоретической проработанностью проблемы, из которой было бы четко видно, что аутсорсинг представляет собой принципиально новую модель развития предприятий, которая существенно преобразу-

ет развитие экономики. Именно в теоретических исследованиях недостаточно проведены разграничения между субподрядом и аутсорсингом. Так, Д.В. Черемисин справедливо признает, что такие отличия существуют, однако они состоят в том, «субподрядная система охватывает только производственную и научно-производственную сферу. Субконтрактация – способ организации промышленного производства, рассчитанный на взаимодействие головного предприятия – «контрактора» и широкой сети гибко специализированных поставщиков - «субконтракторов» [2]. Д.В. Черемисин и Н.Н. Думная отмечают, что «аутсорсинг имеет все черты субконтрактации, следовательно, является ее новейшей формой; разница состоит, прежде всего, в объектах и процессах, переходящих на субконтрактацию. Основное отличие субподряда (субконтрактации) от аутсорсинга состоит в том, что субподрядная система охватывает только производственную и научно-производственную сферу [3]. Нам представляется такое ограничение мало оправданным.

Прежде чем перейти к отличительным моментам, остановимся на определении аутсорсинга [4], анализ которого способствует выделению его особенностей. Аутсорсинг может быть определен как форма сотрудничества между предприятиями, при котором независимый внешний исполнитель (аутсорсер) привлекает, организует и использует от своего имени и на свою ответственность, но в интересах заказчика, факторы производства для выполнения задачи или функции в соответствии с требованиями заказчика на безрисковой возмездной основе. Основная мотивация компании при обращении к аутсорсеру – привлечение отсутствующих у нее компетенций для достижения своих стратегических целей. В аутсорсинговой модели хозяйствования некоторые функции, которые ранее были прерогативой внутренних подразделений компании (бухгалтерский учет, юридические услуги, маркетинговые исследования, обслуживание внутренней информационной сети, обработка входящей информации, PR и многие другие) передаются иным, узкоспециализированным обслуживающим организациям.

Представляется уместным напомнить об особенностях аутсорсинговых бизнес моделей [4], вытекающих из высоких инноваций, передаваемых на аутсорсинг отпочкованных функций:

– к первой тенденции относится приобретение доступа к инновациям и на этой основе существенный рост конкурентоспособности;

– ко второй тенденции относится расширение географической сферы хозяйствующих взаимодействий – от уровня отдельной фирмы до глобальных отношений;

– третьей тенденцией развития аутсорсинга является постепенное приобретение им стратегического характера, т. е. вплетение взаимодействий в стратегию фирмы, приобретение таковых стабильной, долгосрочной основы;

– четвертой тенденцией является изменение приоритетов переданных на аутсорсинг услуг – далеко не всегда они относятся к дополнительной деятельности, а лишь дают возможность концентрации предприятия на выполнение более узкого круга задач, выбираемых по адекватным критериям;

– пятая тенденция отражает появление совершенно новых форм аутсорсинга по критерию участвующих сторон, масштабу и степени влияния на экономику определенной страны или региона. Ранее исследователями аутсорсинговых процессов отмечались новые формы аутсорсинга, но при этом они относились в большей степени к изменению функций и процессов, передаваемых на внешнее исполнение. Так, в исследовании А.А. Кизим, О.В. Гуров отмечали появление аутсорсинга государственных функций [6], К. Савченко-Белинский [7] рассматривает аутсорсинг туристического и гостиничного бизнеса. Нам представляется целесообразным упомянуть об аутсорсинге учетных функций.

При всей существенности всех пяти особенностей подчеркнем стратегический аспект – долгосрочное и устойчивое изменение бизнес-моделей функционирования предприятий. Именно построение таких моделей, адекватных конкретным взаимоотношениям между хозяйствующими субъектами, является предметом данной статьи.

Принципиальное влияние на звенья в цепочке создания ценностей выражается в следующей последовательности. Предприятие функционирует в рыночном взаимодействии между поставщиками и потребителями. Ценность предприятия формируется из результатов производственной деятельности поставщиков. С другой стороны, от ре-

зультатов деятельности предприятия зависят и результаты производства (ценность) потребителей его продукции, так как теперь оно приобрело статус поставщика последнего. К тому же было бы неправомерным утверждать, что фирма (потребитель продукции) индифферентна ценности поставщика; от нее зависит характер выпускаемой в дальнейшем продукции и, следовательно, технология ее производства. Далее, ценность продаваемой продукции фирмы определяется не только производственным уровнем, но и тем, какими технологиями формируется маркетинговая сеть, то есть элементами маркетингового микс. Аналогичные рассуждения уместны для поставщиков фирмы, имеющих свою рыночную цепочку преобразования ценностей [8].

В данном случае отдельно взятая компания является лишь частью системы создания ценности. М. Портером рассматривается также модификация данной схемы в случае диверсифицированного предприятия, когда цепочка создания ценности одного вида продукта определяет ценность другого.

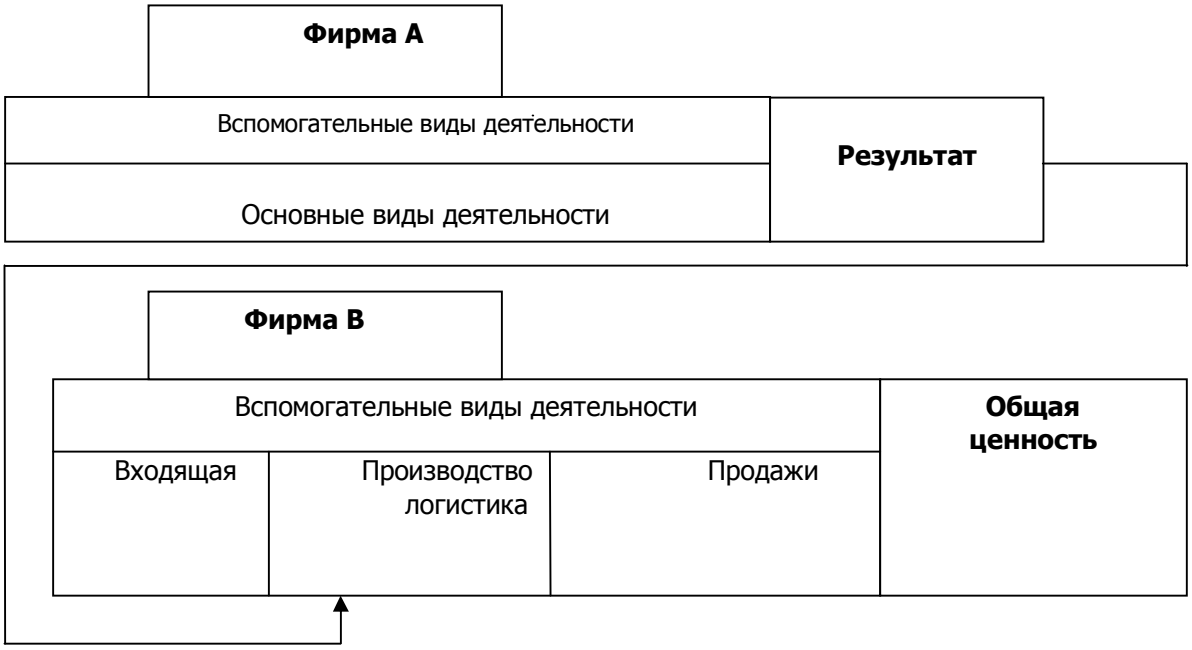

Рисунок 1. Схема создания общей ценности в стратегической воспроизводственной сети (авторское представление)

В этой посылке важно отметить следующее: интеграция поставщиков и потребителей существенно изменяет место последних на рынке, так как создается новая ценность, определяемая возможностями интегрирующихся сторон. Данный тезис отражен на рисунке 1.

Отметим, что на рисунке 1 интеграция осуществляется в производственной сфере. Однако виды аутсорсинга значительно шире, и от исследуемого его вида зависят адекватные ему бизнес модели. Именно раскрытие данной посылки в сфере учетных и расчетных операций и является главным предметом исследования данной статьи.

В таблице 1 приведен анализ рейтинга популярности различных видов актсорсинга в России.

Таблица 1 – Рейтинг популярности видов аутсорсинга в России в 2009 году [9]

Ранг	Вид аутсорсинга	Количество баллов по 10-ти бальной шкале
1	Физическая охрана	7.71
2	Сфера обслуживания (уборка офиса, уборка территории, организация питания сотрудников, курьерская служба)	7.70
3	Логистика и транспорт,	7.28
4	Подбор, обучение персонала	6.64
5	IT инфраструктура, хостинг	6.51
6	Юридическое обеспечение деятельности	6.49
7	Call-центры	5.67
8	Бухгалтерский учет (полностью)	5.28
9	Бухгалтерский учет (отдельные участки)	5.14
10	Бизнес-планирование и оптимизация процессов	5.03
11	Документальный кадровый учет	4.17
12	Экономическая и информационная безопасность	4.16
13	Расчет заработной платы	3.78
14	Прочие виды деятельности (реклама, PR, дизайн, услуги по организации различных мероприятий)	2.01

На основании данной информации анализировалась роль аутсорсинга в логистике [9]. Мы же хотим отметить роль аутсорсинге в учетных операциях. Хотя популярность их еще не очень высока, однако важным фактом является появление таких процедур, и если предприятия будут видеть их эффективность, то их сфера будет расширяться. В указанной работе анализируются также данные по аутсорсингу поддерживающих, в том числе учетных операций, из опыта отечественных и зарубежных компаний, работающих на отечественном рынке, взятые из источника [11]. Авторами указывается на высокую степень концентрации бизнеса, а именно, первые три компании – Intercomp Global Services, BDO, Кадровый холдинг "Анкор" – по данным 2010 выполняют более 55% учетных операций среди 15 крупных компаний, приведенных в списке.

Совокупная выручка участников рейтинга по итогам 2010 г. составила 3,8 млрд. рублей против 3,2 млрд. рублей в 2009 г. Можно согласиться с доводами [12], что существуют тенденции «за» и «против», влияющие на развитие процесса аутсорсинга в учетной сфере. К ним относятся такие, как экономия затрат на учете или риски потери конфиденциальности информации, финансового контроля и др. Все они должны соизмеряться в конкретном случае, и лишь далее приниматься решение. Тем не менее, развитие аутсорсинга в учете в России – это реальность. Нам представляется, что анализ зарубежного опыта облегчит процесс принятие решений. В указанном выше перечне не выделяется в явном виде процедура выставления счетов-фактур, которая представляет собой завершающим этапом процесса управления издержками [13], и именно аутсорсинг данного вида с перениманием также сопутствующих операций по контроллингу произведенных услуг и получению денежных средств и рассматривается в данной статье.

Чтобы проследить влияние вычленения данной процедуры на деятельность предприятия, обратимся к модифицированной цепочке создания ценностей. Общепринятый ее вариант приведен на рисунке 2.

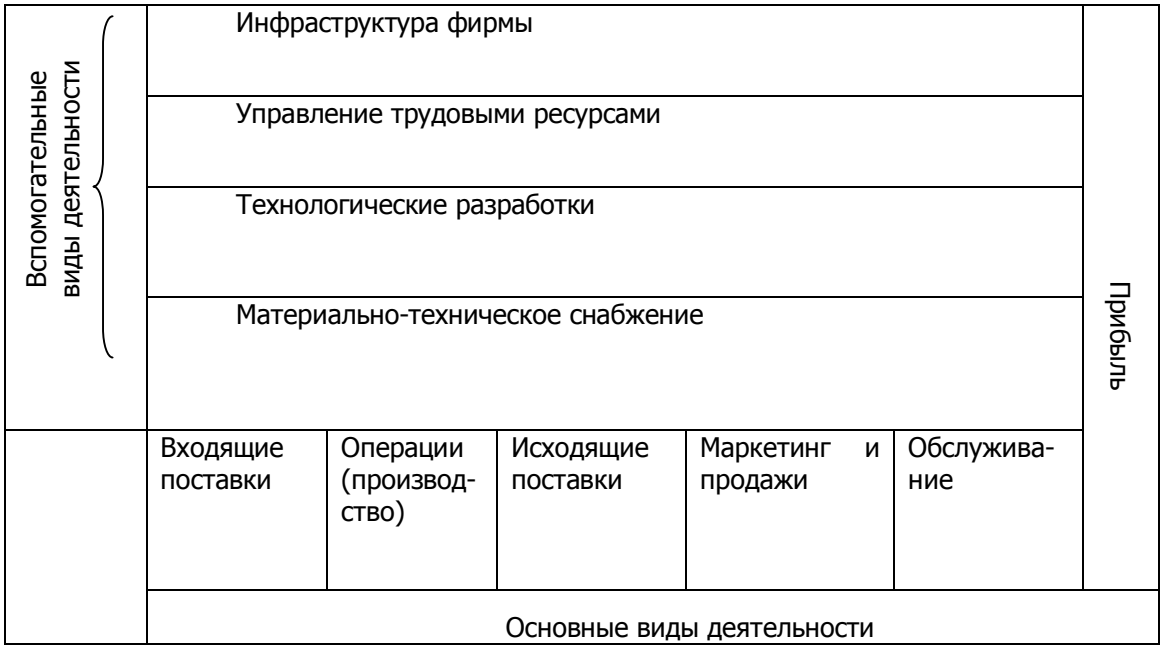

Рисунок 2. Цепочка создания ценностей по М. Портеру [14]

В нашем представлении в функциях инфраструктуры предприятий (фирмы) выделяется расчетный центр по выставлению фактур (рис. 3). Именно, для этой процедуры решается целесообразность передачи ее на аутсорсинг.

Рисунок 3. Место расчетного центра в цепочке создания ценностей (авторская конкретизация)

В данном случае изображенный на рисунке 1 результат аутсорсера фирмы А влияет на общую созданную ценность через усиление инфраструктурных процессов.

В определенной степени к такой процедуре можно отнести факторинг, так как он также сопровождается набором средств для получения денег другим предприятием за неоплачиваемые счета [15]. Однако если факторинг можно грубо сравнить с «выколачиванием» денег с клиентов с сомнительной дебиторской задолженностью, то в исследуемом варианте речь ведется о нормальных случаях расчетов предприятия с

покупателями через специализированную посредническую фирму. Данная процедура близка к понятию цессии [16] – уступке прав требования на дебиторскую задолженность, закрепленную договором. Однако в данном случае ее следует разграничивать с договором о продаже дебиторской задолженности (факторинге), так как произведенные услуги остаются в собственности предприятия. [17] Последнее лишь передает на аутсорсинг услуги по денежному расчету дебиторской задолженности с сопутствующими ей процессами. Останавливаясь на примере одного из типичных предприятий по расчету дебиторской задолженности в Германии, отметим, что к своим задачам они относят регистрацию дебиторской задолженности, выставление счета-фактуры, кредитование предприятия под данную дебиторскую задолженность, перенимание процедуры контроллинга за получением долга от конечного пользователя [18]. Напомним также, что нами выделены критерии, по которым можно разграничить аутсорсинговые и неаутсорсинговые процедуры (экономическая важность, организационная (технологическая) и экономическая обособленность, экономическая целесообразность), и по ним мы делаем заключение о принадлежности процедур к аутсорсинговым [19].

Здесь нам хотелось бы обратить внимание на то, что фактурирование в обычном его понимании связано с непосредственной работой с клиентами и является завершением сделки, а поэтому относится к блоку обслуживания, принадлежащему основным видам деятельности цепочки создания ценностей и к тому же организационно далеко не всегда может быть выделено отдельно. Однако в нашем случае мы ведем речь о процедурах в специальных отраслях, к которым относятся, в том числе, предприятия по уходу за людьми. В данном случае в процессе непосредственной работы с клиентами осуществляется подписание с ними договоров и получение соглашений с организациями, перенимающими оплату услуг, базирующихся на вариантных расчетах оплаты за услуги по уходу. И лишь далее по истечении периода на основе фактически осуществленных услуг, заверенных подписью клиента, выставляются фактические счета-фактуры, что носит чисто расчетный характер. Поэтому, как нам представляется, представленные выше процессы управления дебиторской задолженностью правомерно принадлежат учетным процедурам и вполне отвечают критериям аутсорсинга [20] , то есть имеются все основания говорить в данном случае о процессах аутсорсинга во вспомогательных областях цепочки создания ценностей.

Наконец, остановимся на вытекающей посылке – применение аутсорсинга может потребовать адаптации технологии других звеньев цепочки создания ценностей, изображенной на рисунках 2 и 3. Именно в этом плане интересно обобщение немецкого опыта в изменении технологии учетных процедур предприятий в сфере ухода за пациентами, что вызвано следованию правовым нормам, регламентирующим налоговый и бухгалтерский учет.

Остановимся вначале на общепринятой технологии расчета результатов финансовой деятельности предприятий. Общее сопоставление ее логики для предприятий Германии и России свидетельствует об относительной сходности процессов расчета (расчет реализации по отгруженной продукции (документально оформленному выполнению услуг) и образовании дебиторской задолженности на основании разницы в сроках отгрузки и оплаты, списание сомнительных долгов и т.п.) [21, 22]. Схематично обобщим немецкую процедуру расчета доходов от реализации.

Вначале отметим, что немецкими законами допускается два способа расчета прибыли: превышение поступления средств над их расходованием или путем балансирования. Первый случай допустим лишь для предприятий, не принадлежащих к так называемым рыночным в определенном законом смысле (например, малым или общественно полезным) [23]. Второй случай является типовым, и в нем результат хозяйственной деятельности, то есть прибыль или убыток, рассчитывается на основании сравнения имущества и долгов, отраженных в балансе. Таким образом, в первом случае прибыль рассчитывается по заходу денег, во втором случае четко разделяются финансовые итоги и наличные средства. В последнем случае нами схематично выделены следующие шаги [24, 25].

1. Формирование финансовых результатов на основании выставленных счетов на каждый вид произведенной продукции и услуги отдельно. В данном случае учитываются все потенциальные доходы (корреспондирующий счет дебиторской задолженности), но наличные средства равны нулю, так как деньги еще не зашли. Все счета отнесены к категории открытых.

2. Поступление в течение отчетного года денежных средств. Доходы еще не меняются, но денежные средства уже на предприятие в определенном объеме поступили. Часть счетов оплачена, но часть еще открыта.

3. По истечении отчетного периода проводится анализ и классификация открытых счетов на четыре типа: по общепринятым критериям абсолютно надежные счета; счета, по которым по суждению предприятий оплата должна последовать; сомнительная дебиторская задолженность; счета, которые не будут оплачены по объективным данным предприятия (например, потребитель банкрот). Первая и вторая группа счетов остаются без изменения, в третьей – счета остаются также в балансе, но списываются на счет сомнительной дебиторской задолженности, поименно анализируются и списываются на величину прогнозной вероятности неполучения денег. Четвертая часть счетов списывается полностью. В данном случае наличность не меняется, но снижаются финансовые результаты, приближаясь к величине рыночной оценки неоплаченных услуг [26].

4. Немецкая отчетность характеризуется осторожностью [26], поэтому далее проводится паушальное списывание дебиторской задолженности второй группы счетов. Для определения процента списания используются статистические данные предприятия.

Величина дебиторской задолженности существенно сокращается и приближается к ожидаемому погашению оплаты за услуги в ближайшей перспективе. Отметим также, что в описанных случаях списание дебиторской задолженности имеет своим последствием сокращение доходов (или увеличение затрат – в зависимости от выбора способа бухгалтерской проводки правомерны оба варианта). В работе М.И. Кутера [27, с. 168 - 173] проводится анализ взаимовлияния дебиторской (соответственно кредиторской) задолженности и затрат и показывается неоднозначность данной динамики, связывая это с хозяйственной выгодой, приобретенной предприятием.

Случай аутсорсинга выставления счетов фактур имеет принципиально другую логику, хотя и приводит к аналогичному финансовому результату. Предприятие получает от фирмы-аутсорсера новый счет на все услуги в совокупности, так как отдельные счета выставляются на конечного пользователя фирмой-аутсорсером от своего имени (правда, с указанием производителя услуги) и со своим номером. Предприятие, передающее услугу на аутсорсинг, получает счет-агрегат с подробным описанием произведенной услуги, поименной структуры услуг и ценовых характеристик по каждому конечному пользователю за вычетом оплаты на обработку в соответствии с заключенным договором по аутсорсингу [28]. Однако как регистрация счета в бухгалтерии, так и его последующая оценка осуществляется по всей совокупности (оценочном единстве). Счет оплачивается сразу, и лишь в последствии осуществляются его списание на основе взаимодействия аутсорсера и конечных пользователей. Таким образом, описанные выше шаги выглядят следующим образом.

1. Авансовое финансирование предприятия на основании счета, выставленного аутсорсером по всем услугам в комплексе. Дебиторская задолженность погашается одновременно с ее возникновением – открытые счета отсутствуют.

2. Частичное списание счета - агрегата на услуги, не оплаченные потребителями, о чем информируется аутсорсером, и данная сумма средств у предприятия-заказчика, изымается. Здесь представляется новым, с авторской позиции, выделить следующий момент: предприятие-заказчик оставляет за собой право контролировать списание, и появляется тем самым два типа бухгалтерских трансакций. По первому их типу предприятие-заказчик согласно с корректировкой услуг, часть счета списывается, что приводит к одновременному уменьшению финансового результата в соответствии с сокращением ликвидных средств. По второму их типу предприятие не согласно со списанием, и лишь теперь появляется открытый счет на сомнительную сумму, которая подлежит проверке. Хотя наличные средства

предприятия и сократились, финансовый результат до момента выяснения остался прежним.

3. Пункт по своей сути сохраняется, однако анализ производится по счетам-агрегатам (оценочной единице).

В таблице 2 обобщены позитивные и негативные стороны аутсорсинга фактурирования такого вида.

Таблица 2. Позитивы и негативы передачи выставления счетов-фактур на аутсорсинг [29]

Критерии	Позитив	Негатив	Пояснение
Ликвидность	X		На текущий момент повышается, так как деньги поступают сразу на счет заказчика
Ведение инкассо	X		В идеальном случае передается на аутсорсера
Бухгалтерский процесс	X		Упрощается, так как операции регистрируются одним счетом-агрегатом
Качество	X		Как правило, достаточно высокое, так как процедуру оказывает специализированная фирма
Транспарентность		X	Как правило, понижается, так как процесс передается на сторону. Тем не менее, зависит от способа информированности заказчика
Взаимодействие с конечными пользователями, оплачиваемыми услуги		X	Существенно ухудшается, так как осуществляется через посредника. Кроме того, необходим отдельный персонал по отслеживанию соответствия между оказанными услугами поименно и выставленным счетом аутсорсера, причинами сокращения оплаты конечных пользователей, выработки способов дополнительного взаимодействия с ними
Соответствие внешней и внутренней отчетности		X	Как правило, разрывается, так как за пределами предприятия и для налоговых органов регистрируется и оценивается внешний счет-агрегат
Финансовые результаты	?	?	Необходимо сопоставление позитивов и негативов

Опыт показывает, что позитивы, как правило, перевешивают для малых предприятий, для которых своевременное поступление средств позволяет им выжить на рынке. Что касается предприятий, устойчивых на рынке, то негатив с определенной отсрочкой в получении наличности может заметно перевешиваться позитивом в росте общих денежных средств, контроллингом за процессом оплаты в соответствии с оказанными услугами, более тесной связью с конечными пользователями.

Литература, источники и примечания

1. Кизим А.А, Вылегжанина Е.В., Михайлюк О.В. Глобальный аутсорсинг как специфический тип международного разделения труда // Труды Кубанского государственного аграрного университета. 2012. №1 (34).

2. Черемисин Д.В. Аутсорсинг как элемент современного рыночного механизма: теоретический аспект теоретический аспект: Дис. ... канд. экон. наук. М., 2005.

3. Думная Н.Н. Аутсорсинг как новая форма организации бизнеса / Думная Н.Н., Черемисин Д. В. // Финансы. Деньги. Инвестиции. 2006. N 4. С. 3-19.

4. Кизим А.А, Вылегжанина Е.В., Михайлюк О.В. Глобальный аутсорсинг как специфический тип международного разделения труда // Труды Кубанского государственного аграрного университета. 2012. №1 (34).

5. Кизим А.А, Михайлюк О.В. Аутсорсинг как экономическая категория в условиях глобализации и интернационализации мирохозяйственных процессов // Экономика устойчивого развития. 2011. №8.

6. Кизим А.А., Андрианова-Ушакова А.А., Гуров О.В. Особенности перехода российских промышленных предприятий на аутсорсинг. Специфика правовой среды // Экономический анализ: теория и практика. 2008. №118 (123). С. 3-12.

7. Савченко-Белинский К. Зарубежный опыт использования аутсорсинга в развитии гостинничнo-туристического бизнеса России / К. Савченко-Белинский, К. Шмелев. // Международная экономика. 2008. №1. С. 64-68.

8. Porter Michael E. Wettbewerbsvorteile. (Competitive Advantage). Spitzenleistungen erreichen und behaupten. Frankfurt / New York. 6 Auflage, 2000.

9. Рейтинг популярности видов аутсорсинга в России. РБК. Рейтинг. // URL: http://rating.rbc.ru 17.12.2009

10. Кизим А.А., Михайлюк О.В. Структура российского рынка аутсорсинга // Сборник докладов «Повышение производительности труда, как базис инновационного развития». Краснодар. 2012. – Краснодар: НИИ экономики ЮФО. 2012.

11.Рейтинг компаний в области аутсорсинга учетных функций. 2010 // URL: http://www.collmex.de

12.Кизим А.А., Михайлюк О.В. Структура российского рынка аутсорсинга // Сборник докладов «Повышение производительности труда, как базис инновационного развития». Краснодар. 2012. – Краснодар: НИИ экономики ЮФО. 2012.

13. Михайлюк О.В., Кизим А.А., Исаулова С.С., Гуров О.В. Управление учетом производства: решение проблем на принципах аутсорсинга (отечественный и зарубежный опыт) // Матер. Междунар. науч.-практ. конф. «Научно-правовое обеспечение развития инновационной экономики и модернизации промышленной политики России» г. Нетания (Израиль), 5-9 февраля 2012. Краснодар: ЮИМ. 2011.

14. Porter Michael E. Wettbewerbsvorteile. (Competitive Advantage). Spitzenleistungen erreichen und behaupten. Frankfurt/New York. 6 Auflage, 2000.

15. Михайлюк О.В., Кизим А.А., Исаулова С.С., Гуров О.В. Управление учетом производства: решение проблем на принципах аутсорсинга (отечественный и зарубежный опыт) // Матер. Междунар. науч.-практ. конф. «Научно-правовое обеспечение развития инновационной экономики и модернизации промышленной политики России» г. Нетания (Израиль), 5-9 февраля 2012. Краснодар: ЮИМ. 2011.

16. Цессия. Википедия // URL: http://ru.wikipedia.org

17. Forderungsabtretung // URL: http://www.wirtsc haftslexikon24.com

18. Webportal ZAD // URL: http:// www.zad-northeim.de/

19. Михайлюк О.В., Кизим А.А., Исаулова С.С., Гуров О.В. Управление учетом производства: решение проблем на принципах аутсорсинга (отечественный и зарубежный опыт) // Матер. Междунар. науч.-практ. конф. «Научно-правовое обеспечение развития инновационной экономики и модернизации промышленной политики России» г. Нетания (Израиль), 5-9 февраля 2012. Краснодар: ЮИМ. 2011.

20. Там же.

21. Федосова Т.В. Бухгалтерский учет // URL: http://www.aup.ru/

22. Списание дебиторской задолженности на финансовый результат // URL: http://www.konbuh.ru

23. Einkommensteuergesetz. §4 (3). Wichtige Steuergesetze mit Durchführungsverordnung. 62. Auflage, nwb_ Textaufgabe.

24. Callmex. Einführung in die Buchführung Für Praktiker aus Unternehmen mit Buchungssätzen. und Kontierungslexikon. http://www.collmex.de

25. Kröger, Jürgen. Buchführung für Pflegeeinrichtungen. Großhansdorf, 2004.

26. Handelgesetzbuch // URL: http://www.gesetze-im-internet.de

27. Кутер М.И. Теория бухгалтерского учета. М., 2002.

28. Webportal ZAD // URL: http:// www.zad-northeim.de/

29. Составлена авторами.

УДК 332.49:330.4

МОДЕРНИЗАЦИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ НИЗКОЗАТРАТНЫХ ПРОИЗВОДСТВЕННО-РАСПРЕДЕЛИТЕЛЬНЫХ ЦЕПОЧЕК В РОССИИ: ЛОГИСТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

© 2013 г. А.А. Кизим, С.Н. Резников

Кубанский государственный университет
350040, г. Краснодар,
ул. Ставропольская, 149

Kuban State University
149, Stavropolskaya st.,
Krasnodar, 350040

Ростовский государственный экономический университет «РИНХ»
344002, г. Ростов-на-Дону,
ул. Б. Садовая, 69

Rostov State University of Economics
69, B. Sadovaya str.,
Rostov-on-Don, 344002

В статье теоретически формулируются и эмпирически обосновываются основные стратегические императивы перспективного развития низкозатратных производственно-распределительных цепочек за счет текущей модернизации инфраструктуры экономики, обеспечивающей снижение издержек и повышение эффективности будущей интеграции России в глобальный рынок.

Ключевые слова: *цепь поставок, инфраструктура, издержки, модернизация, цепочка создания добавленной стоимости, государство.*

The authors formulate and prove empirically the key strategic imperatives of long-term development of low-cost production and distribution chains at the expense of upgrading the current infrastructure of the economy, ensuring lower costs and increase of the efficiency of future integration of Russia into global market.

Keywords: *supply chain, infrastructure, costs, modernization, value chain, the state.*

Мощная научно-практическая рефлексия последних лет фактически табуировала любые попытки отхода от новомодного академического дискурса, связанного с оценкой путей и возможностей включения отечественных производственных компаний в международные цепочки создания добавленной стоимости. Повсеместная теоретическая апология этого прогрессивного академического тренда, а оная сущность последнего реально не вызывает сомнений, с нашей точки зрения, должна учитывать реальное макроэкономическое положение страны, которое формирует определенный уровень диспозиции отраслевого комплекса в части его готовности к развитию в рамках различных предлагаемых прорывных направлений роста.

Рассматривая состояние экономики России в целом, можно выделить ее основные болевые точки, к числу которых относятся:

- высокий уровень инфраструктурных издержек;
- растущая зависимость бюджета и внешнеторгового баланса от экспорта сырьевых товаров, преимущественно углеводородов;
- дорогие кредитные ресурсы;
- высокая стоимость рабочей силы;
- и др.

В условиях технологического ослабления национальной обрабатывающей промышленности мы имеем крайне неустойчивую экономику, которая в любой момент может потерять равновесие под воздействием незначительной бюджетной экономии, повышения фискального бремени или ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры.

Теоретически в системе государственного управления постоянно муссируется тема инновационного развития экспорта, умозрительные посылы которой резко контрастируют с реальной экономической обстановкой в стране, где на протяжении не-

скольких лет экспорт перманентно стагнирует уже не по причине снижения мировых цен, а в силу выработанности основной массы месторождений [1, с. 3-10]. Экономика отчетливо сигнализирует о невозможности дальнейшего наращивания физического объема экспорта в условиях отсутствия дополнительных преференций на разработку новых месторождений.

Все это априори не позволяет нам рассматривать сырьевой экспорт в качестве локомотива будущего экономического роста России как минимум на ближайшее десятилетие. Нюанс состоит в том, что Россия не расстается с идеей превращения в энергетическую сверхдержаву, но новый цикл такого перехода необходимо подготовить.

Экспортно-ориентированное развитие несырьевого сектора представляет собой достаточно привлекательную идею, однако этот вектор не может быть освоен слабеющей обрабатывающей промышленностью, которая не может быстро и эффективно переориентироваться и расти за счет внешнего спроса [2, с. 3-18]. Более вероятным сценарием здесь может стать уход отечественных компаний в иностранные юрисдикции. При этом необходимо учитывать и интерес к России со стороны теперь уже не только развитого, но и развивающегося мира: европейские и азиатские компании готовы и к инвестициям в Россию, и к наращиванию локализации [3, с. 194-200].

Следование неолиберальным принципам развития отечественной экономики, прокламирующим необходимость проведения в стране структурных и институциональных реформ, привело ее в состояние, где высокие зарплаты сосуществуют с не менее высокими налогами и растущими операционными издержками национального бизнеса. Модернизация производственных активов реально ограничена дороговизной и коротким сроком кредитных ресурсов, объем которых макроэкономически дозируется под воздействием денежного сжатия. На внутреннем рынке страны нарастает угроза роста импорта в условиях увеличения объемов потребительского кредитования, подогревающего внутренний спрос. Эта картина дополняется устойчивым падением темпа роста доходов населения в ближайшем будущем.

Таким образом, мы имеем не простую картину, в которой дефицит сырья и отсутствие внешнего спроса, равно как и падение спроса внутреннего, формируют неширокий выбор источников экономического роста, из числа которых, на наш взгляд, быстрее всего выпадают источники внешние.

На этом фоне единственной мобилизующей альтернативой может выступить только широкомасштабная модернизация внутренней инфраструктуры экономики страны. Общий состав составляющих инфраструктуры достаточно широко описан в научной литературе, где выделяют банковскую и финансовую, социальную, медицинскую. Так, выделяют транспортно-логистическую инфраструктуру [4], под которой понимают совокупность отраслей, предприятий и организаций, входящих в эти отрасли, а также видов их деятельности, обеспечивающих организационно-экономическое взаимодействие в рамках логистического процесса, осуществляемого хозяйствующими субъектами на основе принципов экономической эффективности как национальной экономики в целом, так и ее экономических субъектов в условиях конъюнктурных колебаний рынка. В современный момент инфраструктурные проекты представляют собой отработанный инструмент, использование которого обеспечивает не только развитие экономики, но и ее качественный подъем за счет роста производительности труда.

Сегодня интеграция России в международные производственно-сбытовые цепочки стратегически ориентирована на решение задачи увеличения уровня добавленной стоимости в экономике за счет более глубокой интеграции в глобальный рынок. Как мы показали выше, в краткосрочном плане РФ не имеет наличных ресурсных возможностей для достижения этой цели, но при этом имеет возможность альтернативного выбора, связанного с построением мощной внутренней экономики на основе реализации крупных инфраструктурных проектов. Институционализация этого направления может перерасти в создание инновационных кластеров, аккумулирующих в себе большое число новых технологических решений.

С точки зрения современной экономической теории, уровень и динамика добавленной стоимости создаваемого продукта определяются двумя основными факторами – трудом и капиталом. Оба фактора являются взаимозаменяемыми, а само замещение носит ярко выраженный прогрессивный характер. Реинвестируя прибыль в модерниза-

цию и наращивая объем инновационно ориентированных капиталовложений, бизнес получает возможность экономить на труде, повышая его производительность. Другой важный фактор увеличения эффективности – масштаб развития, который приводит к падению уровня постоянных издержек и дополнительной экономии.

Последний компонент, недостающий для полной сборки механизма экономического роста, – увеличение горизонта планирования, то есть долгосрочное стратегическое программирование бизнес-циклов.

С нашей точки зрения, именно отсутствие долгосрочных государственных программ и реального проектного управления на административном уровне тормозит наращивание частных инвестиций в инфраструктуру товарного рынка страны, дополнительный приток которых может стимулировать развитие государственно-частного партнерства. Этот тезис легко верифицируется современной практикой развития жилищного строительства в России, которое фактически исчерпало потенциал экстенсивного расширения внутри мегаполиса и требует высокоурбанизированной малоэтажной застройки новых загородных территорий. Сложность данного процесса состоит в необходимости обеспечения синхронного развития малоэтажного строительства и инженерно-коммунальной инфраструктуры, которые должны подпитываться постоянным притоком частных инвестиций. Основная причина дефицита последних сегодня – отсутствие реальных долгосрочных государственных программ развития загородных малоэтажных поселений и механизмов государственно-частного партнерства, позволяющих перераспределить нагрузку, связанную с реализацией данных проектов.

Проецируя этот пример на общие проблемные аспекты развития инфраструктуры, следует отметить, что государство должно сформировать понятные и четкие программы развития дорожной сети, электроэнергетической и жилищно-коммунальной инфраструктуры. Проектное стратегическое планирование в этой сфере на государственном уровне позволит бизнесу оценить их перспективы и уже сегодня инвестировать и в новые мощности, и в новые технологии.

Это условие является базовым для запуска процессов масштабного финансирования инфраструктурных проектов, на что указывает весь мировой опыт развития, в котором все периоды экономического подъема, так или иначе, опирались на внятное стратегическое планирование со стороны государства.

В реальной экономической ситуации государство может обойтись без дальних полувековых экстраполяций. Потенциал экономического роста на базе инфраструктурных проектов понятен и очевиден сегодня. В его реализации власть должна опираться на уже сложившийся и развивающийся бизнес, который абсолютно чувствует рынок и в условиях более четких перспектив и горизонтов развития, подкрепленных государственными программами, будет интенсивно наращивать инвестиции. Администрирование данного процесса должно быть сведено к необходимой консолидации возможностей, институционально укорененных и экономически обозначенных в сформировавшейся бизнес-среде.

Такая конвергенция автоматически способна вывести систему государственного управления на новый уровень, где будут доминировать не устаревшие идеологемы, а конкуренция конкретно-экономических расчетов и бизнес-схем реализации проектов.

Государство должно снять все системные ограничения на развитие экономики, формируя институционально и законодательно нестесненные условия для развития ее инфраструктуры, которая включает такие крупные составляющие, как тепловая энергетика, электроэнергетика, транспорт и современная жилая недвижимость.

С точки зрения логистики, все три сферы являются серьезным источником продуцирования инфляционного тренда, поскольку формируют завышенный уровень издержек отечественной экономики. Краткосрочная консервация тарифов естественных монополий вне инвестиций в эту сферу не имеет никакого долгосрочного реального эффекта. Это же касается развития дорожной сети, поскольку расходы на доставку товаров автомобильным транспортом уже перешагнули советский уровень данного показателя. Все эти прямые издержки дополняются косвенными расходами в виде высокой стоимости оплаты труда, которая апостериори выступает стоимостным следствием удорожания покупки и эксплуатации недвижимости, а также ограниченной мобильности населения.

В последние годы инициированный государством рост налоговой нагрузки и рост доходов в бюджетной сфере, соответственно, прямо и косвенно стимулировали рост трудовых затрат в корпоративном секторе экономики. В этих условиях корпоративный сектор оценивал «удорожание» трудовых ресурсов как фактор, снижающий эффективность производственного бизнеса и ограничивающий потенциал сохранения рыночной доли предприятий при прочих зафиксированных факторах.

Таким образом, именно государство сосредоточило на административном уровне основные рычаги снижения уровня транзакционных издержек, основной и перманентно растущий компонент которых образует расходы, связанные с увеличением инфраструктурной нагрузки на бизнес и прямым фискальным обложением.

Сегодня, как показывает мировая практика, развитие глобальных цепочек создания добавленной стоимости сопровождается колоссальной миграцией промышленных инвестиций, которые ориентируются преимущественно на более низкий уровень затратоемкости реализации заказов в отраслевых системах государств, входящих в цепочку. С этой точки зрения, Россия, не имея сиюминутной возможности органично и эффективно включиться в последнюю, может подготовить платформу для нового цикла экономического роста, связанного с интеграцией в транснациональную производственную инфраструктуру.

В русле такого вывода можно переопределить и задачу текущего развития внутренней экономики и ее инфраструктурной базы. Будущий экономический рост потребует от России накопления капитала и последующего наращивания инновационно ориентированных инвестиций. Базовым ресурсом мобилизации свободных инвестиций может выступить повышение уровня жизни населения, которое уменьшит объем трат на необходимое и сможет отложить на не столь нужное.

Емкий внутренний инфраструктурный рынок автоматически обеспечит нам масштаб проектов и повышение их эффективности за счет экономии.

Общий объем трат домохозяйств на российском рынке жилья и жилищно-коммунальных услуг составляет более 300 млрд. долл. Не развивая этот огромный не заполненный соразмерным и растущим предложением рынок, российские ученые и экономисты-практики всерьез рассматривают варианты расширения экспорта. Заметим, что объем последнего значительно меньше внутреннего рынка инфраструктурных ресурсов, а потенциал роста фактически обнулен по причине катастрофической технологической отсталости экспортно-ориентированных не сырьевых производств.

Опираясь на системную логистическую диагностику рассматриваемой нами проблемы, считаем необходимым заключить следующее.

Перспективы будущей интеграции России в международные цепочки создания добавленной стоимости сегодня детерминированы реальными возможностями снижения уровня издержек внутри страны. Реализация этого макроэкономического маневра на основе массового развития инфраструктуры товарного рынка и жилищно-коммунальной инфраструктуры позволит создать условия для формирования нового цикла экономического роста, основную роль в котором будут играть экспорт и инновационное развитие экспортно-ориентированных предприятий. В противном случае, российский бизнес, прежде всего развернутый во вне, окажется неконкурентоспособным.

Развитие инфраструктуры обеспечит создание институциональной платформы для мощной и конкурентоспособной национальной индустрии. Расширенная содержательная проработка рассматриваемой нами проблемы должна теоретически снять многие вопросы, эмпирический вектор решения которых сегодня крайне размыт. Мы имеем свободный рынок и гарантированный спрос, которые непонятным образом уравновешены целым шлейфом нерешенных задач модернизации ЖКХ, а также проблемой ограниченного доступа к денежным ресурсам. Алогичность этой диспозиции, в которой гарантированный спрос не может быть покрыт предложением, а отсутствие денег подменяется отсутствием инструментов их привлечения, требует наискорейшего разрешения.

Любое конъюнктурное или фундаментальное снижение рыночной привлекательности или экономической состоятельности сформулированных нами аргументов может быть скорректировано согласно естественным экономическим законам. Перепад в рентабельности между инфраструктурным и внутренне-ориентированным секторами

(формирующий одну из осей структурного неравновесия в экономике) можно нивелировать за счет внедрения новых технологий и повышения эффективности производительного использования ресурсов в инфраструктурной сфере [5]. Это повысит уровень рыночной привлекательности таких инвестиций, часть которых может быть аккумулирована через рынок субфедеральных займов, который в России на порядок меньше, чем в любой развитой стране мира.

Российский капитал уже обозначил свое желание инвестировать в сферу жилищно-коммунального строительства, интенсивное развитие которой может быть поддержано промышленным спросом на проекты внедрения технологических новаций в создание современной инфраструктуры.

На наш взгляд, в среднесрочной перспективе будущие потенциальные возможности интеграции России в открытый рынок и ее способность выстраивать длинные производственные цепочки определяется именно возможностью развития инфраструктуры отечественной экономики. Этот путь является достаточно характерным именно для России, которая, в отличие от многих экономически развитых стран, не перегружена излишним социальным бременем и запредельным уровнем долговой нагрузки корпоративного сектора и населения. И это в отличие от ряда стран Западной Европы, а также США, экономический подъем которых остановился в последнем цикле, связанном с кредитным стимулированием спроса на рынке недвижимости, динамика которого после кризиса не показала устойчивого роста.

Таким образом, реальные возможности эффективного встраивания России в международные цепочки создания добавленной стоимости идентифицируются сегодня потенциалом модернизации инфраструктурной базы страны, которая обеспечит снижение уровня издержек в экономике, повышая вероятность развития инновационно ориентированного национального бизнеса, более глубокого и эффективно интегрированного в глобальные цепочки поставок. Этот вектор максимально отвечает современным тенденциям индустриализации быстрорастущих развивающихся экономик, которая опирается не столько на локализацию полного цикла производства, сколько встраивание в глобальные производственные системы развитых стран на уровне отдельных технологических переделов.

Литература

1. Королев Н. Неопределенность мирового экономического развития: риски для России // Мировая экономика и международные экономические отношения. 2013. №4.
2. Ксенофонтов М.Ю. К вопросу о целевых установках, ограничениях и рисках структурно-технологической модернизации российской экономики // Проблемы прогнозирования. 2010. №3.
3. Альбеков А.У., Резников С.Н. Посткризисное развитие мировой экономики: вектор и модель восстановительного роста // Прошедший экономический кризис и тенденции будущего развития: матер. 7-й Междунар. науч.-практ. конф. ассоциации экономических университетов Южной и Восточной Европы и региона Черного моря (ASECU). Ростов-на-Дону, Россия, 6-8 октября 2011 г. / Рост. гос. эконом. ун-т. (РИНХ). Ростов н/Д, 2011.
4. Кизим А.А.. Демченко А.О. Факторы роста и угрозы развития современной транспортно-логистической инфраструктуры российских территорий // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2013. №19 (41).
5. Резников С.Н. Системно-структурная идентификация эмпирических сдвигов и структурных перекосов в системе межотраслевых пропорций воспроизводства [Электронный ресурс] // Современные исследования социальных проблем. 2012. № 12. URL: http://sisp.nkras.ru.

УПРАВЛЕНИЕ В ЭКОНОМИКЕ

УДК 338.24.01

О ГОСУДАРСТВЕННОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ

© 2013 г. В.Г. Агибалова

Кубанский государственный аграрный университет
350044, г. Краснодар, ул. Калинина, 13

Kuban State Agrarian University
13, Kalinina Str., Krasnodar, 350044

В статье рассматриваются различные подходы к определению роли государства в регулировании экономических отношений. Исследуя положения основных экономических теорий, делается вывод о возрастании потребности разработки новых механизмов государственного регулирования экономикой, детерминированной вступлением России во Всемирную торговую организацию.

Ключевые слова: *экономические теории, государственное регулирование экономики, глобализация, Всемирная торговая организация, продовольственная безопасность.*

In this article the author examines various methods of defining role of the government in regulating economic relations. Exploring basic economic theories, the author makes the conclusion of the increasing need to develop new mechanisms of government regulation of economy, determined by Russia's entry to the World Trade Organization.

Keywords: *economic theory, government regulation of the economy, the World Trade Organization.*

Проблема определения места государства в экономических отношениях была и остается чрезвычайно актуальной. Мыслители различных эпох пытались установить роль государства в повышении благосостояния его граждан, понять источники богатства самого государства. С развитием экономики и переходом ее к индустриальной стадии производства, ростом промышленного капитала, полемика обострилась, появились новые подходы к определению роли и значения государства в экономике, возникла потребность в научном обосновании проведения экономической политики.

Идеи государственного протекционизма были заменены принципами свободы предпринимательства и свободы торговли. А. Смит ограничивал роль государства функцией «ночного сторожа» – поддержания порядка, охраны и защиты частной собственности и конкуренции. Идея «естественной гармонии» (равновесия), которая устанавливается в экономике стихийно при отсутствии внешнего (государственного) вмешательства, является оптимальным режимом функционирования рыночной экономической системы, который А. Смит называл принципом «невидимой руки».

Д. Рикардо обращал особое внимание на необходимость выработки государственной экономической политики, способствующей росту производительных сил общества. Смит и Рикардо сформулировали основные положения политики фритредерства (от англ. free trade – свобода торговли) [1].

Однако даже основоположники классического либерализма, обосновывая принципы laissez-faire (принцип невмешательства), свободной конкуренции и свободного рынка, а также концепцию государства – «ночного сторожа», вместе с тем были вынуждены признать, что государство обязано выполнять ряд функций, призванных обеспечивать жизнеспособность и эффективность экономической системы. А. Смит, один из основателей теории рыночной экономики, – считал, что «обязанностью государя или государства является основание или содержание таких общественных учреждений и таких общественных работ, которые, будучи, может быть, в самой высокой степени

полезными для обширного общества в целом, не могут, однако, своей прибылью возместить расходы отдельного человека или небольшой группы людей. Поэтому нельзя ожидать, чтобы частное лицо или небольшая группа частных лиц основывала их или содержала» [2, с. 258-259].

Практически все известные экономисты признают большую роль К. Маркса в развитии экономической теории [3]. Он, его соратники и последователи рассматривали государство как участника производственных отношений. «Современное государство, – писал Ф. Энгельс, – какова бы ни была его форма, есть по своей сути капиталистическая машина, государство капиталистов, идеальный совокупный капиталист» [4, с. 290]. Государство становится в таком случае не только орудием классового господства, оно выступает не только как орган, осуществляющий ту или иную экономическую политику, но и как собственник, который берет в свои руки средства производства и приводит их в движение, т.е. выступает как хозяйствующий субъект.

Когда государство само приводит в движение производственные силы и таким образом становится субъектом хозяйства, оно становится и агентом производственных отношений. Появление государственной собственности на средства производства втягивает государство в непосредственные отношения производства, и в этих пределах функции государства осуществляются как экономические.

Развитие процессов обобществления приводит к тому, что у государства помимо надстроечных функций, в том числе воздействия на экономику, появляется функция по существу чисто хозяйственная: государство приводит в движение процесс производства, является собственником не только определенного круга средств производства, но и продукта как результата использования этих факторов производства [5, с. 548].

В период построения социализма в СССР и ряде других стран государство рассматривалось как орган планомерного руководства всей экономикой соответствующих стран, роль государства неизмеримо возрастала, в том числе и как политико-юридической надстройки. В указанный период подчеркивалась определяющая роль материально-технического производства и порождаемых им производственных отношений для политико-правовой надстройки, которая не следует пассивно за базисом. С этой точки зрения, политико-правовая надстройка не только обладает относительной самостоятельностью, но и оказывает активное обратное воздействие на экономические отношения.

«Идея государственного невмешательства, идея «laissez faire, laissez passer», определяла, как известно, всю внутреннюю политику европейских государств. Но затем наступила снова реакция. Все громче и громче стали раздаваться голоса против крайностей индивидуализма и против идеи невмешательства...» [6, с. 82].

Дж.М. Кейнс (1883-1946) и его последователи разработали стройную экономическую концепцию, теорию государственного регулирования, призванную устранить наиболее значительные пороки экономического общества, в условиях рыночных отношений, к числу которых относятся неспособность обеспечить полную занятость, а также произвольное и несправедливое распределение богатства и доходов [7, с. 341].

Исходя из того, что государство обладает большей экономической информацией, чем отдельно взятый индивид, Дж.М. Кейнс предполагал активное государственное вмешательство в экономические процессы с целью достижения поступательного развития.

Основные положения методологического подхода Дж.М. Кейнса сводятся к следующему. По его мнению, важнейшие проблемы расширенного воспроизводства необходимо решать не с позиции изучения предложения ресурсов, а с позиции спроса, обеспечивающего реализацию ресурсов. Рыночная экономика не может саморегулироваться, и поэтому вмешательство государства неизбежно. Кризисы перепроизводства нежелательны, поэтому проблему равновесия следует решать с позиции «эффективного спроса», который выражает равновесие между потребителем и производством, доходом и занятостью. Введение термина «эффективный спрос» стимулировало анализ макроэкономических показателей, что позволило выяснить, как функционирует экономическая система в целом, движется поток производимой, распределяемой и потребляемой стоимости. Основным инструментом регулирования экономики он признавал

бюджетную политику, на которую возлагались задачи обеспечения занятости рабочей силы и производственного оборудования.

Дж. М. Кейнс скептически относился к принципу «невидимой руки», сформулированному А. Смитом и ставшему кредо неоклассиков.

Теоретические выводы Дж.М. Кейнса основывались на анализе реальной экономической политики первой трети XX в. и особенно – экономического кризиса 30-х гг. На протяжении всего XX столетия важнейшим стабилизирующим фактором экономики стало увеличение объемов государственного бюджета. Так, если в 1929 г., до того как разразился Великий экономический кризис, закупки федеральным правительством США товаров и услуг составляли лишь 1% валового национального продукта, то к началу кризиса 1974-1975 гг. они составили уже 10% ВНП. В период Великого кризиса 30-х гг. администрация Президента США Ф. Рузвельта разработала и осуществила широкую программу так называемых социальных работ (строительство дорог, озеленение населенных пунктов, уборка улиц городов и т.д.). Были введены и реализованы также широкомасштабные программы социальной помощи неимущим слоям населения и безработным. Эти программы, помимо всего прочего, имели одной из целей повышение покупательной способности населения и тем самым стимулирование производства. Кроме того, была введена гибкая система налогообложения: в зависимости от конкретной конъюнктуры в экономике налоги повышались или снижались, что давало возможность сдерживать или стимулировать рост расходов потребителей. А это, в свою очередь, позволяло стабилизировать спрос [8, с. 104-105]. По инициативе администрации Президента Ф. Рузвельта были приняты законы о страховании по безработице, о социальном обеспечении, о федеральном страховании банковских депозитов, федеральные программы поддержки цен на сельскохозяйственную продукцию и множество других программ, направленных на достижение ряда социальных и экономических целей, которые назывались «Новым курсом».

Однако идеи кейнсианства не смогли в полной мере помочь обществу, основанному на рыночной экономике, в решении всех проблем и недостатков рынка. Подтверждением данного факта стал мировой экономический кризис середины 70-х гг. прошлого века.

Идеи Дж.М. Кейнса были развиты и легли в основу теории смешанной экономики, в соответствии с которой экономика регулируется как рынком, так и государством.

Столь разные взгляды экономистов на роль и значение государства, тем не менее, позволяют сделать вывод о том, что никто из них не исключал государство из системы рыночной экономики. Место и роль государства, методы, средства и формы участия государства в экономике в тех или иных теориях были неодинаковы, однако так или иначе оно всегда присутствует в экономической сфере. Кроме того, необходимо учитывать, что различия во взглядах исследователей на государство и экономику во многом предопределялись реальными историческими условиями и временным фактором, в пределах которых они работали.

Так, во второй половине прошлого века трансформация устоявшихся стереотипов государственного регулирования была обусловлена феноменом мировой глобализации. Государствами, первыми осознавшими это явление, стали Великобритания, США и Германия, которые и привели к власти консервативные правительства: М. Тэтчер в Великобритании, Р. Рейгана в США и Г. Коля в Германии [9].

Процессы мировой глобализации накладывают отпечаток на всю деятельность государства, в том числе и на государственное управление АПК. Глобализация как объективный реальный феномен обуславливает потребность пересмотра способов исполнения государством своих функций. Внимание при этом акцентируется, в первую очередь, на результативности и эффективности государственной деятельности в интересах общества. Без эффективного государства устойчивое и экономическое, и социальное развитие невозможно. Причем в условиях глобализации главной проблемой становится не размер государственного сектора, а качество управления им и экономикой в целом, эффективность государственного вмешательства в хозяйственную деятельность. Следовательно, рассматривать вопросы государственного управления в отрыве от такого явления, как глобализация не представляется возможным.

В условиях мирового экономического кризиса 2008-2009 годов возникли предпосылки рецепции кейнсианских идей. В США это проявилось внесением радикальных изменений в налоговый кодекс государства, были разработаны система мер борьбы с кризисом банковской системы, жилищного рынка; произошла реорганизация здравоохранения, ориентированная, прежде всего, на потребности среднего класса и неимущих граждан. В 2009 году в США был одобрен план чрезвычайных антикризисных мер, включающий в сбея положения о прямых государственных инвестициях в отрасли здравоохранения, образования, энергетики [10].

Техническое перевооружение, новые информационные технологии, современная телекоммуникационная инфраструктура ускоряют процессы развития экономики и социума. В этих условиях преобразование постиндустриального общества в информационное, отвечающее новым потребностям экономического развития, невозможно без продуманной и взвешенной государственной экономической политики [11, с. 3].

Объективная необходимость государственного регулирования рыночной экономики предопределяется ее несовершенством (несостоятельностью). В экономической теории подробно изучаются типы (виды) несостоятельности, несовершенства рынка [12]. К ним относят несовершенство конкуренции, наличие внешних эффектов, отсутствие возможности предоставления в необходимом объеме общественных товаров (благ), существование неполных рынков, необходимость перераспределения доходов в целях обеспечения социальной справедливости, нестабильность экономического роста, несовершенство информационного обеспечения рынка. В последнее время на несовершенство рыночной экономики отрицательно влияют процессы глобализации.

В условиях вступления России во Всемирную торговую организацию (ВТО) обозначилась потребность в переосмыслении степени влияния государства на экономику. В некоторых отраслях, возможно, его придется сократить. В других, например в аграрном секторе, потребуется значительное реформирование существующих механизмов государственного управления, обусловленное необходимостью увеличения объемов государственного финансирования [13].

Итак, можно констатировать перманентное, активное переосмысление учеными роли государства в экономическом развитии, поиск оптимального сочетания государственного регулирования и объективных экономических закономерностей. «В целом все современные западные теории, так или иначе разрабатывающие проблему экономической роли государства в условиях рыночной экономики, располагаются между двумя концепциями, которые можно рассматривать как выражение крайних позиций. Это, с одной стороны, неокейнсианство, выступающее за расширение государственного вмешательства в экономику, а с другой стороны, неоклассические модели, призывающие последовательно сокращать государственное регулирование» [14, с. 35.]. Представляется, что модель Смита, т.е. модель невмешательства государства в экономику, взятая на вооружение в 90-е годы прошлого века, в России себя не оправдала. Время противопоставления рынка государству, а государства – рынку закончилось. Модель, предусматривающая продуктивное вмешательство государства в экономику, показала свою жизнеспособность: государство должно регулировать экономические отношения, формируя оптимальную макроэкономическую структуру, обеспечивая потребности общества в товарах и услугах, гарантируя социальную защиту малообеспеченных слоев населения, решая вопросы экономической безопасности и суверенитета.

В свою очередь, на современном этапе развития мировой экономики финансовый кризис 2008-2010 годов побудил государственные органы США, ЕС и России активно вторгаться в экономическую сферу с целью сохранения финансовой системы своих государств, а также основных отраслей промышленности и проведению активной политики по сохранению рабочих мест.

Следует отметить, что необходимость вмешательства государства в экономику никогда не отрицалось ни одной из экономических теорий. Причем не только «чрезвычайного» эпизодического вмешательства во время кризисов и потрясений. Так, антикризисная система государственного вмешательства в экономику Ф. Рузвельта не перестала существовать и после того, как кризис был преодолен.

Стоит согласиться с тем, что «меры, предпринимаемые государством в целях бюджетной централизации или децентрализации денежных средств, сами по себе не

являются гарантом динамичного развития общества, а результаты экономического роста и благосостояния, по опыту стран с развитой рыночной экономикой, в большинстве случаев обусловлены государственными инвестициями в промышленность, науку, образование и базовое медицинское обслуживание населения при условии сохранения природных ресурсов и экологии окружающей среды» [15, с. 4].

В современных условиях, когда во многих странах Западной Европы и Азии складывается дефицит энергетических ресурсов, а в странах Африканского континента проявляется недостаток продовольствия, без активного участия государства решить эти проблемы «рыночные механизмы» не в состоянии. Продовольственную безопасность можно обеспечить только мерами государственного регулирования экономики. Процессы мировой глобализации, то есть стирания границ и законодательств отдельных государств, воздействуют, прежде всего, на экономику и финансовую систему большинства стран мира. При этом, как ни странно, богатые развитые страны богатеют, а бедные слаборазвитые страны становятся еще беднее. В этих условиях для регулирования экономической деятельности транснациональных компаний и концернов уже недостаточно усилий органов власти одного государства, и к управлению и регулированию экономическими процессами привлекаются международные организации (Евросоюз; ОПЭК, Таможенный союз).

Как показало проведенное исследование, процессы государственного регулирования являются неотъемлемым элементом эффективного механизма функционирования экономики современного государства, а содержание регулирующей функции государства детерминировано характером экономических отношений на разных исторических этапах общественной жизни.

В условиях мировой глобализации и повторяющихся экономических и финансовых кризисов возрастает роль государства в управлении социально-экономического развития страны. Трансформации и переосмыслению подвергаются принципы, методы, функции, формы, механизмы государственного регулирования АПК.

В ближайшей перспективе проблемы национальной энергетической и продовольственной безопасности будут занимать доминирующее место в экономической политике большинства стран мира. Потенциал государственного регулирования аграрной сферы АПК высок.

Актуализируется поиск новых методов регулирования, ориентированных на рост объемов производства продукции АПК, разработка механизмов его эффективного использования для стимулирования развития и защиты сельскохозяйственного производства в условиях мировой экономической глобализации. В конечном итоге, «от активности и своевременности корректировки методов и механизмов государственного регулирования зависит не только развитие экономики АПК, повышение уровня жизни населения, но и увеличение валового внутреннего продукта страны» [16, с. 2].

В настоящее время, когда Российская Федерация стала членом Всемирной торговой организации, открыла свои границы для поступления на отечественный рынок товаров из стран с развитой рыночной экономикой, однозначно необходимы меры государственной поддержки и защиты отечественных производителей, что на практике означает использование экономической теории неокейнсианства.

Литература

1. Рикардо Д. Начало политической экономии и налогового обложения. Сочинения. Т. 1. М., 1955.
2. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М., 1962.
3. Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора / Пер. с англ. М., 1997.
4. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 20.
5. Экономический строй социализма. Т. 1. М., 1984.
6. Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. М., 2001.
7. Кейнс Дж.М. Общая теория занятости, процента и денег. М., 1999.
8. Шамхалов Ф.И. Государство и экономика (власть и бизнес). М., 1999.
9. Новикова И.В. Государственно-частное партнерство – инструмент государственного регулирования в условиях глобализации мировой экономики // Сайт Электронная библиотека БГУ // URL:

http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/21937/Новикова_Государственно-частное партнерство.pdf (дата обращения 09.10.2013 г.).

10. Примаков Е. Современная Россия и либерализм // Российская газета. 2012. 17 декабря.

11. Курицкий А.Б. Государственное регулирование информационной экономики в условиях глобализации: Автореф. дис. ... д-ра. экон. наук. М., 2004.

12. Самуэльсон Пол Э., Нордхауз Вильям Д. Экономика / Пер. с англ. М., 2001.

13. Сайт «АгроПрактик. Сообщество профессионалов» // URL: http://www.agropraktik.ru/blog/VTO_Agricalture/11.html (дата обращения 03.07.2013г.).

14. Государственное регулирование рыночной экономики: Учебное пособие. 4-е изд. М.: Дело, 2010.

15. Уманец О.П. Управление доходами и расходами федерального бюджета России в условиях социального государства: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2010.

16. Панчук Н.А. Повышение эффективности государственного регулирования экономики отраслей АПК: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2011.

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 340

ПРОБЛЕМАТИКА ЦЕЛЕПОЛАГАНИЯ В ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СОВРЕМЕННЫХ РОССИЙСКИХ УСЛОВИЯХ

© 2013 г. О.В. Ляхова

Южно-Российский гуманитарный институт
344082, г. Ростов-на-Дону, Красноармейская, 108

South-Russian Institute of Humanities
108, Krasnoarmeyskaya str., Rostov-on-Don, 344082

Автор статьи рассматривает основные цели правотворческой деятельности, используя точки зрения многих авторов по различным дискуссионным аспектам данного института.

Ключевые слова: *российское право, нормативный правовой акт, правотворческая деятельность, правотворческая политика, государственное управление, законодательный орган*

The author examines the main purposes of law-making activities considering the stances of many authors on various controversial aspects of the institution.

Keywords: *Russian law, regulation, law-making, law-making policy, government, legislature.*

Эффективность системы российского права неразрывно связана с проблемой оценки качества нормативных правовых актов и их дальнейшим совершенствованием. Оценка эффективности нормативного правового акта определяется степенью урегулированности соответствующих общественных отношений, выявляются пробелы, коллизии и противоречия как между нормативными правовыми актами одинаковой юридической силы, так и между актами разных уровней, что обеспечивает научно обоснованный подход к выбору дальнейших направлений развития российского законодательства и, конечно, внутреннюю согласованность самой системы права в целом.

В процессе осуществления правотворческой деятельности государственные органы принимают нормативные правовые акты, влекущие определенные изменения и дополнения в системе законодательства страны и преследующие определенные цели обеспечения надлежащего исполнения государством международно-правовых обязательств.

В научной литературе существует ряд подходов к определению самого понятия цели, которые носят различный характер.

В русском языке под целью понимается «предмет стремления, то, что надо, желательно осуществить» [1, с. 873]. Помимо этого цель определяется как один из элементов поведения и сознательной деятельности субъекта, который характеризует предвосхищение в мышлении результата деятельности и пути его реализации с помощью определенных средств [2, с. 481].

В философском понимании цель – это идеальное предвосхищение в сознании результата, на достижение которого направлены действия [3, с. 294, 496].

В юридической литературе предлагается дефинировать «цель» как идеально предполагаемую и гарантированную государством модель какого-либо социального состояния или процесса, к достижению которой при помощи юридических средств стремятся субъекты правотворческой и правоприменительной деятельности [4, с. 11], или как представление о результате, к достижению которого стремится субъект права. [5, с. 279].

Так, А.В. Малько описана связь интереса с правом следующим образом: именно интересы и ценности, способные их удовлетворять, являются главным для человека. В случае положительной оценки государством интересов личности оно предоставляет личности условия для их удовлетворения (такие интересы приобретают характер законных), если же интересы конкретной личности имеют антиобщественную направленность, государство ставит препятствия в реализации таковых (такие интересы не являются законными) [6, с. 61].

Классификация целей в юридической науке проводится по различным основаниям. Так, цели подразделяют на конечные и непосредственные; перспективные и ближайшие; главные и второстепенные; прямые и опосредованные; намеченные и вторичные; общие и частные [7, с. 11, 37].

Также выделяют признаки цели: 1) цель – это продукт мыслительной деятельности человека; 2) в цели отражается желательный результат деятельности человека; 3) достижение цели заведомо возможно исключительно посредством деятельности человека, а не по обстоятельствам, не зависящим от воли и сознания человека; 4) в цели воплощается единство объективного и субъективного (объективным в цели является процесс мыслительной деятельности, обусловленный особенностями человеческого сознания, а также возникновение потребностей, субъективным – деятельность целеполагания, начиная с момента осознания потребности); 5) цель заведомо для целеполагающего субъекта связана с объективной возможностью ее достижения; 6) цель основана на прошлом опыте лица, выявленных им закономерностях связи обстоятельств реальной действительности. Чем богаче жизненный опыт индивида – чем больше обстоятельств прошлого ему удалось связать между собой, выявив закономерности и причинности, – тем более достижимой будет поставленная данным индивидом цель. Чем более цель отображает ожидаемый результат и необходимые для его достижения средства, тем больше вероятность ее достижения [8, с. 19].

Таким образом, обобщая вышесказанное, можно сказать, что цель является моделью желаемого соответствия объекта, явления или процесса определенному состоянию. И, на наш взгляд, последовательность этапов становления цели можно представить: 1) возникновение самой потребности; 2) осознание этой потребности; 3) появление непосредственно цели.

Важнейшее значение для разработки целостной правотворческой политики имеет исследование ее целей, средств и возможных результатов. Это объясняется тем, что любая политика, в том числе правотворческая, представляет собой особую социальную практику, осмысленную деятельность субъектов, которая характеризуется тремя важнейшими параметрами – целевым, инструментальным и результативным. Подобная деятельность всегда рациональна и целеустремленна, она основана на использовании определенных средств и методов, всегда неизбежно приводит к достижению того или иного эффекта, влечет конкретные последствия [9, с. 112].

От правильной постановки целей и выбора надлежащих средств их осуществления напрямую зависит эффективность правового регулирования и правотворческой политики в целом. Постановка слишком отдаленных, слишком узких, второстепенных или недостижимых целей, выбор неадекватных средств для их реализации приводят к тому, что на

«выходе» правотворческого процесса оказывается некачественный результат в виде несовершенного законодательства. Целеполагание является важнейшим элементом субъективной стороны правотворчества, обеспечивающим переход к выбору средств и к конкретным действиям.

Как и в любой другой деятельности, люди, определяя свои цели, подчиняя свои действия достижению этих целей, тем самым критически относятся к действительности, констатируют, что те или иные стороны, явления, процессы этой действительности не соответствуют их потребностям, интересам и поэтому или нуждаются в изменении, преобразовании, или должны получить дальнейшее развитие в том или ином направлении. «В правовой цели непосредственно выражается опережающее отражение сознанием действительности, и в этом состоят творческие потенции законодательства в преобразовании действительности» [10, с. 225].

Обеспечение максимального соответствия правотворческих целей общественным потребностям – это не простая задача. В подобных ситуациях должны максимально проявить себя правовая культура и высокий профессионализм законодателя, его способность к правильному пониманию объективных тенденций развития общественных отношений и, соответственно, – к постановке адекватных правовых ориентиров. Прежде всего, необходимо обеспечить реальность таких целей, которая гарантируется, во-первых, их соответствием объективно сложившимся общественным потребностям и интересам и, во-вторых, их обеспеченностью необходимыми условиями и средствами реализации [11, с. 46].

Цели правотворческой политики недопустимо устанавливать без учета реальных потребностей и интересов участников общественных отношений. В противном случае они будут оторваны от жизни, заведомо не соответствовать объективным стремлениям субъектов и потому станут препятствовать продуктивной работе механизма правового регулирования. В частности, факторами повышения эффективности разрабатываемого законодательства являются учет и оптимальное отражение в праве юридически значимых интересов, т.е. таких социальных интересов, которые могут быть реализованы благодаря осуществлению юридически значимых действий. Поэтому законодателю следует максимально внимательно относиться к анализу вышеупомянутых интересов, оптимизировать работу по исследованию их источников (письма и обращения граждан, информацию в СМИ, документы общественных объединений, материалы социально-правовых исследований и юридической практики и т.п.). Полученные в ходе их изучения данные подлежат, конечно, критической оценке с целью определения социальных стремлений и интересов, соответствующих объективным процессам, и тех из них, которые являются следствием неверного отражения потребностей и конкретно-исторических условий существования общества [12, с. 60-63].

Правовая политика, в целом, и правотворческая политика, в частности, как научно обоснованная, системная и последовательная деятельность соответствующих субъектов, связанная с использованием правовых механизмов, всегда несет в себе целевую составляющую. Такая политика есть стратегически осмысленная деятельность, основанная на определенной системе целей, концептуальных идей, отражающих узловые моменты будущей организации социальных отношений. Целевой аспект логического содержания правотворческой политики проявляется в таких ее сущностных характеристиках, как целенаправленность и целесообразность.

Целенаправленность правотворческой политики связана с тем, что деятельность в правотворческой сфере невозможна без постановки субъектами правотворчества конкретных ориентиров, без предварительного прогнозирования путей и сроков их реализации, а также будущих желательных изменений и без идеального предвосхищения результатов.

Целесообразность правотворческой политики предполагает, прежде всего, ее рациональность, т.е. соответствие предпринимаемых в правотворческой сфере управленческих решений той обстановке (внешней среде), которая реально сложилась в обществе, их адекватность характеру тенденций развития ситуации. Данное качество обеспечивает потенциальную результативность правотворческой политики.

Итак, целесообразность и целенаправленность рассматриваемого вида правовой политики связаны с наличием и функционированием в правотворческой сфере таких фе-

номенов, как цели. Под целями правотворческой политики, возможно, следует понимать идеально предполагаемую модель состояния правотворчества, достижение которой осуществляется при помощи средств данного вида правовой политики.

Так, по мнению О.В. Попова, одной из таких целей выступает поддержание динамизма права и властное упорядочение юридически значимых сторон жизнедеятельности общества, организация поведения людей. Речь в данном случае идет о приведении системы правовых норм в состояние, соответствующее потребностям правового регулирования на конкретном этапе развития общества, об обеспечении властного упорядочения социальной действительности через выработку новых норм права [13, с. 45]. Помимо этой существуют и иные точки зрения в отношении целей рассматриваемого вида правовой политики.

Так, в качестве цели правотворческой политики можно назвать повышение профессиональной подготовленности субъектов правотворческой деятельности, поскольку она предполагает достаточно высокий уровень правового образования, правосознания и правовой культуры.

Четкая, целостная и последовательная правотворческая политика есть необходимая предпосылка эффективности законодательной и иной правотворческой деятельности, основной целью которой должно быть разрешение экономических, политических, национальных, экологических, социальных, культурных и иных проблем.

Как показывает анализ, в последние годы предпринимаются попытки урегулировать законом большинство видов деятельности во всех областях жизни общества (библиотечное дело, пчеловодство и т.д.). По справедливому мнению специалистов, все это не только оказывает отрицательное влияние на систему государственного управления, возводя ведомственный и групповой интерес на уровень всеобщего, но и чрезвычайно усложняет, утяжеляет правовую систему и даже в какой-то мере размывает границы права [14, с. 25]. Нормы подобных законов вполне могут быть помещены в качестве составных частей в более крупные законы, регулирующие значительные сферы общественных отношений. Между тем мелкотемье и местничество приводят к неоправданной множественности актов законодательства, его громоздкости, а также к возникновению пробелов, противоречий, ненужных повторений одних и тех же норм [11, с. 48].

В связи с этим вызывают определенный, хотя и не бесспорный интерес высказываемые в литературе предложения о дезаконизации правотворческой деятельности в Российской Федерации, сокращении количества федеральных и региональных законов, регулирующих малозначительные или слишком узкие области общественных отношений [15, с. 8]. Представляется, что подобный вариант решения проблем правотворческой компетенции в России выглядит слишком радикальным и есть определенный смысл более глубоко, и творчески подойти к изучению зарубежного опыта.

Сегодня одним из основных направлений научных исследований и прикладных аспектов развития общефедеральной и региональной правотворческой политики должна быть проблематика, связанная с возможностью выбора не только уровня, но также формы и предмета правового регулирования. И здесь отчасти следует согласиться с упомянутой выше точкой зрения. Принятие законов по отдельным видам деятельности, которые должны регламентироваться на более низком уровне иерархии органов государственной власти, влечет за собой не только резкое ухудшение их качества, но и оказывает отрицательное влияние на всю систему государственного управления. Однако этот факт все еще недостаточно учитывается в процессе формирования российской правотворческой политики.

Так, в единой системе органов государственного управления, без каких-либо объективных на то оснований, выделяются органы, деятельность которых регулируется законом. А отсюда неизбежно стремление и других государственных органов добиться закона «о себе», в котором защищались бы ведомственные групповые интересы. Лоббирование, попытки «пробить» такой закон, ожидание закона – все это отвлекает от решения насущных проблем, от принятия решений в пределах своей компетенции и ответственности за такие решения. Между тем урегулировать законами все виды деятельности не только нецелесообразно, но и нереально. Выход из данного положения возможен лишь на базе законодательного закрепления критериев определения предмета закона. Установление научно обоснованных критериев закона явилось бы необходимой предпосыл-

кой и условием для выполнения нормативным правовым актом функций закона, для его эффективности как акта высшей правовой силы.

Исследователи выделяют и другие цели правотворческой политики. По мнению Т.А. Золотухиной, правотворческая политика должна быть направлена на совершенствование системы правовых средств, формирование эффективной системы правовых актов [16, с. 13]. Е.С. Селиванова считает, что сохранение единой системы законодательства Российской Федерации, предотвращение правовых конфликтов между Российской Федерацией и ее субъектами – важнейшая стратегическая цель правотворческой политики [17, с. 145]. Стратегической целью правовой политики в сфере правотворчества называется долговременная стратегия законотворчества.

Так, подводя итог, можно в качестве целей правотворческой политики выделить:

1) преодоление излишней множественности, декларативности и пробельности современного российского законодательства;

2) участие населения в принятии государственно-значимых решений и законодательное стимулирование развития социальных связей;

3) обеспечение правовых условий для стабилизации и выравнивания социально-экономических отношений в обществе, повышения качества жизни населения;

4) разработка достаточно эффективного механизма реализации антикоррупционного законодательства;

5) совершенствование законодательства о местном самоуправлении, общественных организациях и средствах массовой информации;

6) нормативное закрепление интересов личности в разнообразных отношениях общества и государства и др.

Правотворческая политика должна предполагать не только постановку перспективных целей, но и быть рассчитанной на их достижение с использованием правовых средств. Гарантией успешного достижения правовой цели служит ее обеспеченность необходимым юридическим инструментарием. Именно юридические средства в силу своих объективных свойств оказывают наибольшее влияние на будущий результат, поэтому главным направлением повышения эффективности как правотворческой, так и правовой политики в целом является совершенствование «инструментальной базы» [11, с. 49].

Как отмечает Н.И. Матузов, правовая политика – есть политика, проводимая с помощью правовых средств. Поэтому крайне важно всячески совершенствовать правовые средства, повышать их эффективность, надежность, четкость и безотказность функционирования [18, с. 17].

Современное российское законодательство переживает период основательного реформирования, призванного перестроить существующую систему правовых средств и механизмов в соответствии с новыми ориентирами, сделать право действительно эффективным регулятором социальных процессов. За последние годы существенно обновлена правовая база, принято большое количество действительно необходимых нормативных актов, предусматривающих правовые средства, которые на практике доказали свою эффективность.

Однако правовая реформа далеко не всегда способствует достижению ожидаемых результатов. Одна из причин этого – неграмотное использование юридических средств при разработке законодательства, неумение правотворческих органов найти оптимальную «меру» количества и качества юридического инструментария, гарантирующую реализацию поставленных целей. По мнению специалистов, негативной характеристикой современного российского права является, в частности, своеобразный «дефицит» средств, инструментальная необеспеченность ряда намеченных ориентиров, отсутствие действенных правовых механизмов их реализации, а также наличие в нем средств явно устаревших, неадекватных современной ситуации.

Таким образом, процесс совершенствования российского законодательства должен включать в себя не только цель разрешения вопросов нормотворчества: принятие новых нормативных правовых актов, отмену действующих или их корректировку, а также и анализ существующих проблем правоприменения и действия права. Становится очевидным, что только рациональное взаимодействие государственных органов, осуществляющих законотворческие правомочия, привлечение их к совместному согласованному процессу в выполнении законопроектных работ позволят достичь целей устойчивого разви-

тия современной России, будут способствовать сбалансированности интересов и установлению партнерских отношений властных структур, повысят степень их ответственности. Следовательно, важнейшей задачей, реализуемой в процессе государственного развития законодательной деятельности, является привлечение к участию в этой деятельности всех государственных органов, консолидация имеющихся в их распоряжении сил и средств, обеспечение согласованности их действий.

Литература

1. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд., доп. М., 2003.
2. Большая советская энциклопедия. 3-е изд. М., 1978.
3. Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). М., 2001. С. 294; Философский словарь / Под ред. М.М. Розенталя, П.Ф. Юдина. М.: Политиздат, 1963.
4. Шундиков К.В. Цели и средства в праве (общетеоретический аспект): Автореф. дис. ... к.ю.н. Саратов, 1999.
5. Власов В.И., Власова Г.Б. Теория государства и права. Ростов н/Д., 2012.
6. Малько А.В. Эффективность правового регулирования // Правоведение. 1990. № 6.
7. Керимов Д.А. Свобода, право и законность. М., 1960. С. 119; Керимов Д.А. Категория цели в советском праве // Правоведение. 1964. № 3. С. 37; Свиридов С.А. Эффективность правовых норм о материальной ответственности. Воронеж, 1982. С.11.
8. Филиппова С.Ю. Частноправовые средства организации и достижения правовых целей. М.: Статут, 2011.
9. Шундиков К.В. Цели, средства и результаты правовой политики // Российская правовая политика: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2003.
10. Малько А.В., Шундиков К.В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов, 2003.
11. Мазуренко А.П. Российская правотворческая политика: концепция и реальность. М.: Юрист, 2010.
12. Зенков В.Н., Сырых В.М. Учет социально-правовых факторов как необходимое условие эффективного действия законодательства субъектов Российской Федерации // Законы области как субъекта Российской Федерации. Воронеж, 1996.
13. Попов О.В. Понятие и виды правотворчества // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. 1999. № 7.
14. Морозова Л.А. Современное состояние российского законодательства и его систематизация: «Круглый стол» журнала «Государство и право» // Государство и право. 1999. № 3.
15. Золотухина Т.А. Закон субъекта Российской Федерации как источник права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2004.
16. Золотухина Т.А. Правотворческая политика Российского государства // История государства и права. 2008. № 15.
17. Селиванова Е.С. Понятие и приоритеты российской правотворческой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2006. № 2.
18. Матузов Н.И. Понятие и основные приоритеты российской правовой политики // Правоведение. 1997. № 4.

УДК 342.4

РОЛЬ КОНСТИТУЦИИ 1993 ГОДА В РАЗВИТИИ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2013 г. И.А. Цагова

Южно-Российский гуманитарный институт
344082, г. Ростов-на-Дону, Красноармейская, 108

South-Russian Institute of Humanities
108, Krasnoarmeyskaya str., Rostov-on-Don, 344082

Исследование посвящено рассмотрению сущности Конституции РФ, необходимости ее принятия, а также выяснению значения и роли Конституции России 1993 года в правовой системе России. Анализируется выбор путей конституционного развития России.

Ключевые слова: *Конституция 1993 года, конституционное законодательство, система законодательства и права, политическая и правовая система, конкретизация, изменения Конституции.*

The article researches the essence of the Constitution of 1993; the necessity for its adoption; the importance and role of the Constitution of the Russian Federation of 1993 in the Russian legal system; analyses the ways of the constitutional development of the Russian Federation.

Keywords: *the Constitution of 1993, constitutional legislation, system of laws and rights, political and legal system, specification, amendments to the Constitution.*

Конституция, будучи актом высшей юридической силы, образует сердцевину любой правовой системы. И если вести речь о Конституции РФ 1993 года, то она является несомненным достижением государственно-правового развития нашей страны. По мнению В.Д. Зорькина, Конституция РФ является тем правовым фундаментом, который "обеспечил политическую, экономическую, социальную целостность России"; став "главным средством безусловной и универсальной юридической легитимации Российского государства как единства территории, проживающего на ней общества и механизмов исторического воспроизводства и развития". Как завоевание, полученное ценой больших усилий, обеспечившее качественно новый исторический результат, наша Конституция представляет собой огромную ценность для России [1, с. 11, 21].

Это мнение разделяют В.В. Устинов и О.Е. Кутафин, а Б.Н. Топорнин отмечает, что Конституция РФ 1993 г., являясь работающим Основным законом России, сыграла важную позитивную роль в становлении и укреплении российского государства, она продолжает выполнять свое предназначение; на ее основе осуществлялись в последние годы федеративная реформа, правовая реформа, судебная реформа, а также реформа местного самоуправления [2, с. 47-48]. Непосредственное влияние на эволюцию конституционного законодательства оказывают перемены, происходящие в социально-экономических структурах и в общественно-политической жизни страны. Развитие конституции, в общем и целом, всегда соответствует основным этапам развития самого общества и государства. В периоды активных политических действий, в переломные моменты в развитии общества эти вопросы дальнейшего конституционного и законодательного развития становятся наиболее актуальными, особенно если речь заходит о глобальном изменении установившейся системы организации данного общества.

Следует особо отметить неразрывную связь конституционных актов с политическим и идеологическим развитием общества. Причём, политические и идеологические аспекты могут приобретать в тот или иной исторический период доминирующее значение. В частности, необходимость и возможность разработки и принятия новой Конституции России была обусловлена переменами, произошедшими в жизни страны на ру-

беже 80-90-х гг. Тогда Россия превратилась в самостоятельное, независимое, суверенное государство – Российскую Федерацию. Произошло изменение основ общественного строя – экономических, социальных, политических и духовных. Общество отвергло былой тоталитарный «социализм» и избрало путь демократического развития, к руководству государством пришли новые силы, возникли новые государственные институты, на смену жесткой однопартийности пришла многопартийность; в стране было покончено с идеологическим монополизмом марксизма-ленинизма, начали утверждаться новые социальные ценности, нормы и идеалы [3].

В то же время не следует считать предшествующее конституционное законодательство нагромождением ошибок. Это был закономерный этап правового развития страны, без которого немыслимо дальнейшее движение вперёд

С точки зрения С.М. Шахрая, к моменту принятия Конституции политическая и правовая системы страны уже несколько лет находились в процессе трансформации. И старая Конституция уже не работала, поскольку сама была "изъедена" поправками, серьезно деформирована и потеряла конструктивную жесткость. Новый национальный акт высшей юридической силы был просто жизненно необходим. А чтобы обеспечить прочность Конституции, в ее "тело" были быть встроены специальные механизмы и конструктивные особенности, которые позволили этому документу сохранять устойчивость на протяжении долгого времени [4, с. 12].

В новой Конституции РФ были закреплены идеи и принципы, которые одинаково важны для всех граждан, независимо от их политических взглядов. Это, в первую очередь, основные права и свободы человека и гражданина, незыблемость суверенитета государства, его социальный и светский характер, широкое распространение выборных начал в сфере формирования органов государственной власти и местного самоуправления. А также сохранение культуры и традиций всех, населяющих Россию народов.

Конституция РФ имеет небольшой объем, содержащий целый ряд положений, регламентирующих функционирование новой российской государственности. В ней нет детальных описаний абсолютно всех государственно-политических процессов, но содержатся правила и процедуры, позволяющие разрешать различные конфликты.

Однако самое главное состоит в том, что Конституция РФ обращена в будущее и в минимальной степени учитывала ситуацию, сложившуюся в начале 90-х годов. Изначально она играла реорганизующую роль, создавая жесткие рамки для нарождающегося гражданского общества, и установила четкие векторы поступательного развития российской государственности.

Конституция РФ определила образ, который обретет Россия вследствие воплощения в жизнь ее норм.

Как отмечает С.М. Шахрай, Конституция важна и необходима для современного государства, прежде всего потому, что в ней закрепляются его исходные принципы и назначение, функции и основы организации, формы и методы деятельности. Конституция устанавливает пределы и характер государственного регулирования во всех основных сферах общественного развития, взаимоотношения государства с человеком и гражданином. Самое главное – конституция придает высшую юридическую силу фундаментальным правам и свободам человека, защищает его честь и достоинство. Конституцию справедливо называют главным, основным законом государства. Если представить себе многочисленные правовые акты, действующие в стране, в виде определенного организованного и взаимосвязанного целого, некой системы, то конституция – это основание, стержень и одновременно источник развития всего права. На базе конституции происходит становление различных отраслей права, как традиционных, существовавших еще в прошлом, так и новых, создаваемых с учетом перемен в экономике, социальном развитии, политике и культуре [4, с. 12]

Конституция 1993 года является ядром правовой системы России, под которой «следует понимать единый комплекс органически взаимосвязанных и взаимодействующих между собой правовых явлений, с помощью которого осуществляется целенаправленное воздействие на активность людей и их объединений, а также разнообразных сфер общественной жизни» [5, с. 18]. Принятие конституции вызвало значительное обновление и изменение текущего законодательства. Принципы и положения конституции выполняют направляющую роль для всей системы права и системы законода-

тельства. Определяющее значение Конституции в указанном плане проявляется как в ее содержательном воздействии на основные принципы, заложенные во всем текущем законодательстве, так и в ее роли, связанной с установлением формы права.

Конечно, в 1993 г. многим казалось, что принятие Конституции положит конец "смутному времени" постсоветской России. В основном так и произошло: явно выраженные социальные конфликты, отягощенные борьбой политических концепций и групп в самых различных формах, были разрешены; критический накал силовых противоправных действий стих; стало развиваться отраслевое законодательство; в стране формировались рыночные отношения и создавались политические партии; осуществлялось проведение многочисленных реформ (правовой, судебной, местного самоуправления, административной); выстраивалась система органов государственной власти; правовые конфликты стали чаще находить свое разрешение в судах; возрастала политическая и правовая культура граждан; развивались и иные социально-политические процессы, осуществлялось государственно-правовое строительство в рамках направлений и концепции, сформированных в тексте Конституции РФ.

Ю.Н. Старилов утверждает, что не подлежит оспариванию и одновременно является гордостью высочайший стандарт политико-правовых установлений, содержащихся в российском Основном законе: государство, основываясь на принципе народовластия, объявляется социальным и правовым, основная цель которого – обеспечение интересов, прав и свобод человека и гражданина; развитие рыночных экономических отношений и гарантии осуществления предпринимательской деятельности в стране; федерализм; признание международно-правовых стандартов и норм международного права; многопартийная система; демократические принципы организации и функционирования публичной власти; судебная защита прав и свобод человека и гражданина [6, с. 11]. В то же время, по справедливому утверждению С.А. Авакьяна, нельзя "мифологизировать" достижения действующей Конституции РФ как якобы Основного закона, в котором наконец-то все самое демократичное и ценное установлено впервые [7, с. 11-16]. С.А. Авакьян сравнивает конституционно-правовые положения Конституции РФ 1993 г. и нормы законов, внесших изменения в Конституцию РСФСР 1978 г. в период 1990 - 1992 годов в области основ конституционного строя, статуса личности, системы власти, и приходит к выводу, что "большинство конструктивных положений, отраженных в этой Конституции, фактически появились в ходе реформ предшествующей Конституции РСФСР 1978 г.".

Однако вместе с этим оставались и нерешенные проблемы: нарушалось единое правовое пространство страны; разрасталась коррупция во всех органах государственной власти и местного самоуправления; в массовом масштабе не обеспечивались права и свободы человека и гражданина; формировалась закрытость государственного аппарата. Как отмечают исследователи: «Россия застряла на этапе позднего индустриального развития, при этом перестав быть индустриальной державой. … Износ оборудования в ряде отраслей достигает 70%. … О промышленном производстве на два десятилетия как бы забыли. … Сегодня в России лишь 9 млн. человек заняты трудом в высоко производительной сфере» [8, с. 9].

За истекшие 20 лет в Конституцию РФ был внесен ряд важных изменений – укрупнение ряда регионов, увеличение сроков мандата Президента РФ и Государственной Думы. В то же время практика государственного строительства перераспределила полномочия внутри федерации в пользу центра, формализуя принципы социального и правового государства. И в этом нет ничего удивительного, «в условиях отсутствия развитого гражданского общества продвижение и к правовому, и к социальному государству оказалось весьма затруднительным» [9, с. 41].

Сегодня, как и в начале 90-х годов, речь идет о дальнейшем совершенствовании целого ряда положений Конституции посредством внесения в нее изменений и принятия ряда Федеральных Конституционных законов.

В целом речь идет о конкретизации Конституции, которая призвана обеспечить нормативную определенность и модельную сбалансированность правового регулирования. Причем, как подчеркивает В.Е. Чиркин, современная конституция должна представлять собой образец, содержащий "лучшие достижения конституционно-правовой мысли и практики" [10, с. 10].

Необходимо понимать, что Конституция государства закрепляет несущие конструкции его структуры, обеспечивая благополучие граждан и социально-экономическое развитие страны. Законодательная, исполнительная и судебная ветви власти должны стремиться к тому, чтобы положения Конституции гарантировали стабильность и поступательное развитие общества, планомерно претворяясь в жизнь.

Литература

1. Зорькин В.Д. Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации // Конституция Российской Федерации: стабильность и развитие общества / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М.: Юристъ, 2004.
2. Топорнин Б.Н. Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации // Конституция Российской Федерации: стабильность и развитие общества / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М.: Юристъ, 2004.
3. URL: http://www.pravoznavec.com.ua/books/96/5738/24/
4. Шахрай С.М. Жалею, что Конституцию 1993 года не сделали по-настоящему "суперпрезидентской" // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 12.
5. Власов В.И., Власова Г.Б., Денисенко С.В. Сравнительное правоведение. М., Вузовская книга, 2012.
6. Старилов Ю.Н. // Будущее Конституции Российской Федерации: «реализация без изменений», «преобразование» или неизбежность пересмотра»? // Право и политика, 2005. № 1.
7. Авакьян С.А. Конституция как символ эпохи // Конституция как символ эпохи: В 2 т. Т. 1 / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во МГУ, 2004.
8. Власов В.И. Итоги двадцатилетнего конституционного развития (к двадцатилетию принятия Конституции РФ) // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2013. № 9 (40).
9. Власова Г.Б. Положение российской правовой системы на правовой карте мира. // Международное научное издание «Современные фундаментальные и прикладные исследования» // Материалы II международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы современности» (г.Кисловодск – 17-18 августа 2013 г.). 2013. Специальный выпуск. Кисловодск: Изд-во УЦ «МАГИСТР», 2013.
10. Чиркин В.Е. Конституция: российская модель. М.: Юристъ, 2004.

ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 344.3

КВАЛИФИКАЦИЯ ДЕЙСТВИЙ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ ВОЕННЫМИ ТРИБУНАЛАМИ ПРИ НАПРАВЛЕНИИ ИХ В ШТРАФНЫЕ ФОРМИРОВАНИЯ РАБОЧЕ-КРЕСТЬЯНСКОЙ КРАСНОЙ АРМИИ

© 2013 г. А.Ю. Егорова

Южно-Российский гуманитарный институт
344082, г. Ростов-на-Дону, Красноармейская, 108

South-Russian Institute of Humanities
108, Krasnoarmeyskaya str., Rostov-on-Don, 344082

В настоящей статье раскрывается предыстория штрафных частей Красной армии, учрежденных приказом наркома обороны СССР летом 1942 г., на основе анализа Уголовного кодекса РСФСР от 22 ноября 1926 г. и ряда последующих нормативно-правовых документов, проанализирован приказ НКО СССР от 28 июля 1942 г., установлен круг преступлений, за совершение которых осужденные военнослужащие направлялись в штрафные части, выявлены правовые казусы и прямые отступления должностных лиц и органов правосудия от требований закона при организации штрафных частей.

Ключевые слова: *штрафные части, воинское преступление, УК РСФСР, приказ № 227, военный трибунал.*

The article reveals the background of penal units of the Red Army, established by Order of the People's Commissar of Defense of the USSR in the summer of 1942, based on an analysis of the Criminal Code of the RSFSR of 22 November 1926 and a number of subsequent legal documents; analyzes National Defense Committee order of July 28, 1942; sets the range of offences for which the convicted soldiers were sent to the penal units; identifies the legal incidents and direct retreats of officials and the justice bodies in penal unit organization.

Keywords: *penal unit, military crime, the Criminal Code of the RSFSR, Order #227, military tribunal.*

Несмотря на то, что со времени окончания Великой Отечественной Войны прошло без малого 70 лет и многие документы стали общедоступными, все же большинство вопросов остается недостаточно изученным и освещенным. К одной из таких проблематик можно отнести и правовые основания существования штрафных формирований в рамках Рабоче-Крестьянской Красной Армии (далее – РККА). В настоящее время все еще малоисследованными остаются такие вопросы данной проблематики, как порядок формирования штрафных частей, боевые задачи данных образований, основания направления в них военнослужащих и квалификация их действий, правовой статус штрафников, порядок их реабилитации.

В настоящей статье рассмотрены основания направления военнослужащих в штрафные части и квалификации их действий, а также затронута история существования данных специальных формирований в рамках РККА.

Хотя отсчет существования штрафных формирований в Красной армии принято вести с приказа наркома обороны СССР № 227 от 28 июля 1942 г., упоминание о них есть еще в УК РСФСР от 22 ноября 1926 г., а именно в примечании к статье 28, которое гласит, что «военнослужащие рядового и младшего начальствующего состава кадров Рабоче-Крестьянской Красной армии, приговоренные подлежащими судами за воинские или общеуголовные преступления к лишению свободы без строгой изоляции на срок не более одного года без поражения прав, направляются в штрафные части.

Содержание в штрафных частях на срок, не превышающий двух месяцев, отбывается в порядке, установленном для дисциплинарных арестов» [1].

Также о штрафных частях упоминалось и в ст. 30, провозглашавшей замену принудительных работ военнослужащих рядового и младшего начальствующего состава кадров Рабоче-Крестьянской Красной Армии, осужденных к такой мере социальной защиты, содержанием в штрафных частях на срок, равный одной шестой назначенного по приговору срока принудительных работ.

Включая эти положения в текст УК РСФСР 1926 г., законодатель, по мнению автора статьи, опирался на опыт штрафных (дисциплинарных) формирований, практика существования которых, пусть и не очень богатая и не очень юридически разработанная, в Советской России все же была.

Началось все во время Гражданской войны, когда после инцидента в 1-м Камышинском полку 9-й армии, действовавшей на Южном фронте, председатель Реввоенсовета и нарком по военным делам РСФСР Л.Д. Троцкий в январе 1919 г. своей властью принял решение о создании штрафных рот и батальонов. В связи с происшедшим он писал в адрес реввоенсовета армии: «В Камышинской группе разбежался 1-й Камышинский полк из местных уроженцев, преимущественно кулаков. Мною приказано дезертиров извлечь, разыскать и после наказания наиболее виновных составить из остальных штрафные роты или штрафной батальон, смотря по числу. Опыт показал, что такие штрафные части из условно осужденных дезертиров сражаются потом храбро и становятся даже примерными частями. Но необходимо перевести означенные части из Камышинского на другой фронт» [2, с. 175-176].

Директивное указание председателя РВС Республики в короткий срок получило юридическое оформление. Всероссийским Главным штабом были разработаны Положение о штрафных частях и штат отдельной штрафной роты, введенные в действие приказом заместителя председателя РВСР Э.М. Склянского № 997 от 3 июня 1919 г. Приказ, в частности, гласил:

«1. Утвердить и ввести в действие… Положение о штрафных частях и штат отдельной штрафной роты.

2. Формирование штрафных рот производить по мере надобности.

3. В районе расположения фронтовых частей формирование штрафных рот возлагается на штабы фронтов по постановлению РВС фронтов, во внутренних военных округах – на окружные военные комиссариаты.

4. В переменный состав штрафных рот зачислять военнослужащих, осужденных к сему за преступные деяния военного характера, в том числе за дезертирство» [3, с. 176].

В «Положении о штрафных частях» была сделана попытка установить правовой статус лиц, направленных в указанные воинские части. Как определяла ст. 10 Положения, содержанию в «штрафных командах» (так в документе именовались штрафные части) подлежали военнослужащие, «осужденные к сему за преступные деяния военного характера, в том числе за дезертирство». Здесь же определялись должностные лица и органы правосудия, получившие право направлять провинившихся в штрафные команды: во-первых, начальники и комиссары линейных частей, своим приказом, распоряжением переводившие в разряд штрафников тех военнослужащих, которые совершили две краткосрочные (не более 6 дней) самовольные отлучки или одну, если таковая продолжалась более указанного срока, и, во-вторых, судебные органы (революционные военные трибуналы), выносившие приговоры о направлении осужденных в штрафные формирования.

Со временем практика создания в Красной Армии штрафных подразделений и частей расширилась. В октябре 1919 г. по требованию Л.Д. Троцкого штрафные команды были созданы в Петроградском укрепленном районе, оборонявшем город от войск генерала Н.Н. Юденича. Сформированные из злостных дезертиров, они передислоцировались затем на наиболее опасные участки фронта.

В ходе советско-польской войны 1920 г. направление в штрафные части также использовалось командованием как мера воздействия на злостных дезертиров. Из более чем 6 тыс. военнослужащих, самовольно покинувших расположение своих частей,

132 человека были направлены в штрафные команды, 105 – приговорены к расстрелу и еще шесть – к условному расстрелу [4, с. 177-178].

Надо отметить, что военные трибуналы широко практиковали такую меру наказания, как направление в штрафную роту с условным смертным приговором. Фактически эти приговоры в исполнение не приводились, так как большинство осужденных либо искупали свою вину, либо погибали в боях. Позднее от условных смертных приговоров реввоентрибуналы отказались. Но направление в штрафную роту по-прежнему рассматривалось как эффективный вид наказания, преследовавший цель исправления осужденного.

Только за семь месяцев 1919 г. были осуждены 95 тыс. злостных дезертиров, из которых больше половины было направлено в штрафные части, а 600 человек расстреляны [5, с. 113]. В штрафные части направлялись также красноармейцы, уличенные в членовредительстве. В 1920 г. из 89466 человек, осужденных реввоентрибуналами, 15380 были направлены в штрафные роты, а 5757 – приговорены к расстрелу [6, с. 36].

С окончанием Гражданской войны практика направления военнослужащих в штрафные части как мера наказания за общественно-опасные действия получила дальнейшее развитие, что было отражено в законе. 11 ноября 1922 г. в действовавший на тот момент Уголовный кодекс была внесена поправка, предусматривавшая замену принудительных работ в отношении военнослужащих службой в штрафных частях.

Затем в октябре 1925 г. вступила в силу 38-я статья Закона СССР об обязательной военной службе, установившая, что время, проведенное в штрафных частях, должно засчитываться в срок нахождения на непрерывной службе в кадровом составе РККА [7].

Со временем необходимость в такого рода специфических воинских частях, каковыми были штрафные формирования, была признана излишней, и в 1934 г. их упразднили. Правда, уже через 6 лет 6 июля 1940 г. был издан указ Президиума Верховного Совета СССР, вводивший такую специфическую меру социальной защиты, как отбывание наказания в дисциплинарном батальоне. Дисбаты представляли собой исправительно-воспитательные учреждения, куда направлялись военнослужащие рядового и младшего командного состава, осужденные к лишению свободы на срок не свыше одного года [8, с. 84].

С началом Великой Отечественной войны, когда выявилась острая потребность в личном составе, практика содержания военнослужащих в дисциплинарных батальонах стала пересматриваться. Так, 15 июля 1941 г. нарком Военно-Морского флота адмирал Н.Г. Кузнецов отдал военным советам Краснознаменного Балтийского, Черноморского и Северного флотов директиву, в которой потребовал от командиров дисбатов совместно с представителями военной прокуратуры и военных трибуналов проверить переменный состав с тем, чтобы «всех краснофлотцев и младших командиров, независимо от срока, на который они осуждены, показавших своим поведением, что они исправились, освободить и направить на корабли и в части флота» [9, с. 35].

А через непродолжительное время вопрос был кардинально решен уже в масштабе Вооруженных сил в целом: 12 августа 1941 г. Президиум Верховного Совета СССР издал указ «Об освобождении военнослужащих из дисциплинарных батальонов». В соответствии с ним дисбаты были расформированы, а отбывавшие в них наказания лица направлены в действующую армию [10, с. 84]. Полагаем, что это было сделано для необходимого увеличения человеческих ресурсов РККА в военное время.

Однако неудачный ход войны, выразившийся в том числе в многочисленных отступлениях целых воинских частей с занимаемых позиций без приказа командования, необходимость любой ценой прекратить рост отступательных настроений, заставил органы военного управления возвратиться к практике создания штрафных частей. Результатом стал приказ наркома обороны СССР № 227 от 28 июля 1942 г., который предписывал Военным советам фронтов и их командующим сформировать в пределах фронта от одного до трех штрафных батальонов, куда «направлять средних и старших командиров и соответствующих политработников всех родов войск, провинившихся в нарушении дисциплины по трусости или неустойчивости, и поставить их на более трудные участки фронта, чтобы дать им возможность искупить кровью свои преступ-

ления против Родины». В пределах общевойсковых армий формировалось от пяти до десяти штрафных рот, куда по тем же мотивам направлялись военнослужащие рядового и младшего командного состава. [11, с. 278].

Обращает на себя внимание, что И.В. Сталин в приказе № 227, мотивируя необходимость создания штрафных частей, ссылался на опыт немецкой армии, в которой после поражения вермахта под Москвой были введены такого рода части. «Как известно, эти меры возымели свое действие, и теперь немецкие войска дерутся лучше, чем они дрались зимой, – заявлялось в приказе № 227. – И вот получается, что немецкие войска имеют хорошую дисциплину, хотя у них нет возвышенной цели защиты своей родины, а есть лишь одна грабительская цель – покорить чужую страну, а наши войска, имеющие возвышенную цель защиты своей поруганной Родины, не имеют такой дисциплины и терпят ввиду этого поражение». И далее следовал призыв: «Не следует ли нам поучиться у наших врагов, как учились в прошлом наши предки у врагов и одерживали потом над ними победу?» [12, с. 278].

Получается, что автор приказа предпочел не вспоминать отечественный опыт искупления военнослужащими своей вины в штрафных формированиях и сослался, как на успешный и результативный, опыт армии противника. Можно лишь предполагать, почему И.В. Сталин поступил именно так, а не иначе. Не исключено, что тем самым он хотел избежать даже невольного напоминания о деяниях лиц, имевших прямое отношение к учреждению в Красной армии штрафных частей – Л.Д. Троцкого и Э.М. Склянского, бывших его политическими противниками. Однако на практике опыт штрафных (дисциплинарных) формирований, ранее накопленный в РККА, использовался, начиная с 1942 г., в полном объеме.

В то же время признание качественного превосходства врага, вытекавшее из приказа наркома, задевало чувства советских воинов. В этой связи стоит согласиться с мыслью историка Ю.В. Рубцова о том, что «ссылку на репрессивную практику неприятеля нельзя считать морально оправданной. Не случайно, военная история нашего Отечества до того не знала примеров заимствования у врага подобных методов принуждения к ведению боевых действий» [13, с. 34].

В любом случае с момента издания 28 июля 1942 г. приказа наркома обороны СССР № 227 в Советских Вооруженных силах стала быстро утверждаться практика направления военнослужащих, совершивших те или иные воинские преступления, для отбытия наказания в штрафные батальоны и роты. Делалось это по приговору суда военного трибунала или в соответствии с приказом облеченного такой властью командира (начальника). Однако на первых порах судебно-следственные органы, а также командиры различных степеней испытывали затруднения с квалификацией состава преступления, за совершения которых военнослужащих следовало направлять в штрафные формирования. Объяснялось это тем, что сам приказ № 227 был юридически несостоятельным. В нем содержалось требование определять в штрафные части «предателей Родины» – военнослужащих, отступивших с занимаемых позиций без приказа старшего начальника, между тем как Уголовный кодекс РСФСР 1926 г. такого состава преступления, как предательство Родины не предусматривал.

Рассмотрим, какие виды воинских преступлений и меры социальной защиты перечислены в УК РСФСР 1926 г. Прежде всего, обращает на себя внимание, что он не разделяет понятия преступления и общественно-опасного действия, более того отождествляет их. Об этом свидетельствует формулировка ст. 1: «Уголовное законодательство РСФСР имеет задачей охрану социалистического государства рабочих и крестьян и установленного в нем правопорядка от общественно-опасных действий (преступлений) путем применения к лицам, их совершающим, указанных в настоящем Кодексе мер социальной защиты» [14].

Ст. 6 УК РСФСР 1926 г. дает следующее определение общественно-опасного действия: «Общественно-опасным признается всякое действие или бездействие, направленное против Советского строя или нарушающее правопорядок, установленный Рабоче-Крестьянской властью на переходный к коммунистическому строю период времени» [14].

Ст. 193.1 разъясняет понятие «воинские преступления», определяя их как «…преступления военнослужащих Рабоче-Крестьянской Красной Армии и Рабоче-

Крестьянского Красного флота, лиц, зачисленных в команды обслуживания, и лиц, призываемых на службу в территориальные формирования на время отбывания ими сборов, направленные против установленного порядка несения военной службы, если притом эти преступления по своему характеру и значению не могут быть совершены гражданами, не состоящими на военной или военно-морской службе» [14].

Далее в следующих частях данной статьи, а именно в 193.2-193.19, дается конкретный перечень воинских преступлений и мер социальной защиты. К таким преступлениям отнесены: сопротивление исполнению либо неисполнение законно отданного по военной службе приказания или распоряжения; оскорбление насильственными действиями своего начальника при исполнении им служебных обязанностей; самовольное оставление своей части или места службы; побег (разные части данной статьи посвящены побегу, совершенному в первый раз и повторно); уклонение от военной службы путем нанесения себе увечий либо путем подлога документов; противозаконное отчуждение (промотание) казенного обмундирования, имущества, а также оружия; нарушение уставных правил караульной службы; превышение лицом командного, административно-хозяйственного или политического состава своих прав или злоупотребление ими; самовольное отступление начальника от данной ему диспозиции, сдача врагу вверенных ему объектов; самовольное оставление поля сражения, сдача в плен; переписка или другое пособничество вражеской армии; военный шпионаж; мародерство; насилие над гражданским населением; использование начальником своих подчиненных для личных целей.

За совершение указанных воинских преступлений УК предусматривал применение целого спектра мер социальной защиты от лишения свободы на срок не ниже шести месяцев до высшей меры – расстрела.

УК РСФСР 1926 г. в этой же главе (глава IX. Воинские преступления) различает меры социальной защиты не только в связи с отягчающими или смягчающими обстоятельствами, но и различает деяние, совершенное в мирное время, а также деяние, совершенное в военное время или в боевой обстановке.

Поскольку, как сказано выше, Уголовный кодекс РСФСР от 22 ноября 1926 г. такого состава преступления, как предательство Родины не предусматривал, то требование приказа № 227 направлять в штрафные части «предателей Родины», если оставаться строго в рамках закона, было неисполнимо. В отличие от наркома обороны, подписавшего этот приказ, данное обстоятельство было ясно профессиональным юристам.

Поэтому, чтобы придать действиям военного командования, которые требовал приказ № 227, необходимую правовую основу, уже 31 июля 1942 г. наркомом юстиции СССР Н.М. Рычковым и Прокурором СССР К.П. Горшениным была издана совместная директива № 1096, в которой содержалась квалификация действий командиров, комиссаров и политработников, привлекаемых к суду, как говорилось в документе, «за самовольное отступление с боевой позиции без приказа вышестоящих командиров и за пропаганду дальнейшего отступления частей Красной Армии», а также определялись сроки расследования этой категории дел.

Действия, заключавшиеся в самовольном отступлении без приказа, квалифицировались по ст. 58-1«б» УК РСФСР (измена Родине, совершенная военнослужащим, что каралось высшей мерой уголовного наказания – расстрелом с конфискацией всего имущества). Расследование по этим делам не могло превышать 48 часов. Пропаганда дальнейшего отступления квалифицировалась по ст. 58-10, ч. 2 УК (контрреволюционная пропаганда и агитация при наличии отягчающего обстоятельства – военной обстановки или военного положения, что каралось расстрелом) [15, с. 41].

Но эти разъяснения высших должностных лиц советской юстиции на самом деле не позволяли хотя бы приблизительно очертить первоначальный круг лиц, за счет которых можно было комплектовать вновь созданные штрафные части. Ведь к военнослужащим, осужденным военными трибуналами за преступления, состав которых был указан в директиве Н.М. Рычкова и К.П. Горшенина, по закону нельзя было применять отсрочку исполнения наказания, и уже по этой причине они не подлежали направлению в штрафные формирования.

Поэтому, как показывает анализ правоприменительной практики, судебно-следственные органы Вооруженных сил СССР стали широко опираться на ст. 193 УК РСФСР 1926 г. о воинских преступлениях, которая право на отсрочку исполнения приговора по некоторым видам преступлений предоставляла.

Правда, было еще одно формальное обстоятельство, которое препятствовало таким действиям: в примечании к статье 28 уточнялось, что в штрафную часть должны были направляться лишь военнослужащие рядового и младшего начальствующего состава, приговоренные за воинские или общеуголовные преступления к лишению свободы без строгой изоляции на срок не более одного года без поражения в правах [14]. Направление же в штрафную часть среднего и старшего командного состава (офицеров) – Уголовным кодексом вообще не предусматривалось.

Военные трибуналы, исполняя приказ наркома обороны и директиву наркома юстиции и Прокурора СССР, нашли выход из положения в том, что, квалифицируя общественно-опасные действия военнослужащих в соответствии с требованиями УК в части воинских преступлений, они приговаривали преступивших закон лиц к различным срокам лишения свободы с отсрочкой исполнения приговора до окончания боевых действий, а это в значительной части случаев влекло за собой направление осужденных военнослужащих в штрафную часть. Такие приговоры выносились как лицам рядового и младшего командного (сержантского) состава, так и средним и старшим командирам (офицерам).

Кратко подытожим сказанное выше. История штрафных частей в РККА ведет свое начало с Гражданской войны, поэтому их создание, а точнее воссоздание летом 1942 г. в соответствии с приказом наркома обороны СССР № 227 стало очередным, хотя и важнейшим этапом в существовании в Красной армии этих особых воинских формирований. Приказ был принят в обстановке резкого ухудшения положения на фронте, носил отпечаток торопливости и в правовом отношении был плохо проработан. Его формулировки в большей степени носили эмоционально-оценочный характер, нежели отвечали требованиям, предъявляемым к такого рода нормативным документам. В результате буквально с первых дней после издания приказа № 227 от директивных органов правосудия потребовались серьезные шаги по ликвидации содержащихся в нем юридических пробелов, в первую очередь, определению правового статуса переменного состава штрафных частей.

Литература и источники

1. Собрание узаконений РСФСР (СУ РСФСР), 1926, № 80. Ст. 600.
2. Дайнес В.О. Заградотряды и штрафбаты Красной Армии. Изд. 2, доп. и испр. М., 2009.
3. Там же.
4. Там же.
5. Овечкин В.В. Дезертирство из Красной Армии в годы гражданской войны // Вопросы истории. 2003. № 3.
6. Овечкин В.В. Военные трибуналы – органы правосудия в Вооруженных Силах СССР. М., 1988.
7. Уголовный кодекс РСФСР // Известия. 1925. 25 октября.
8. Военная энциклопедия. В 8 томах. М., 1995. Т. 3.
9. Русский архив. Великая Отечественная. Приказы и директивы народного комиссара ВМФ в годы Великой Отечественной войны. Т. 21(10). М., 1996.
10. Военная энциклопедия. В 8 томах. М., 1995. Т. 3.
11. Русский архив. Великая Отечественная. Приказы народного комиссара обороны СССР 22 июня 1941 г. – 1942 г. Т. 13 (2–2). М.
12. Там же.
13. Рубцов Ю.В. Штрафники Великой Отечественной: в жизни и на экране. М., 2007.
14. Собрание узаконений РСФСР (СУ РСФСР), 1926, № 80. Ст. 600.
15. Сборник законодательных и нормативных актов о репрессиях и реабилитации жертв политических репрессий. М., 1993.

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 342.7

К ВОПРОСУ ОБ ИНТЕРПРЕТАЦИИ ОГРАНИЧЕНИЙ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

© 2013 г. А.А. Зайцев

Белгородский государственный национальный исследовательский университет
308015, г. Белгород, ул. Победы, 85

National Research University Belgorod State University
85, Pobedy str.,
Belgorod, 308015

В статье представлен авторский анализ концептуально-теоретических позиций относительно интерпретации ограничений прав и свобод человека и гражданина; дана собственная трактовка этого термина; осуществлено его содержательное отграничение от смежных понятий.

Ключевые слова: *ограничение, правовое ограничение, правовой статус, правовой режим, изъятие.*

The article presents the author's analysis of the conceptual and theoretical positions regarding the interpretation of restrictions on the rights and freedoms of man and citizen; gives the author's interpretation of the term; carries out a meaningful differentiation of this term from related concepts.

Keywords: *restriction, legal restriction, legal status, withdrawal.*

Постоянный интерес юридической науки к вопросам ограничения прав и свобод человека и гражданина обусловлен как персоноориентированной стратегией развития государства (ст. 2 Конституции Российской Федерации [1]), так и поиском новых методологических решений проблемных вопросов данной сферы.

Следует отметить, что ограничительный аспект субъективных прав неоднократно выступал предметом самостоятельных теоретических и конституционно-правовых исследований [2, 3, 4, 5, 6]. Вместе с тем продолжающиеся нарушения прав человека, связанные, в том числе с их ограничением (что подтверждается итоговыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации [7, 8, 9]) обусловливают необходимость дальнейшего научного поиска актуальных путей корректировки сложившейся ситуации.

Этимология вопроса о содержательном наполнении термина «ограничение» в справочно-словарной литературе позволяет утверждать, что таковое является удержанием в определенных пределах (границах), в умерении, обуздании, стеснении [10, с. 659]. В более современной лингво-специальной литературе ограничение представляется стеснением, ограничивающим права и возможности [11, с. 595].

В заявленной нами юридической плоскости объектом «воздействия» ограничения являются права и свободы человека и гражданина. Вместе с тем, универсальным регулятором отношений между личностью, обществом и государством выступает право в объективном смысле (нормы права). По этому поводу мы разделяем позицию ученых, которые полагают, что право как социальный феномен и регулятор общественных отношений уже содержит различные ограничительные требования (положения, нормы) к участникам этих отношений [12, с. 46; 13, с. 61]. Согласимся и с уместной в данном случае точкой зрения Ф.А. Хайека относительно индивидуальной свободы, в какой-то мере ограниченной любым законом [14, с. 124].

Именно на основе правовых норм и соответствующих принудительных средств реализуется упорядоченное правовое регулирование общественных отношений. Выступая формой воздействия права на социальные связи, правовое регулирование напрямую влияет на установление конкретных прав и обязанностей субъектов, предпи-

сание о должном и возможном [15, с. 724], в конечном итоге, ограничение прав человека и гражданина. Таким образом, и появляется дискуссионный правовой феномен ограничения прав и свобод человека и гражданина.

В целом в теории права об ограничениях говорят в совокупности с прилагательным «правовой». Так, правовое ограничение определяют в качестве правового сдерживания противозаконного деяния, создающего условия для удовлетворения интересов контрсубъекта и общественных интересов в охране и защите; установленных в праве границ, в пределах которых лица должны действовать; исключения определенных возможностей в их деятельности [16, с. 362].

Исходя из приведенного определения, не представляется возможным провести грань между такими понятиями, как правовое ограничение и ограничение в праве. Здесь они являются синонимами, нацелены на сдерживание отрицательных факторов, включая противозаконные действия, с целью охраны и защиты, удовлетворения частных и общественных интересов.

Полагаем, содержательное отграничение указанных, на наш взгляд, не тождественных понятий, является принципиальным. Первое – более широкое правовое явление по сравнению с ограничением в праве. Как известно, право есть объективированная идея свободы [17, с. 15]. Но, с другой стороны, установление правовых норм поведения (в виде запретов, предписаний, дозволений) уже само по себе представляет ограничение человеческой деятельности, запрет на совершение тех или иных действий, или, наоборот, предписывает действовать определенным образом. В свое время Е.Н. Трубецкой подчеркивал, что если «свобода отдельного лица не ограничена никакими правилами, никакими предписаниями, там нет вообще никакого права: существенным признаком права является правило или норма, ограничивающая свободу» [18, с. 291]. С.С. Алексеев вполне обоснованно утверждал, что именно праву, а не какому-либо иному социальному институту, «дано быть умерителем» свободы человека, ее гарантированным носителем, определителем ее границ, способом переключения в творческую, созидательную активность [19, с. 140]. В связи с изложенным, следует говорить о правовых (помимо нравственных, религиозных, физических и т.п.) ограничениях. Когда же речь идет об ограничениях в той или иной отрасли права, о конкретных ограничительных положениях, установленных законодателем, судом или договором, необходимо применять словосочетание «ограничения в праве». Поэтому применительно к данному конституционно-отраслевому исследованию мы занимаем позицию выделения ограничений в праве.

Уточним, что в науке рассматриваемое правовое явление также не имеет унифицированного подхода к дефинированию. А в имеющихся рассуждениях авторов можно обособить две группы позиций. Не касаясь раскрытия их сути, отметим оригинальность точки зрения В.И. Крусса. Он считает, что конституционным ограничением основных прав и свобод выступает частичная, в отличие от нуллифицирующей отмены и существенно изменяющего «умаления», модификация их содержания, осуществленная нормативно-правовыми установлениями соответствующего уровня (федеральный закон) для обеспечения соразмерно необходимой защиты определенных конституционных ценностей [20, с. 244]. В данном случае, не вдаваясь в конкретизацию целей ограничения прав и свобод человека и гражданина, выразим мнение об абстрактности приведенной трактовки, так как «определенными конституционными ценностями», очевидно, может выступать не только личность, но и отдельные составляющие конституционного строя. Помимо прочего, введение термина «защита» дает нам основание судить о том, что эти конституционные ценности уже нарушены. В то время как права и свободы человека и гражданина в условиях, например, специальных правовых режимов ограничиваются, в том числе, в превентивных целях.

Возвращаясь к двум группам, интерпретирующим ограничения прав и свобод человека и гражданина, заметим, что для первой не характерно обращение к категории изъятия. Здесь уместно представить мнение С.С. Алексеева об ограничении как о границах, наличествующих у лиц прав, которые характеризуют результат юридического регулирования [21, с. 65].

Аналогично определение В.И. Гоймана, в котором ограниченное право (свобода) есть сужение в установленном порядке его объема посредством применения преду-

смотренных законом оснований [22, с. 24]. Таким образом, здесь также идет речь об установлении границ субъективного права посредством правового регулирования.

Во второй группе ученые свои дефиниции ограничения прав связывают с изъятиями. Так, М.И. Нагорная считает ограничением изменение содержания или объема действия нормы права [22, с. 36], где изменение типично представляется изъятием отдельных правомочий, в совокупности составляющих нормативное содержание права.

Б.С. Эбзеев также полагает, что ограничением прав и свобод являются допустимые Конституцией и определенные федеральным законодательством изъятия из конституционного статуса человека и гражданина. Помимо прочего, ограничение основных прав можно связать с изъятием одного из правомочий, в совокупности составляющих нормативное содержание основных прав и свобод [23, с. 231-232].

У приведенной позиции имеются оппоненты. Так, по мнению Ю.Н. Андреева, ограничение прав – это установление границ (пределов) их реализации и осуществления, предусмотренных законом в публичных и частных интересах, сдерживающих (стесняющих) полномочия правообладателей с помощью ограничительных мер (запретов, обязываний, приостановления и т.п.) с целью гармоничного сочетания общественных, государственных и частных интересов [24].

Автор утверждает, что ограничение основных (конституционных) прав и свобод граждан не может осуществляться посредством изъятия отдельных правомочий у обладателей таких прав. Можно наблюдать только стеснение некоторых проявлений в правомочиях носителей различных видов конституционных прав и свобод. Изъятие правомочий из круга традиционных полномочий или из конституционного статуса человека означало бы не ограничение, а прекращение тех или иных правомочий субъекта права, а по существу, незаконное лишение права в целом [24].

Как далее отмечает Ю.Н. Андреев, ограничения не могут быть результатом изъятия из правового статуса гражданина. Конституционный статус личности, на основе которого строятся иные конкретизирующие его правовые статусы личности (отраслевые, профессиональные, специальные и т.п.), является единым полнокровным статусом, т.е. совокупностью прав, гарантий, законных интересов, принципов и других составляющих. В процессе ограничения прав и свобод Конституцией страны не происходит изъятия тех или иных полномочий из правового статуса личности: он остается единым (конституционным) и неущемленным. Об ущемлении тех или иных прав следует говорить при характеристике охранительных правоотношений, исследовании юридической ответственности, при совершении гражданином того или иного правонарушения, в результате которого виновное лицо может быть лишено («ущемлено») того или иного права, предусмотренного законом, в ходе реализации этой ответственности [24].

Позволим себе не согласиться с мнением Ю.Н. Андреева ввиду того, что этимологически изъятие фактически и представляет собой отступление, исключение («изъять» – исключить, устранить (офиц.), а также вообще удалить) [25].

Действительно, мы не можем говорить о деструкции конституционного положения личности при изъятии субъективного права или составляющего его правомочия. Однако необходимо вести речь о проявлениях такого положения в статусных или режимных целях. В таком случае, чтобы обеспечить целостность, сохранность своего конституционного положения, должно следовать законодательно установленным ограничениям в определенных общественных отношениях. Таким образом и выходит, что на время ограничения субъективного права, у лица, не теряющего своего конституционного положения, временно или ситуативно изымаются отдельные права или правомочия.

Полагаем, что изъятия не следует сводить к отмене или умалению прав, так как в России не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (ч. 2 ст. 55 Конституции РФ).

Так, в одном из своих Постановлений Конституционный Суд РФ подчеркнул: «Ограничения права свободно выезжать за пределы Российской Федерации, как и любого иного конституционного права, допустимы в строго определенных статьей 55 (ч. 3) Конституции РФ целях. Эти ограничения не могут толковаться расширительно и не должны приводить к умалению других гражданских, политических и иных прав, гарантированных гражданам Конституцией и законами Российской Федерации» [26].

Термин «умаление» интерпретируется, по существу, как принижение чего-то высокого, уменьшение значимости, роли, ценности. Иными словами, речь идет о качественных характеристиках конституционных прав. Умаление конституционных прав – это принижение их содержания, обусловленное неправомерным ограничением.

Международно-правовые акты, отечественные конституционные нормы, упоминающие термин «умаление», имеют в виду недопущение ограничения прав конкретного человека по сравнению с правами другого человека по основаниям, не предусмотренным законом, вопреки известному стандарту общепризнанных прав человека, включая личные права человека, гражданина и случаи чрезвычайного положения.

Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ по поводу жалоб граждан и запроса группы депутатов Государственной Думы подчеркнуто, что в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он не может осуществлять такое регулирование, которое посягало бы на само существо того или иного права и приводило бы к утрате его реального содержания. Публичные интересы, перечисленные в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, могут оправдать правовые ограничения прав и свобод только тогда, когда такие ограничения не ограничивают пределы и применение основного содержания соответствующих конституционных норм [27, с. 21].

Резюмируя данную часть исследования, подчеркнем, что наша позиция связывает ограничения прав и свобод человека и гражданина с положительным (позитивным) изъятием правомочий или прав. При этом положительным (позитивным) будем считать законно-определенное ограничение и в соответствующих законно-определенных целях.

Далее, что касается правового установления данного явления, то еще во французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г. отмечалось: «свобода состоит в возможности делать все, что не наносит вреда другому: таким образом, осуществление естественных прав каждого человека ограничено лишь теми пределами, которые обеспечивают другим членам общества пользование теми же правами. Пределы эти могут быть определены только законом» [28].

Конституция РФ для определения пределов свободы человека использует термин «ограничение» (ч. 2 ст. 19, ч. 2 ст. 23, ч. 3 ст. 55, ч. 1 и ч. 3 ст. 56, ст. 79 и др.). Анализ содержания конституционных положений свидетельствует о том, что в ней предусмотрено как нормативное (правоустанавливающее), так и правоприменительное ограничение права [29, с. 14-18]. При этом ограничение правоустанавливающего характера может иметь место как в условиях обычного правового режима (ч. 3 ст. 55), так и в период действия особого правового режима (ст. 56).

Так, в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, общественности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Регламентация ограничения прав и свобод в особых правовых режимах предусмотрена ст. 56 Конституции, в соответствии с которой «в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия».

Таким образом, первый случай определяет условия нормального режима правового регулирования, не связанные с введением чрезвычайного положения. Федеральный закон может ограничивать любые права и свободы без указания временных пределов таких ограничений. Вторая же ситуация допускает отдельные ограничения прав и свобод лишь в условиях чрезвычайного положения (введенного в соответствии с Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» [30]), лишь в заданных пределах и только на определенный срок (обратим внимание, что в данном случае важное значение имеют процессуальные нормы указанного акта). При этом, как следует из ч. 3 ст. 56 Конституции РФ, далеко не все права и свободы вообще подлежат какому-либо ограничению. Такая невозможность ограничения определенного ряда прав обусловлена конституционным содержанием этих

прав, предусматривающим возможность их ограничения в условиях даже обычного правового режима. Однако в этом вопросе исключительно важно учитывать «специфически условный характер ограничений, который выражает их сущность и определяет их принципиальную допустимость» [20, с. 244].

При этом вполне логично, если права закреплены в Конституции, то и их ограничения должны быть заданы именно этим актом. Посредством законодательства можно лишь конкретизировать конституционные ограничения. Таков смысл допустимости ограничения федеральным законом конституционных прав и свобод.

Подводя итоги осуществленного исследования и ориентируясь на необходимость поиска новых научных изысканий в решении практических проблем ограничения субъективных прав, предлагаем формулировку своего видения данного юридического феномена. Ограничение прав и свобод человека и гражданина – объективно обусловленная, конституционно-легализованная, нормативно определенная, процессуально-конкретизированная система изъятий из юридического положения лица в статусных, режимных или иных целях.

Литература и источники

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. 1993, 25 декабря; 2009, 21 января.
2. Барбин В.В. Конституционно-правовые основания ограничения основных прав и свобод человека и гражданина и их реализация в деятельности органов внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.
3. Воробьев С.М. Конституционные основы ограничений личных неимущественных прав в деятельности органов внутренних дел: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001.
4. Морозова Л.Я. Институт ограничения политических прав и свобод работников правоохранительных органов в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1996.
5. Подмарев А.А. Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001.
6. Приходько И.М. Ограничения в российском праве (проблемы теории и практики): Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001.
7. Постановление Конституционного Суда РФ от 22 июня 2010 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 1 и подпункта «а» пункта 8 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Малицкого» // Российская газета. 2010, 7 июля.
8. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова» // СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.
9. Определение Конституционного Суда РФ от 3 октября 2002 г. № 233-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений статьи 25 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», статьи 43 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», статьи 14 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» и статьи 20.1 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 12. Ст. 1174.
10. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. М., Т. 2. 1989.
11. Ушаков Д.Н. Большой толковый словарь современного русского языка. М.: Буколика, 2008.
12. Нерсесянц В.С. Философия права: Учебник для вузов. М.: Инфра-Норма, 1997.

13. Лапач В.А. Система объектов гражданских прав: теория и судебная практика. СПб.: Юридический центр Пресс, 2002.
14. Хайек Ф. Дорога к рабству // Вопросы философии. 1990. № 11.
15. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: Юристъ, 2005.
16. Общая теория государства и права: Академический курс в трех томах / Отв. ред. М.Н. Марченко. М.: Норма, 2007.
17. Евлампиев И.И. Философские и социально-политические взгляды Б.Н. Чичерина // Чичерин Б.Н. Собственность и государство / Под ред. И.И. Евлампиева. СПб.: Издательство РХГА, 2005.
18. Трубецкой Е.Н. Труды по философии права. СПб., 2001.
19. Алексеев С.С. Тайна права: Его понимание, назначение, социальная ценность. М., 2001.
20. Крусс В.И. Теория конституционного правопользования. М., 2007.
21. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989.
22. Материалы «круглого стола» // Государство и право. 1998. № 7.
23. Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2005.
24. Андреев Ю.Н. Ограничения в гражданском праве России. СПб.: Юридический центр Пресс, 2011.
25. URL: http://my-dictionary.ru/word/10363/izyatie/
26. Постановление Конституционного Суда РФ от 20 декабря 1995 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности ряда положений пункта «а» статьи 64 УК РСФСР в связи с жалобой гражданина В.А. Смирнова» // СЗ РФ. 1996. № 1. Лапаева В.В. Проблема ограничения прав и свобод человека и гражданина в Конституции РФ (опыт доктринального осмысления) // Журнал российского права. 2005. № 7.
27. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана и др.» // СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.
28. Декларации прав человека и гражданина 1789 г. // Международные акты о правах человека: Сб. документов. М.: НОРМА-ИНФРА, 1998.
29. Пирбудагова Д.Ш. К вопросу о конституционных пределах ограничения основных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Юридический мир. 2009. № 12.
30. Федеральный конституционный закон РФ от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (ред. от 07.03.2005 г.) // Российская газета. 2001, 2 июня; 2005, 11 марта.

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 342.571 + 349.4

О РОЛИ МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ: К ОБОСНОВАНИЮ ДОКТРИНЫ

© 2013 г. Н.В. Джагарян, Е.В. Гурнак

Южный федеральный университет
344007, г. Ростов-на-Дону,
ул. М. Горького, 88

Southern Federal University
88, M. Gorkogo St.,
Rostov-on-Don, 344007

В статье раскрывается место муниципального права в системе комплексного (межотраслевого) правового регулирования градостроительных отношений, выдвигается гипотеза о принадлежности муниципальному праву роли своеобразного нормативно-организующего ядра в градостроительной сфере.

Ключевые слова: *муниципальное право; местное самоуправление; интегративная функция муниципального права; градостроительные отношения; комплексное правовое регулирование; межотраслевые связи.*

The place of the municipal law in the system of complex (cross-sectoral) legal regulation of urban relationships is discussed in the article. The hypothesis that the municipal law plays the role of the normative organizing core in the urban area is considered.

Keywords: *municipal law, local government, integrative function of municipal law, urban relationships, complex legal regulation, cross-sectoral linkages.*

Создание комфортной, благоустроенной среды обитания человека по месту жительства в единстве с обеспечением устойчивого и комплексного развития территорий составляет одно из важнейших направлений деятельности современного государства, призванного заботиться о благополучии и защищенности своих граждан, формировать необходимые условия для их личностного и профессионального роста, общественной самореализации. В Повестке дня ХАБИТАТ (Программы ООН по населенным пунктам) признается настоятельная необходимость благоустройства населенных пунктов, которое оказывает глубокое воздействие на повседневную жизнь и благополучие населения, провозглашается стремление обеспечить экономическое развитие, социальное развитие и охрану окружающей среды в качестве взаимозависимых и взаимоподкрепляющих компонентов устойчивого развития на основе солидарности и сотрудничества на основе развития эффективных партнерских связей на всех уровнях [1].

Конституция РФ, признавая Россию правовым и социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 1, ч. 1 ст. 7), исходит из необходимости гарантирования единства конституционно-правового статуса личности на всей территории страны и, соответственно, социально-территориального равноправия граждан. Это предполагает, в свою очередь, позитивную ответственность государства в лице всех органов и уровней публичной власти, прежде всего наиболее приближенных к населению, за обеспечение нормальных условий жизни и деятельности людей соответственно их расселению, чтобы каждый человек по месту жительства мог в не меньшей степени, чем иные сограждане, воспользоваться всем комплексом жизненно важных материальных и духовных благ.

В своем недавнем выступлении на обучающем семинаре-совещании для мэров крупнейших российских городов (г. Москва, 23 октября 2013 г.) Президент РФ В.В. Путин высказал идею о том, что формирование городской среды приобретает сегодня решающее значение [2]. Ведь люди должны иметь возможность идентифицировать себя со своей малой родиной, гордиться ей, чувствовать, что качество жизни улучша-

ется, иметь условия для самореализации по месту жительства. Подчеркнув, что обустройство городской среды является прямой (непосредственной) ответственностью местных властей, В.В. Путин отметил также, что во многом именно с решением этих вопросов связана атмосфера доверия в обществе, уверенность людей в завтрашнем дне.

Реализация целей обустройства среды обитания человека и устойчивого развития территорий требует сбалансированного учета различных политических, социальных, экономических, экологических факторов, соотнесения задач прогрессивных преобразований с уважением к историческим и иным местным традициям, архитектурному наследию и самобытности населенных пунктов. Это предполагает, в свою очередь, необходимость формирования адекватного как научно-теоретического, так и регулятивно-правового (нормативного) инструментария, который позволил бы обеспечить решение вопросов благоустройства и территориального развития в интересах населения и при его непосредственном участии, на основе последовательной гармонизации индивидуальных, коллективных и общественных, частных и публичных интересов. В этом плане безусловный интерес представляет прежде всего проблема выработки системного подхода к нормативно-правовому регулированию градостроительных и иных тесно связанных с ними общественных отношений в контексте необходимости обеспечения соотносимости пространственно-территориального развития, благоустройства среды обитания и демократического самоуправления населения.

Деятельность по развитию территорий городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений составляет предметное содержание градостроительных отношений (п. 1 ст. 1 ГрК РФ) и подвержена правовому регулированию со стороны норм различной отраслевой принадлежности. Отношения в сфере градостроительной деятельности, как отмечается в одном из решений Конституционного Суда РФ, имеют комплексный, межотраслевой характер, а их содержание составляют преимущественно предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов – природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, охрана памятников истории и культуры (п. «д» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ), а потому законодательство о градостроительной деятельности в своей основе находится, как и административное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство об охране окружающей среды (п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ), в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, несмотря на отсутствие специального указания на него как обособленную отрасль в ст. 72 Конституции РФ [3]. Комплексная природа правового воздействия государства как на отдельные градостроительные отношения, так и на всю градостроительную сферу обусловлена масштабным характером процессов урбанизации, их общесоциальным значением [4, с. 35].

Основные начала нормативного регулирования градостроительной деятельности определяются на уровне конституционного права. Как системообразующая отрасль с универсальным предметом правового регулирования конституционное право на принципно-нормативном уровне опосредует формирование и развитие градостроительных отношений, а также становление градостроительного законодательства, определяет его системно-структурные характеристики, круг и соотношение источников, формы (способы) межотраслевого нормативного взаимодействия и преодоления правовых коллизий, противоречий и т.п. Конституция РФ, закрепляющая основы территориального устройства государства, цели и принципы территориального развития, основы социально-экономической системы общества, порядок взаимоотношений личности, общества, государства в сфере природопользования и охраны окружающей среды, устанавливающая разграничение полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти, а также местным самоуправлением в области социального, экономического, экологического и государственного развития (ст. 5, 7, 8, 9, 27, 34, 35, 36, 42, 58, 71, 72, 73, 130, 131), образует нормативный каркас градостроительного законодательства. Конституционные цели, ценности, принципы, нормы проявляют свое регулятивное и обеспечительно-гарантирующее воздействие на градо-

строительную сферу в системном единстве с нормами текущего градостроительного законодательства, а также при отсутствии таких норм выступают непосредственным источником градостроительных правоотношений.

Межотраслевые связи градостроительного и гражданского законодательства возникают, в частности, применительно к области договорного регулирования в рамках градостроительных отношений, применительно к субъектам и объектам данных отношений, защите прав и законных интересов их участников [5]. Жилищное законодательство оказывает регулятивное влияние на градостроительную сферу в той мере, в какой это обусловлено целями создания необходимого и достаточного для удовлетворения потребностей граждан в жилье жилищного фонда, обеспечения развития прилегающих к жилым объектам территорий. В земельном, водном, лесном законодательстве раскрываются специфические юридические характеристики оборотоспособности земельных участков, водных объектов, лесов, отражающие приоритетные цели их охраны в соотношении с использованием, и, соответственно, нормы этих отраслей законодательства имеют принципиальное значение с точки зрения соблюдения правового режима безопасности природных объектов, вовлекаемых в градостроительную деятельность. Вытекающий из ст. 9 Конституции РФ и предопределяющий законодательное регулирование всех форм (видов) природопользования принцип приоритета публичных интересов, получивший свое обоснование в практике Конституционного Суда РФ [6], в полной мере распространяется на осуществление градостроительной деятельности на земельных участках городов, поселений. Градостроительное законодательство, отмечают А.П. Анисимов и Н.Г. Юшкова, определяет посредством территориального планирования и градостроительного зонирования перечень территориальных зон муниципального образования, для которых градостроительными регламентами определено, как можно использовать земельный участок, из каких имеющихся параметров и видов использования собственник (пользователь, арендатор) может выбрать устраивающий его вариант [7, с. 2111-2112].

Нормы и институты административного права регламентируют организационную составляющую воздействия на градостроительные отношения, включая осуществление разрешительных, лицензионных, стандартизационных, сертификационных, регистрационных, учетных, контрольно-надзорных и иных властно-распорядительных функций и задач. Охранительное регулирование в градостроительной сфере обеспечивается на основе норм конституционного, административного, уголовного, гражданского права.

Наша гипотеза заключается в том, что роль непосредственной нормативно-организующей основы отношений в градостроительной сфере, их своеобразного нормативно-регулятивного ядра, должна быть отведена муниципальному праву, имея в виду его юридическую природу как некоей «микромодели национального права», в рамках которой на системной и комплексной основе достигается целостное урегулирование правового статуса муниципальных образований, проживающего в них населения и их внутренних субъектов [8]. Комплексный характер муниципального права, отмечает Н.С. Бондарь, означает, что это вторичная отрасль, которая формируется и развивается во многом «за счет» других, в первую очередь профилирующих, отраслей, заимствуя у них отдельные нормы и целые институты [9, с. 54]. Тем самым в рамках муниципального права обеспечивается ориентирование, координация и функциональная интеграция норм различной отраслевой принадлежности в целях реализации социального и правового предназначения местного самоуправления в конституционном механизме функционирования российской государственности. Неслучайно существует и такой подход к предмету муниципального права, когда он, по сути, отождествляется с самим назначением местного самоуправления и определяется как «удовлетворение социально-экономических потребностей населения на местном уровне собственными усилиями» [10, с. 19].

Градостроительные отношения, рассматриваемые в том виде, как они раскрываются в специальном, отраслевом законодательстве (п. 1 ст. 1, ст. 4 ГрК РФ), с одной стороны, безусловно, выполняют служебную роль в соотношении с реализацией целей местного самоуправления, связанных с непосредственным жизнеобеспечением населения, удовлетворением основных жизненно важных потребностей человека по месту жительства, а с другой стороны, в этих отношениях находит свое проявление само-

стоятельность местных сообществ по обустройству среды обитания, обеспечению устойчивого и комплексного социально-экономического развития муниципальных образований [11].

Согласно Конституции РФ местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций (ч. 1. ст. 131). Из этого вытекает, что поселение, как и иная установленная законом территория, в границах которой осуществляется местное самоуправление, служит пространственной основой участия граждан в самостоятельном решении населением вопросов местного значения, связанных с удовлетворением основных жизненно важных потребностей человека по месту жительства. Поэтому значение территории для местного самоуправления не сводится к вопросам его территориальной организации, к типизации и установлению границ муниципальных образований. Территория для местного самоуправления выступает, по крайней мере, в трех основных проявлениях [12], как: 1) пространственная основа реализации муниципальной власти и прав местных сообществ жителей; 2) материально-хозяйственная (инфраструктурная) база для выполнения публичных функций и задач местного самоуправления, благодаря которой обеспечивается реализация стремления населения муниципального образования к экономическому процветанию и социальному благополучию; 3) один из основных объектов воздействия со стороны местного самоуправления, характеризующий его функциональную направленность на обеспечение эффективного и устойчивого пространственно-территориального развития.

При этом следует учитывать, что муниципально-территориальное устройство в силу конституционного признания и гарантирования местного самоуправления приобретает все более существенное значение в территориальной структуре государства, оказывает на нее серьезное преобразовательное воздействие. Здесь важно подчеркнуть, что Конституция РФ кладет в основание местного самоуправления прежде всего именно поселенческий принцип естественного расселения людей, так что муниципальная власть как бы следует за человеком. Критерий же материально-финансовой (инфраструктурной) развитости не относится к условиям, ограничивающим население в выборе территории, на которой осуществляется местное самоуправление. Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ собственность и финансы не обязательно должны иметься в наличии на момент создания муниципального образования – они должны быть обеспечены соответствующей территории после того, как она стала муниципальным образованием; население же, используя институты непосредственной демократии, может добиваться, чтобы определенное территориальное образование стало территорией, на которой осуществляется местное самоуправление, т.е. муниципальным образованием [13].

Изложенные подходы к пониманию конституционной ценности муниципально-территориального устройства в единстве с приведенной правовой позицией Конституционного Суда РФ позволяют говорить о том, что цели непосредственного жизнеобеспечения населения являются определяющими в развитии территорий, а обусловленные этими целями планы и программы устойчивого и комплексного социально-экономического и пространственно-территориального развития муниципальных образований должны служить основой для формирования соответствующих планово-стратегических документов как субъектов Российской Федерации, так и Российской Федерации в целом. Этот подход, предполагающий увязывание вопросов развития территорий прежде всего с обеспечением прав и свобод человека и гражданина, созданием условий достойной жизни и свободного развития человека по месту жительства посредством прямого участия людей в самостоятельном решении населением вопросов местного самоуправления, в полной мере согласуется с фундаментальным конституционным императивом признания человека, его прав и свобод, высшей конституционной ценностью, которой предопределяются соответствующие обязанности государства (ст. 2, 18 Конституции РФ).

Местное самоуправление несводимо к властеотношениям, а выступает также специфической формой опосредования коллективного конституционного правопользования, призвано обеспечивать эффективные условия реализации прав и свобод человека и гражданина, прежде всего, социально-экономических, в пределах территорий

муниципальных образований. Поэтому корневая функция муниципального права состоит в создании с помощью характерных для него системно-ориентирующих, согласовательных механизмов надлежащих юридических условий для осуществления свободы человека по месту жительства в единстве с обеспечением его ответственности и публичных обязанностей перед местным сообществом, частью которого он является.

Соответственно муниципально-правовое регулирующее воздействие на отношения в градостроительной сфере определяется во многом необходимостью развития пространственно-территориальной основы местного самоуправления, обеспечением устойчивого развития территорий городов и поселений. В этом плане градостроительная деятельность входит в предметное содержание муниципальных (самоуправленческих) отношений, поскольку она связана с формированием, поддержанием целостности и устойчивости муниципального образования как населенного пункта, наполненного субъектами и объектами местного самоуправления [14, с. 99, 140].

Вместе с тем воздействие муниципального права на отношения по развитию территорий городов, поселений обусловлено главным образом целями создания в конечном итоге максимально комфортного, безопасного и равнодоступного пространства жизни и деятельности каждого человека как члена местного сообщества с учетом преломления на плоскость специфически-местных условий, исторических и иных местных традиций, жизненного уклада и устремлений населения относящихся к градостроительной деятельности универсально-всеобщих, заданных во многом объективными техническими требованиями, норм и правил. Рассматриваемая под этим углом зрения градостроительная деятельность составляет одну из основных сфер реализации муниципальной демократии, в ней находит свое воплощение единство власти и свободы населения по месту жительства, достигнутый уровень его самостоятельности и ответственности применительно к территориальному самоопределению, обеспечению согласования социальных, экономических, экологических и иных интересов, характеризующих развитие муниципального образования, а также пользование его публичными пространствами и ресурсами.

Таким образом, речь идет о возможности гармонизации средствами муниципального права общегосударственных, региональных и местных интересов, связанных с развитием территорий, о перспективности сбалансирования – при помощи муниципальных институтов демократии, на основе широкого использования прежде всего непосредственно-демократических, а также представительно-опосредованных самоуправленческих форм реализации правотворческой деятельности самого населения – публичных (общественно значимых, ценных для всего территориального сообщества города, поселения) и частных (соответствующих интересам отдельных граждан – членов местного сообщества) целей, выраженных в градостроительной деятельности. Это должно получать свою реализацию в соответствии с конституционными требованиями бережного отношения к природным, культурным, другим местным (историческим, национальным) ценностям на основе наиболее полного учета интересов населения в сфере территориальной организации местного самоуправления, градостроительства, охраны природы, землепользования.

На формально-юридическом уровне можно видеть достаточно отчетливые проявления организующей и ориентирующей роли муниципального права в градостроительной сфере, которые связаны, в частности, с тем, что: а) муниципальное право во многом определяет социально-целевое назначение градостроительных отношений, их основные принципы (п. 1. 2, 3, 5 и 6 ГрК РФ); б) оно устанавливает правовой режим демократического решения населением непосредственно и через органы местного самоуправления вопросов развития территорий, в связи с чем институты осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении выступают по сути как организационно-правовые механизмы управления градостроительной сферой; в) вопросы развития территорий входят в основное предметное содержание местного самоуправления (например, п. 3–7, 10, 13, 15, 18, 19–22, 27, 37 ч. 1 ст. 14, п. 3–7, 15, 17, 18–20, 23–27, 30, 36, 41 ч. 1 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), поэтому их регулирование обусловлено концепцией, принципами, целями, ценностями муниципального права, осуществляется в рамках специфического муниципального правового режима;

г) участниками градостроительных отношений в том или ином качестве – напрямую или опосредованно, по крайней мере, в виде регулирующего субъекта – выступают субъекты местного самоуправления.

Литература, источники и примечания

1. URL: http://www.un.org/russian/conferen/habitat/habagend.htm (дата обращения: 1 ноября 2013 г.)

2. URL: http://news.kremlin.ru/news/19480 (дата обращения: 1 ноября 2013 г.)

3. Абзац второй пункта 2 мотивировочной части Определения Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2005 года № 468-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 2.

4. Филимонов Р.Е. Государственно-правовое регулирование отношений в градостроительной сфере (системный подход) // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 2.

5. Ганеев Р.Р. О сущности градостроительного права и его связях с гражданским правом // Евразийский юридический журнал. 2010. № 2.

6. Абзац второй пункта 2 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 14 мая 2009 года № 8-П // Собрание законодательства РФ. 2009. № 22. Ст. 2752; абзац второй пункта 2 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 5 марта 2013 года № 5-П // Собрание законодательства РФ. 2013. № 11. Ст. 1164.

7. Анисимов А.П., Юшкова Н.Г. Градостроительное право – новая отрасль в системе российского права // Право и политика. 2008. № 9.

8. Выдрин И.В. Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике (конституционно-правовой аспект). Автореф. дисс. … докт. юрид. наук. Екатеринбург, 1998. С. 9, 37-38; Кокотов А.Н. Муниципальное право в российском праве: понятие, назначение и структура // Правоведение. 2004. № 3. Выдрин И.В. Местное самоуправление в Российской Федерации. Автореф. дисс. … докт. юрид. наук. Екатеринбург, 1998. С. 9, 37-38.

9. Муниципальное право Российской Федерации: учебник для вузов / под ред. Н.С. Бондаря. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2013.

10. Муниципальное право: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. / под ред. Ю.А. Дмитриева. М.: Эксмо, 2005.

11. В этом плане весьма примечательным может служить во многом нетрадиционный, новаторский подход к структуризации юридического факультета Южного федерального университета, предусматривающий объединение в рамках одной кафедры вопросов муниципального права и градостроительного, экологического, земельного, иных отраслей природоохранного законодательства. Само образование и плодотворная деятельность кафедры муниципального права и природоохранного законодательства Южного федерального университета подтверждают научно-практическую обоснованность и целесообразность предлагаемого в настоящей статье подхода.

12. Обоснование комплексного конституционно-правового понимания и ценностного значения территории см., например: Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии. М.: Норма, 2008. С. 88-94; Фризен О.А. Территориальная организация публичной власти в Российской Федерации: конституционно-правовой аспект. Дисс. … канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2006.

13. Абзац третий и четвертый пункта 2 мотивировочной части Определения Конституционного Суда РФ от 10 апреля 2002 года № 92-О // Собрание законодательства РФ. 2002. № 25. Ст. 2514.

14. Бабичев И.В. Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций. М.: Норма, ИНФРА-М, 2011.

ТРУДОВОЕ ПРАВО

УДК 349.2

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ С УЧАСТИЕМ РАБОТОДАТЕЛЕЙ - ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ, НЕ ЯВЛЯЮЩИХСЯ ИНДИВИДУАЛЬНЫМИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЯМИ

© 2013 г. В.Т. Савин

Кубанский государственный аграрный университет
350044, г. Краснодар, ул. Калинина, 13

Kuban State Agrarian University
13, Kalinina Str., Krasnodar, 350044

В статье анализируются нормы, регулирующие трудовые отношения с участием работодателей - физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, что позволило выявить ряд проблем, снижающих уровень гарантий трудовых прав наёмных работников, в связи с чем предлагаются меры по совершенствованию трудового законодательства, направленные на усиление защиты трудовых прав и законных интересов второй стороны этих отношений.

Ключевые слова: *наёмный работник; работодатель – физическое лицо, не являющееся индивидуальным предпринимателем; трудовой договор; трудовые права.*

The norms which regulate labor relations with the participation of employers - individuals who are not sole proprietors are analyzed in this article. The research allows to reveal some problems which decrease the level of guarantees of employment rights of hired employees; proposes some measures on labor legislation improvement which aim at strengthening employment right protection and legal interests of the second party to these relations.

Keywords: *hired employee, employer - individual who is not a sole proprietor, employment agreement, employment rights.*

Правовое положение гражданина (физического лица) как работодателя впервые было закреплено новой редакцией ст. 15 КЗоТ РФ, когда Федеральным законом РФ от 6 мая 1998 года «О внесении изменений и дополнений в ст. 15 КЗоТ РФ» (СЗ РФ. 1988. № 19. Ст. 2065) в её содержание был введён термин «работодатель», под которым понимались не только юридические, но и физические лица. Такой подход законодателя к понятию этой категории трудового права устанавливал полную тождественность прав и обязанностей работодателя – физического лица и работодателя – юридического лица (организации).

Данная новелла была подтверждена ст. 20 Трудового кодекса РФ, после чего практически все физические лица стали обладать двойным статусом, получив возможность участвовать в трудовых отношениях либо в качестве наёмного работника, либо в качестве работодателя. Из содержания данной статьи следовало, что граждане российского государства, а также иностранные граждане, лица без гражданства (апатриды) и лица с двойным гражданством (бипатриды) могут быть работодателями, заключая с другими гражданами трудовые договоры.

Однако указанная норма не устанавливала конкретный круг физических лиц, которые могли бы выступать в качестве работодателей, хотя действующее законодательство предусматривало несколько категорий таких лиц, имевших право использовать труд других граждан в качестве наёмных работников. Этот пробел был устранён Федеральным законом РФ от 30 июня 2006 года «О внесении изменений в ТК РФ, признании недействующими на территории РФ некоторых нормативных правовых актов СССР и утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных

актов) Российской Федерации» (СЗ РФ. 2006. № 27. Ст. 2878), внёсшим дополнения в ст. 20 ТК РФ, которые закрепили многочисленный состав работодателей - физических лиц в данной норме, разделив его на две группы. В соответствии с обновлённой нормой в первую группу входят физические лица, которые законодателем названы единым термином: «работодатели - индивидуальные предприниматели».

Вторую группу составляют «физические лица, вступающие в трудовые отношения с работниками в целях личного обслуживания и помощи по ведению домашнего хозяйства» (абз. 3 ч. 5 ст. 20 ТК РФ). В этой норме все они именуются работодателями – физическими лицами, не являющимися индивидуальными предпринимателями.

Использование наёмного труда этими работодателями в настоящее время находит широкое применение в связи с возрастанием на рынке труда потребности в оказании различных услуг, связанных с личным обслуживанием граждан и ведением их домашнего хозяйства. Поэтому нельзя согласиться с высказанным в литературе мнением о том, что «как показывает практика, таких работодателей не так много» [1, с. 41].

Данное суждение скорее всего можно отнести к советскому периоду, когда природа наёмного труда противоречила основным принципам социалистической организации общественного труда и поэтому такая трудовая деятельность не находила повсеместного применения. Тем не менее, из смысла Конституций СССР вытекало, что граждане могли использовать по договору труд других лиц, но только для нужд своего личного потребительского домашнего хозяйства. Правовое положение этих работников определялось «Положением об условиях труда лиц, работающих у граждан по договорам» (далее – Положение), утверждённым постановлением Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС от 28 апреля 1987 года (Бюллетень Госкомтруда СССР. 1987. № 12). Этим же постановлением была утверждена и форма договора, который заключался этими лицами.

Положение определяло основные полномочия сторон трудового договора, порядок заключения, изменения и прекращения подобных договоров, режим труда и отдыха работников и другие существенные для сторон вопросы. На сегодняшний момент этот правовой акт не отменён, в связи с чем, как нам представляется, он действует в части, не противоречащей ТК РФ.

Согласно ч. 7 ст. 20 ТК РФ работодателем может стать любой гражданин (физическое лицо), достигший, как правило, 18-летнего возраста, который испытывает потребность в использовании наёмного труда других лиц (работников). Правом заключать трудовые договоры в качестве работодателей, как это следует из указанной нормы, наделяются и лица, не достигшие указанного возраста, но которые приобрели гражданскую дееспособность в полном объёме. Ими являются физические лица, вступившие в брак до наступления их совершеннолетия (ст. 21 ГК РФ, ст. 13 Семейного кодекса РФ), и эмансипированные несовершеннолетние, достигшие 16-летнего возраста (ст. 27 ГК РФ).

Кроме этого, работодателями – физическими лицами, не являющимися предпринимателями, при наличии определенных законом условий, могут быть физические лица: ограниченные судом в дееспособности (ч. 8 ст. 20 ТК РФ); признанные судом недееспособными, опекуны которых заключают трудовые договоры в целях их личного обслуживания (ч. 9 ст. 20 ТК РФ); в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет, за исключением несовершеннолетних, приобретших гражданскую дееспособность в полном объеме (ч. 10 ст. 20 ТК РФ).

С таким широким кругом работодателей - физических лиц, не являющихся предпринимателями, установленным законодателем, едва ли можно согласиться в силу различных причин. Но возможность каждого из них выступать в качестве субъекта, «дающего работу» другим гражданам, в данной статье не рассматривается, так как это требует специального исследования, проведение которого выходит за рамки данной работы.

В связи с рассматриваемым вопросом важно отметить имеющееся в литературе по трудовому праву мнение, согласно которому граждане, нанимающие работников для технической помощи в литературной и иной творческой деятельности, не входят во вторую группу работодателей – физических лиц, т.е. не являются работодателями – физическими лицами, не являющимися индивидуальными предпринимателями. Так,

А.Ф. Нуртдинова и Л.А. Чиканова, в отличие от законодательной классификации, выделяют отдельную группу работодателей – физических лиц, в которую включают нотариусов и адвокатов, учредивших адвокатские кабинеты. При этом они относят к ней и вышеотмеченных граждан [2, с. 40]. Тем самым, правовой статус этих лиц (работодателей) полностью приравнивается к правовому статусу нотариусов и адвокатов, открывших адвокатские кабинеты.

В абз. 3 ч. 5 ст. 20 ТК РФ, дающем ключевое понятие работодателя – физического лица, не являющегося предпринимателем, в отличие от Положения, отсутствует указание на такой вид трудовой деятельности, как оказание технической помощи в литературной и иной творческой деятельности. Очевидно, что законодатель не воспринял формулировку ст. 1 Положения, в соответствии с которой «труд лиц, работающих у граждан по договорам (домашние работники), применяется для выполнения работ в домашнем хозяйстве граждан, оказания им технической помощи в литературной и иной творческой деятельности, других видов услуг».

Однако отсутствие в ТК РФ рассматриваемой разновидности труда не даёт основания для признания научной позиции указанных авторов абсолютно безупречной. Во-первых, словосочетание, содержащееся в абз. 3 ч. 5 ст. 20 ТК РФ: «в целях личного обслуживания», носит не конкретизированный, а общий характер, что не ограничивает работодателей – физических лиц, не являющихся предпринимателями, принимать на работу по трудовому договору неограниченное число работников, выполняющих самые разнообразные виды работ. Поэтому не исключается возможность для граждан, являющихся писателями, скульпторами, художниками, актерами, музыкантами, композиторами и иными творческими деятелями, использовать на основании трудовых договоров работников для выполнения работ секретарей, технических помощников, преподавателей, визажистов, костюмеров и т.д., способствующих своим трудом достижению нанимателями своих творческих целей.

Но в то же время, «личное обслуживание» перечисленных работодателей – физических лиц, не являющихся предпринимателями, не ограничивается только оказанием им услуг в литературной и иной их творческой деятельности. Ведь если эти творческие личности испытывают потребность в удовлетворении собственных нужд в других сферах их жизнедеятельности, то для этого они равным образом могут использовать труд садовника, адвоката, частного детектива, телохранителя, водителя автомобиля и др., заключив с ними трудовые договоры.

Во-вторых, и это очень важно, работодательская правосубъектность частных нотариусов и адвокатов, учредивших адвокатские кабинеты, возникает в силу специальных законов: Основ законодательства РФ о нотариате от 11 февраля 1993 года (Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 10. Ст. 357) и Федерального закона РФ от 31 мая 2002 года «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ» (СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102), наделяющих их правом применять труд наёмных работников. А работодательская правосубъектность физических лиц наступает, по общему правилу, с 18 лет при условии наличия у них гражданской дееспособности в полном объёме (ч. 7 ст. 20 ТК РФ), в связи с чем они всегда являются потенциальными работодателями, которые в случае необходимости могут на основании трудовых договоров в любое время привлекать работников в целях личного обслуживания и помощи по ведению домашнего хозяйства. Поэтому, в отличие от нотариусов и адвокатов, эти физические лица не нуждаются в предоставлении им на законодательном уровне специального права на использование труда работников для указанных целей. Данный факт не даёт никаких оснований для отождествления рассматриваемых субъектов.

Изложенное показывает, что физических лиц, применяющих труд работников для оказания помощи в литературной и иной творческой деятельности, необходимо относить к той группе работодателей – физических лиц, которые не являются индивидуальными предпринимателями.

Для определения полного и конкретного состава субъектов данной группы работодателей нельзя оставить без внимания вопрос о возможности физического лица заключить трудовой договор с гражданами, являющимися его родственниками. Трудовой кодекс РФ по этому поводу ничего не говорит, в отличие от Положения, которое не допускало заключение договора гражданином с лицами, состоящими с ним в близком

родстве или свойстве (родители, супруги, братья, сестры, сыновья, дочери, а также братья, сестры, родители и дети супругов). Исключение было сделано в отношении лиц, осуществлявших уход за инвалидами I группы из числа военнослужащих, ставших инвалидами вследствие ранения, контузии или увечья, полученных при защите СССР или при исполнении иных обязанностей военной службы, либо вследствие заболевания, связанного с пребыванием на фронте, а также осуществлявших уход за инвалидами I группы вследствие трудового увечья или профессионального заболевания и инвалидами по зрению (слепыми) (п. 5 Положения).

В связи с этим некоторые авторы полагают, что признать указанную норму противоречащей ТК РФ, ухудшающей положение работника по сравнению с трудовым законодательством, вряд ли возможно. По их мнению, необходимо, по крайней мере, разъяснение Минтруда РФ по этому вопросу [3, с. 677].

Данное мнение представляется безосновательным. Если обратиться к истории этого вопроса, то обнаруживается, что подобное правило отсутствовало в Постановлении ВЦИК и СНК РСФСР от 8 февраля 1926 года «Об условиях труда работников по найму, выполняющих на дому у нанимателя (домашние работники) работы по личному обслуживанию нанимателя и его семьи» (Сборник законодательных актов о труде. М., 1977. С. 669 – 671), которое регулировало трудовые отношения домашних работников в период действия КЗоТ РСФСР 1971 года вплоть до 1987 года, т.е. до принятия новых Правил.

Но, возвращаясь к настоящему моменту, нужно заметить, что запрещающая норма Положения не согласуется с основным принципом трудового права, основывающимся на ст. 37 Конституции РФ, закрепленным в ст. 2 ТК РФ, – «свобода труда, включая право на труд, который каждый свободно выбирает или на который свободно соглашается, право распоряжаться своими способностями к труду, выбирать профессию и род деятельности». Это означает свободный для гражданина выбор места и рода деятельности и профессии, т.е. каждый вправе заниматься любой трудовой деятельностью.

К тому же Трудовой кодекс РФ не содержит нормы, которая бы в той или иной мере запрещала гражданину работать у работодателя - физического лица, являющегося его родственником. Это указывает на явное противоречие п. 5 Положения кодифицированному акту о труде, что расценивается прямым нарушением ст. 5 ТК РФ, норма которой гласит: нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, содержащие нормы трудового права, не должны противоречить Трудовому кодексу РФ.

Из сказанного следует, что п. 5 Положения ограничивает в значительной мере трудовые права граждан, желающих реализовать свою способность к труду, тем самым ухудшает их положение по сравнению с действующим трудовым законодательством. А права и свободы человека и гражданина, в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, могут быть ограничены только федеральным законом, каковым подзаконный нормативный акт «Положение об условиях труда лиц, работающих у граждан по договорам» не является.

Всё это даёт основание сделать вывод о том, что п. 5 Положения не вписывается в современные реалии правового регулирования трудовых отношений в силу вышеуказанных причин, в связи с чем его применение полностью исключается в отношении гражданина, заключающего трудовой договор с работодателем – физическим лицом, состоящим с ним в близком родстве или свойстве. Поэтому очевидно, что в выполнении предложения вышеуказанных авторов о даче Минтрудом РФ разъяснения по этому вопросу уже нет никакой необходимости.

Таким образом, сегодня работодатели – физические лица могут нанимать других физических лиц для использования их труда с целью личного обслуживания и помощи по ведению домашнего хозяйства, на основании трудовых договоров, т.е. применять чужой труд не для извлечения прибыли, что является основным классифицирующим признаком, объединяющим их всех в одну группу работодателей – физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями.

Трудовые отношения представителей данной группы работодателей – физических лиц с работниками подпадают под действие главы 48 ТК РФ, нормы которой устанавливают особенности регулирования труда работников, работающих у работодате-

лей – физических лиц. И хотя в этой главе речь идёт о двух видах работодателей – физических лиц, тем не менее, её нормы в большей мере касаются работодателей – физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями.

Весь процесс трудовой деятельности зависит от работодателя, что обуславливает необходимость закрепления в трудовом договоре всех условий, которые подробнейшим образом регламентировали бы применение труда наёмных работников. При заключении трудового договора с работодателем – физическим лицом, работник, в соответствии со ст. 303 ТК РФ, обязуется выполнять не запрещённую ТК РФ или иным федеральным законом работу, определённую этим договором. Поэтому трудовая функция определяется не путём указания в трудовом договоре наименования должности, специальности, профессии работника и его квалификации, а посредством описания работы, которую должен выполнять работник. Данный договор должен быть оформлен в письменной форме, в который включаются все условия, существенные для работника и для работодателя. Последние могут заключать трудовые договоры с различными категориями работников: с врачами, нянями, гувернерами, домработницами, садовниками, поварами, сторожами, и др., целью деятельности которых является обслуживание домашних нужд этих лиц.

Эти договоры, на основании ч. 4 ст. 303 ТК РФ, должны быть в уведомительном порядке зарегистрированы работодателем – физическим лицом, не являющимся индивидуальным предпринимателем, в органе местного самоуправления. Их регистрация осуществляется путём внесения соответствующей записи в книгу регистрации трудовых договоров и проставления штампа о регистрации на первой странице всех представленных экземпляров трудового договора.

Наряду с этим процедура регистрации предусматривается и для расторжения трудовых отношений, что регламентируется ч. 3 ст. 307 ТК РФ, которая устанавливает обязанность работодателя – физического лица, не являющегося индивидуальным предпринимателем, зарегистрировать в уведомительном порядке факт прекращения трудового договора в том органе, где он был зарегистрирован при его заключении.

Работник также наделяется правом обратиться в орган местного самоуправления, где был зарегистрирован трудовой договор, для регистрации факта его прекращения (ч. 4 ст. 307 ТК РФ). Реализовать это право он может в случаях: 1) смерти работодателя – физического лица, не являющегося индивидуальным предпринимателем; 2) его безвестного отсутствия в течение двух месяцев; 3) иных случаях, не позволяющих продолжать трудовые отношения и исключающих возможность регистрации факта прекращения трудового договора.

Сравнительный анализ прежней редакции ст. 303 ТК РФ, функционирующей до принятия Федерального закона РФ от 30 июня 2006 года (СЗ РФ. 2006. № 27. Ст. 2878), с ныне действующей показывает, что она обязывала работодателя – физическое лицо зарегистрировать письменный трудовой договор в соответствующем органе местного самоуправления. Причём, нужно заметить, что законодатель при принятии Трудового кодекса РФ в 2001 году сохранил преемственность в решении данного вопроса, закрепляя в нём правило о регистрации трудового договора, которое ранее предусматривалось Положением об условиях труда лиц, работающих у граждан по договорам (1987 г.).

Ныне действующая ч. 4 ст. 303 ТК РФ, после её изменения указанным законом, устанавливает обязанность работодателя – физического лица, не являющегося индивидуальным предпринимателем, зарегистрировать трудовой договор, но уже в уведомительном порядке.

Такая конструкция обновленной редакции указанной нормы представляется не совсем удачной. Недостаточно чётко прописанный порядок регистрации, труднообъяснимый смысл формулировки установленного правила об уведомительной регистрации усложняют понимание указанной нормы. Согласно словарю русского языка слово «уведомить» означает «то же, что известить» [4, с. 754], а последнее трактуется, как «сообщать кому-нибудь, довести до чьего-нибудь сведения» [4, с. 221]. Поэтому при уведомлении происходит доведение до чьего-нибудь сведения какого-либо факта (события), а не его регистрация (фиксация).

В связи с этим данная норма даёт обоснованный повод специалистам трудового

права говорить о допустимости такой ситуации, когда работодатель – физическое лицо может не регистрировать трудовой договор с работником в определенном органе. Так, А.В. Стремоухов пишет: «В связи с тем, что регистрация трудового договора носит уведомительный характер, её отсутствие не влияет на его юридическую силу. Отсутствие регистрации не делает договор недействительным» [5, с. 694]. Его поддерживает В.А. Сафонов, считающий, что «отсутствие регистрации трудового договора не влечёт его недействительности» [6, с. 168]. Аналогичное мнение высказывает и С.Ю. Головина, которая полагает, что «регистрация носит уведомительный характер, и её отсутствие не ставит под сомнение существование между сторонами трудовых отношений и не делает трудовой договор недействительным» [7, с. 605].

Кроме этого, возможность не регистрировать работодателем – физическим лицом, не являющимся индивидуальным предпринимателем, трудовой договор с наёмным работником в органах местного самоуправления допускается самим Трудовым кодексом РФ, так как он не устанавливает никаких правовых последствий отсутствия такой регистрации.

Очевидно, что применение данной новеллы Трудового кодекса РФ влечёт негативные последствия: во-первых, предписывая работодателю – физическому лицу зарегистрировать заключенный им трудовой договор в органе местного самоуправления в уведомительном порядке, она, тем самым, освобождает этот орган от осуществления контроля за соблюдением в нём трудового законодательства; во-вторых, из её содержания следует необязательность регистрации трудового договора, заключенного работодателем - физическим лицом с наёмным работником, в органе местного самоуправления, что также исключает проведение последним контроля за законностью условий, включённых в договор, и существенно затрудняет доказывание при оспаривании работником тех или иных его условий.

К тому же, в ст. 303 ТК РФ полностью отсутствует указание на обязанность органа местного самоуправления провести проверку трудового договора, представленного ему работодателем – физическим лицом для уведомительной регистрации, на предмет его законности. Иные федеральные нормативные правовые акты также не содержат никаких предписаний этому органу по поводу необходимости выявления фактов несоответствия трудового договора законодательству о труде.

Однако при современной жёсткой эксплуатации наёмного труда и повсеместном неисполнении работодателями трудового законодательства отрицать возможность присутствия в трудовом договоре «домашних работников», условий труда, ухудшающих их положение по сравнению с действующим законодательством о труде, было бы слишком опрометчиво. Поэтому данный факт объективно требует осуществления контроля за соблюдением трудового законодательства работодателями - физическими лицами, не являющимися индивидуальными предпринимателями, важной частью которого является проверка заключаемых ими трудовых договоров.

Таким образом, отмеченные недостатки ч. 4 ст. 303 ТК РФ не способствуют осуществлению проверки трудового договора, что исключает возможность устранить «дефектность» этого договора, условия которого противоречат трудовому законодательству, в связи с чем он будет действовать, нарушая трудовые права работника. Они также препятствуют выполнению основного требования указанной нормы, которое заключается в том, что регистрация трудового договора в органе местного самоуправления является обязанностью работодателя – физического лица, не являющегося индивидуальным предпринимателем, не допускающая для него возможность её невыполнения. Данное обстоятельство является основным аргументом, не позволяющим согласиться с вышеотмеченными авторами, допускающими возможность не регистрировать трудовой договор, заключенный работодателем – физическим лицом с наёмным работником. Ведь обязательная регистрация трудового договора, как отмечается в литературе, является гарантией законности его условий и подтверждением факта работы работника у работодателя – физического лица [8, с. 515 – 516; 9, с. 611].

Иначе говоря, основная цель регистрации трудового договора заключается в проверке его законности, способствующей защите трудовых прав и законных интересов наёмного работника, работающего у работодателя – физического лица, не являющегося индивидуальным предпринимателем.

Всё это вызывает необходимость совершенствования ч. 4 ст. 303 ТК РФ, в связи с чем законодателю, прежде всего, нужно исключить из её содержания термин «в уведомительном порядке», и закрепить в ней обязанность регистрирующего органа осуществлять проверку соответствия трудового договора действующему трудовому законодательству.

Помимо этого следует отметить, что на сегодняшний день конкретный орган местного самоуправления не определён в ст. 303 ТК РФ. Такая ситуация усложняется тем, что любой орган местного самоуправления не наделён правом проверки соответствия трудовых договоров законодательству о труде. Поэтому не было неожиданностью высказанное в литературе по трудовому праву предложение о наделении их полномочиями по проверке законности регистрируемых трудовых договоров [10, с. 675].

Действовавшее до принятия ТК РФ Положение об условиях труда лиц, работающих у граждан по договорам (1987 год), чётко предусматривало, что договор с работником заключается в письменной форме и должен быть зарегистрирован в местном профсоюзном органе не позднее семи дней после его подписания. Определение законодателем данного органа не было случайностью, так как профсоюзы, выполняя представительские и защитные функции, обладали правом осуществлять контроль за соблюдением работодателями трудового законодательства. К сожалению, сегодня это правило не может применяться в связи с тем, что в настоящее время функционирует большое количество самостоятельных, независимых профсоюзных организаций.

Учитывая, что ч. 4 ст. 303 ТК РФ направлена на защиту трудовых прав и законных интересов наёмных работников, законодателю целесообразнее было бы поручить проведение регистрации и проверки законности трудовых договоров, заключённых работодателями - физическими лицами, не являющимися индивидуальными предпринимателями, с наёмными работниками тем органам, которые законом наделены таким правом. Ими могут быть органы прокуратуры или Федеральная инспекция труда, которые на основании ст. 353 ТК РФ осуществляют государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства всеми работодателями на территории РФ.

Так, согласно ч. 4 ст. 353 ТК РФ Генеральный прокурор РФ и подчинённые ему прокуроры осуществляют государственный надзор за точным и единообразным исполнением трудового законодательства в соответствии с федеральным законом. В соответствии с ч. 1 ст. 353 ТК РФ государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, всеми работодателями на территории РФ осуществляет федеральная инспекция труда.

В связи с этим, в ч. 4 ст. 303 ТК РФ следует наделить правом регистрировать трудовые договоры работодателей - физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, один из этих органов, который в силу его компетенции и будет осуществлять проверку соответствия трудового договора законодательству о труде.

Но изъяны правового регулирования регистрации трудовых договоров в органах местного самоуправления не ограничиваются вышеперечисленным, так как на настоящий момент её порядок в трудовом законодательстве не установлен, в отличие от ранее действовавшего Положения об условиях труда лиц, работающих у граждан по договорам (1987 г.), которое в достаточной мере регламентировало процедуру регистрации подобных договоров.

Образовавшийся в трудовом законодательстве пробел, как отмечается в литературе по трудовому праву, восполняется с помощью законов субъектов РФ или нормативных правовых актов органов местного самоуправления [11, с. 694; 12, с. 606; 13, с. 450]. Однако имеющая место такая практика является незаконной, так как не соответствует ст. 6 ТК РФ, согласно которой принятие обязательных для применения на всей территории РФ федеральных законов и иных нормативных правовых актов, устанавливающих особенности правового регулирования труда отдельных категорий работников, относится к ведению федеральных органов государственной власти.

Сказанное требует на законодательном уровне устранения ситуации, связанной с отсутствием процедуры регистрации трудовых договоров, заключённых между физическими лицами, для чего законодателю необходимо разработать этот порядок с учетом компетенции регистрирующего органа и закрепить его в ч. 4 ст. 303 ТК РФ.

Таким образом, выявленные недостатки в значительной мере снижают уровень гарантий трудовых прав наёмных работников, прилагающих свою способность к труду у работодателей – физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, что требует совершенствования норм трудового законодательства. Поэтому реализация предложенных мер, направленных на устранение указанных недостатков, будет способствовать усилению надлежащей защиты трудовых прав и законных интересов наёмных работников.

Литература, источники и примечания

1. Права работодателей в трудовых отношениях / Под ред. А.Ф. Нуртдиновой, Л.А. Чикановой. М.: Эксмо, 2010.
2. Там же.
3. Комментарий к Трудовому кодексу РФ / М.О. Буянова, К.Н. Гусов [и др.]; под ред. К.Н. Гусова. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008.
4. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Изд-во Советская энциклопедия, 1972.
5. Комментарий постатейный к Трудовому кодексу РФ / Отв. ред. Н.Г. Гладков, И.О. Снигирева. М.: Профиздат, 2006. Гл. 48 (автор гл. – А.В. Стремоухов).
6. Курс российского трудового права. Т. 3: Трудовой договор / Науч. ред. Е.Б. Хохлов. СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр», 2007. Гл. 2 (автор § 2 Гл. 2 – В.А. Сафонов).
7. Трудовое право России: учебник / Под ред. С.Ю. Головиной, М.В. Молодцова. М.: Норма, 2009. Гл. 25 (автор гл. – С.Ю. Головина).
8. Комментарий к Трудовому кодексу РФ / Отв. ред. Е.Н. Сидоренко. М.: Юрайт-Издат, 2004.
9. Комментарий к Трудовому кодексу РФ / М.О. Буянова, К.Н. Гусов [и др.]; под ред. К.Н. Гусова. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005.
10. Комментарий к Трудовому кодексу РФ / М.О. Буянова, К.Н. Гусов [и др.]; под ред. К.Н. Гусова. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008.
11. Комментарий постатейный к Трудовому кодексу РФ / Отв. ред. Н.Г. Гладков, И.О. Снигирева. М.: Профиздат, 2006. Гл. 48 (автор гл. – А.В. Стремоухов).
12. Трудовое право России: учебник / Под ред. С.Ю. Головиной, М.В. Молодцова. М.: Норма, 2009. Гл. 25 (автор гл. – С.Ю. Головина).
13. Трудовое право России: учебник / Под общ. ред. А.Я. Рыженкова. М.: Высшее образование; Юрайт-Издат, 2009.

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

УДК 347.254

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ ВОЕННОСЛУЖАЩИМИ ПОСРЕДСТВОМ ИПОТЕЧНО-НАКОПИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

© 2013 г. Т.В. Ткаченко

Южный федеральный университет
344007, г. Ростов-на-Дону,
ул. М. Горького, 88

Southern Federal University
88, M. Gorkogo St.,
Rostov-on-Don, 344007

В статье на основе анализа законодательства об ипотечно-накопительной системе дается ее характеристика, выявляются плюсы и минусы этой формы реализации права военнослужащих на жилище.

Ключевые слова: *ипотечно-накопительная система, военнослужащий, целевой жилищный заем, кредитный договор, ипотека, жилое помещение.*

The article analyses the laws on mortgage and accumulative system; reveals its special features as well as advantages and disadvantages of this form of exercising right of military personnel to housing.

Keywords: *mortgage and accumulative system, military man, target housing loan, credit agreement, mortgage, housing.*

В п. 1 ст. 40 Конституции Российской Федерации провозглашено право граждан на жилище. Содержание названной статьи позволяет прийти к выводу, что центр тяжести жилищной политики государства переложен на самих граждан. Они должны самостоятельно, инициативно, реализуя предоставленные им Конституцией Российской Федерации экономические права, удовлетворять свою потребность в жилье. Только малоимущим и иным указанным в законе гражданам жилые помещения предоставляются бесплатно или за доступную плату из государственного, муниципального и иных жилищных фондов в соответствии с требованиями жилищного законодательства. Таким образом, проводимая в нашей стране жилищная политика может быть охарактеризована как политика селективизма, т.е. когда государство сосредотачивает свое внимание на решении проблем немногочисленных, менее обеспеченных групп населения: предоставлении жилья или оказании адресной финансовой помощи [1, с. 19].

Одной из поддерживаемых государством групп населения являются военнослужащие. Поддерживать военнослужащих посредством предоставления им различных социальных гарантий является одной из основных задач, стоящих сегодня перед государством, поскольку от этого зависит престиж воинской службы, следовательно, и состояние боеготовности вооруженных сил. Одной из важнейших социальных гарантий военнослужащих является обеспечение их жилыми помещениями для постоянного проживания их и членов их семей.

Правовое регулирование отношений в жилищной сфере с участием военнослужащих помимо ЖК РФ осуществляется специальными нормативными правовыми актами, в частности ФЗ «О статусе военнослужащих» [2]. В ст. 15 этого Закона предусмотрены различные формы реализации военнослужащими и членами их семей права на жилище, в частности, предоставление жилого помещения в собственность бесплатно; предоставление жилого помещения по договору социального найма; предоставление единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения. Новой формой государственной помощи военнослужащим в решении их жилищного вопроса является участие в накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих. Эта система введена Федеральным законом от 20 авгу-

ста 2004 года N 117-ФЗ "О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих" [3]. Необходимость в ней объясняется ограниченностью финансовых возможностей у государства для самостоятельного решения проблемы обеспечения военнослужащих жилыми помещениями.

Согласно п. 1 ст.3 ФЗ «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» (далее – Закон о НИС) накопительно-ипотечная система жилищного обеспечения военнослужащих (далее – накопительно-ипотечная система) – совокупность правовых, экономических и организационных отношений, направленных на реализацию прав военнослужащих на жилищное обеспечение.

Право на жилище участниками накопительно-ипотечной системы осуществляется посредством:

1) формирования накоплений для жилищного обеспечения на именных накопительных счетах участников и последующего использования этих накоплений для приобретения жилья;

2) предоставления целевого жилищного займа;

3) выплаты по решению федерального органа исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба, за счет средств федерального бюджета, выделяемых соответствующему федеральному органу исполнительной власти, в размере и в порядке, которые устанавливаются Правительством Российской Федерации, денежных средств, дополняющих накопления для жилищного обеспечения, учтенные на именном накопительном счете участника, до расчетного размера денежных средств, которые мог бы накопить участник накопительно-ипотечной системы в период от даты предоставления таких средств до даты, когда общая продолжительность его военной службы в календарном исчислении (далее – общая продолжительность военной службы) могла бы составить двадцать лет (без учета дохода от инвестирования) (п. 1 ст. 4 Закона о НИС).

Можно констатировать, что Закон о НИС «монетизировал» обязанности государства перед военнослужащими в сфере обеспечения их жилыми помещения, т.е. заменил обязанность по предоставлению конкретного жилого помещения для постоянного проживания военнослужащему обязанностью создать условия для накопления военнослужащими средств для приобретения жилого помещения, в том числе и при помощи ипотечного кредита.

Агентством по ипотечному жилищному кредитованию разработана программа «Военная ипотека» специально для кредитования военнослужащих – участников НИС. Как сказано на официальном сайте АИЖК условия кредитования позволяют военнослужащему приобрести жилье, практически не используя собственные средства. Выплата первоначального взноса за жилье и погашение кредита в течение всего срока осуществляются за счет средств накопительных взносов участника НИС.

Сумма кредита, которая предоставляется военнослужащему по программе «Военная ипотека», значительно превышает размер кредита, который он может получить на основании данных о своей платежеспособности [4].

Анализ закона о НИС позволяет сделать вывод о том, что НИС предоставляет военнослужащим два варианта приобретения жилья: 1) по истечении трех лет участи в НИС купить квартиру с использованием целевого жилищного займа (ЦЖЗ) и кредитных средств, в том числе по договору долевого участия в строительстве; 2) накапливать средства на именном счете военнослужащего до получения права использовать эти накопления для приобретения квартиры после окончания военной службы.

Функционирование НИС обеспечивает федеральное государственное учреждение "Федеральное управление накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих" (далее – ФГКУ «Росвоенипотека»), созданное в ведении Минобороны России.

На ФГКУ «Росвоенипотека» возложены следующие основные задачи:

1) открытие и ведение именных накопительных счетов участников НИС;

2) передача накапливаемых на ИНС средств в доверительное управление управляющим компаниям;

3) предоставление участникам НИС целевых жилищных займов для приобретения жилья в собственность;

4) погашение за счет средств ЦЖЗ ипотечных кредитов (займов), полученных участниками НИС;

5) выплата денежных средств с именных накопительных счетов военнослужащим (либо членам их семей) при возникновении права на использование накоплений;

6) иные функции, предусмотренные законодательством.

По мнению А.В. Заикина, предусмотренная Законом о НИС форма жилищного обеспечения военнослужащих носит компенсационную и стимулирующую функции [5].

Компенсационная функция заключается в предоставлении военнослужащим возможности реализации права на жилище на более льготных условиях по сравнению с другими гражданами.

Стимулирующая функция заключается в побуждении лиц к прохождению военной службы по контракту путем создания благоприятных условий для удовлетворения собственных интересов. Причем нормы Закона о НИС побуждают к заинтересованности в прохождении военной службы в течение более длительного срока и стремлению добросовестно исполнять служебные обязанности.

В настоящее время участниками накопительно-ипотечной системы для военнослужащих по данным ФГКУ «Росвоенипотека» являются 271 000 военнослужащий [6].

В главе 3 Закона о НИС определен круг участников НИС, основания для включения в реестр и исключения военнослужащего из реестра участников накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации.

На каждого участника НИС в ФГКУ «Росвоенипотека» открывается именной накопительный счет, на котором учитываются накопления для жилищного обеспечения военнослужащих. Основанием для открытия военнослужащему ИНС является внесение сведений о нем в реестр.

Накопления формируются за счет следующих источников:

1) накопительных взносов за счет средств федерального бюджета (основной источник);

2) доходов от инвестирования накоплений;

3) иных, не запрещенных законодательством РФ поступлений.

Накопления до возникновения у участника НИС или членов его семьи права на их использование являются собственностью РФ.

Накопительные взносы начисляются участникам НИС в течение всего периода прохождения ими военной службы по контракту.

Размер накопительного взноса на одного участника НИС устанавливается федеральным законом о федеральном бюджете. Размер взноса рассчитывается путем индексации фактически начисленного и перечисленного взноса предыдущего года с учетом уровня инфляции. Начисление взносов на ИНС производится ежемесячно из расчета 1/12 ежегодного накопительного взноса текущего года.

Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 216-ФЗ "О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов" [7] установлен накопительный взнос на одного участника накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих на 2013 год в размере 222 000 рублей.

Накопления для жилищного обеспечения военнослужащих могут быть инвестированы в определенные в ст. 16 закона о НИС объекты инвестирования. Жилищные накопления передаются по договору доверительного управления управляющим компаниям, отобранным «Росвоенипотекой» по результатам открытого конкурса. В 2013 году по итогам конкурса договор был заключен с тремя УК: ООО «УК «ОТКРЫТИЕ», ООО «Управляющая компания «КапиталЪ», ЗАО «РЕГИОН ЭсМ».

Очевидно, что финансовый рынок является одним из самых рисковых для инвесторов. Зачастую доход УК зависит не только от профессионализма ее сотрудников, но также и от неподлежащей прогнозированию и планированию экономической и политической ситуации в стране и в мире. Поэтому, несмотря на то, что ст. 31 закона о НИС предусматривает обязательное страхование ответственности специализированного депозитария и управляющих компаний, предложенная законом о НИС, для такой социально значимой сферы, как обеспечение жильем военнослужащих, схема вовлечения

в инвестиционный процесс накоплений военнослужащих вызывает сомнения. Представляется, что в Законе о НИС отсутствуют эффективные механизмы защиты средств участников НИС, а также гарантии военнослужащим в случае утраты этих средств управляющими компаниями.

Каждый участник НИС не менее чем через три года его участия в накопительно-ипотечной системе имеет право на заключение Договора целевого жилищного займа в целях:

1) приобретения жилого помещения или жилых помещений под залог приобретаемых жилого помещения или жилых помещений;

2) погашения первоначального взноса при получении ипотечного кредита (займа) и (или) погашения обязательств по такому кредиту (займу) (п. 1 ст. 14 закона о НИС).

Предельный размер целевого жилищного займа не может превышать общую сумму расчетного суммарного взноса и учтенных на именном накопительном счете доходов от инвестирования накоплений для жилищного обеспечения на день предоставления целевого жилищного займа.

Источником предоставления участнику накопительно-ипотечной системы целевого жилищного займа являются накопления для жилищного обеспечения, учтенные на именном накопительном счете участника.

Жилое помещение, приобретаемое участником НИС с использованием ЦЖЗ, оформляется в собственность участника НИС и находится в залоге (ипотеке) у кредитора и у РФ в лице ФГКУ «Росвоенипотека».

При возникновении у участника НИС права на использование накоплений погашение ЦЖЗ осуществляется ФГКУ «Росвоенипотека».

Положение закона о НИС о том, что исключение военнослужащего из списков личного состава воинской части в связи с его гибелью или смертью, признанием в установленном законом порядке безвестно отсутствующим или объявлением умершим, является основанием для признания ЦЖЗ погашенным государством и не подлежащим возврату членами семьи участника НИС, следует оценить позитивно как защищающее интересы членов семьи военнослужащего.

Члены семьи участника НИС, исключенного из списков личного состава воинской части в связи с его гибелью или смертью, могут принять на себя исполнение обязательств по договору ипотечного кредита. Лицо, принявшее на себя такие обязательства, после переоформления договора ипотечного кредита на свое имя получает право на исполнение указанных обязательств за счет денежных средств, учитываемых на ИНС участника ИНС, до даты окончания действия договора ЦЖЗ.

Согласно п. 2 ст. 15 закона о НИС, при досрочном увольнении участника накопительно-ипотечной системы с военной службы, если у него не возникли основания, предусмотренные пунктами 1 и 2 статьи 10 настоящего Федерального закона, начиная со дня увольнения по целевому жилищному займу начисляются проценты по ставке, установленной договором о предоставлении целевого жилищного займа. При этом уволившийся участник накопительно-ипотечной системы обязан возвратить выплаченные уполномоченным федеральным органом суммы в погашение целевого жилищного займа, а также уплатить проценты по этому займу ежемесячными платежами в срок, не превышающий десяти лет. Процентный доход по целевому жилищному займу является доходом от инвестирования. Проценты начисляются на сумму остатка задолженности по целевому жилищному займу.

В Отчете о функционировании НИС за III квартал 2013 года указано, что в среднем сделки по приобретению квартиры обеспечивались на 9,07 % из собственных средств военнослужащего, на 27, 44 % – из средств ЦЖЗ и на 63,49 % – за счет кредитных средств. Было выдано кредитов на сумму 17 525, 39 млн. руб. При этом средняя стоимость жилья в третьем квартале 2013 года составила 53,67 тыс. руб за м2. [8].

Очевидно, что размер накоплений военнослужащих не соответствует рыночным ценам на жилье. Покрыть стоимость жилья в полном объеме невозможно и за счет средств ЦЖЗ. Следовательно, основным источником финансирования приобретения жилого помещения военнослужащими являются кредитные средства. Важно обратить внимание на то, что, как правило, средства ЦЖЗ погашаются уполномоченным феде-

ральным органом при возникновении у участника НИС права на использование накоплений для жилищного обеспечения [9] (п. 26 Правил предоставления участникам накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих целевых жилищных займов, а также погашения целевых жилищных займов). Однако при наступлении определенных обстоятельств, указанных в законодательстве, возврат суммы ЦЖЗ и накоплений может быть возложен на самих военнослужащих (п. 29 правил предоставления участникам НИС жилищного обеспечения военнослужащих). Кредит, взятый у банка, военнослужащий должен будет вернуть самостоятельно.

Таким образом, на наш взгляд, актуальными проблемами применения Закона о НИС является несоответствие рыночных цен на жилье размерам накоплений, отсутствие дифференциации сумм накоплений по регионам, отсутствие экономической стабильности в стране, что, безусловно, будет влиять на размеры средств, отчисляемых из бюджета на расчетные счета участников НИС, нестабильность банковской системы, удорожание жилой недвижимости, нестабильность положения самих военнослужащих - участников НИС, которая связана с происходящим в последние годы в преддверии повышения размера денежного довольствия масштабным сокращением числа военнослужащих, проходящих военную службу по контракту. К сожалению, последствия такого увольнения не всегда в пользу военнослужащего - участника НИС.

Следует согласиться с А.В. Заикиным, что привлечение средств военнослужащих для оплаты ипотечного кредита в условиях крайне низкого денежного довольствия является попыткой переложить ответственность государства на плечи самих военнослужащих, что приведет к еще большему ухудшению материального положения военнослужащих и их семей [10, с. 117]. Представляется, что вовлечение военнослужащих, находящихся на полном государственном обеспечении и не имеющих иных доходов для приобретения жилья, в отношения с коммерческими кредитными организациями противоречит самой сущности военной службы. Достойное обеспечение несущих военную службу должно стать заботой государства, которая, на наш взгляд, должна проявляться или в бесплатном предоставлении жилых помещений военнослужащим в собственность, или же в достойной оплате воинской службы, позволяющей военнослужащему самостоятельно удовлетворить свою потребность в жилье. Необходимо поддержать А.В. Заикина и в том, что поскольку размер жилищных накоплений не учитывает состав семьи военнослужащего, и вне зависимости от количества членов семьи размер ежегодных начислений на именные накопительные счета военнослужащих является одинаковым для всех, необходимо законодательно закрепить необходимость расчета ежегодных выплат, исходя из количества членов семьи военнослужащего [11, с. 7].

А.В. Кудашкин [12] указывает на то, что с помощью указанной формы (НИС) решить проблему жилищного обеспечения военнослужащих невозможно. «Если годовой взнос государства, как следует из официальных источников, будет составлять 1 тыс. долл. в год (за 20 лет примерно 20 тыс. долл.), в каком населенном пункте за эти деньги что-либо можно приобрести? В населенных пунктах, отдаленных от промышленных центров, куда добраться можно лишь на вертолете, за эти деньги можно приобрести шикарные апартаменты или их построить». А.Ю. Стешин, соглашаясь с тем, что размер жилищных накоплений не учитывает разницу рыночных цен на жилые помещения в различных регионах России, помимо того отмечает незаинтересованность военнослужащих, которые приобрели жилье в собственность, в переезде к новому месту службы [13].

А.И. Землин, указывая, что предлагаемая система жилищного обеспечения военнослужащих «весьма напоминает в основных своих положениях программу пенсионной реформы, результаты которой более чем очевидны», полагает, что она «заведомо исключает возможность решения проблемы обеспечения жилой площадью военнослужащих в ближайшей перспективе и вызывает серьезные сомнения в ее реализации» [14, с. 143].

Несмотря на пессимистичные прогнозы, данные учеными на этапе становления НИС, в настоящее время по данным ФГКУ «Росвоенипотека» более 68 тысяч военнослужащих уже решили свой жилищный вопрос с использованием целевого жилищного займа. Результаты свидетельствуют о поэтапном совершенствовании внедряемой модели жилищного обеспечения военнослужащих.

Литература, источники и примечания

1. Щомина Е.С. Квартиросъемщики – наше «жилищное меньшинство»: российский и зарубежный опыт развития арендного жилья. М.: Изд. Дом гос. ун-та – высшей школы экономики, 2010.
2. СЗ РФ, 01.06.1998, № 22, ст. 2331
3. СЗ РФ, 23.08.2004, № 34, ст. 3532
4. URL: http:// www.ahml.ru
5. Заикин А.В. Правовое регулирование ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2007.
6. URL: www. Rosvoenipoteka.ru
7. СИС КонсультантПлюс (дата обращения 11.11.2013 год).
8. URL: www.rosvoenipoteka.ru
9. Правительства Российской Федерации от 7 ноября 2005 г. N 655 "О порядке функционирования накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих" // Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, N 46, ст. 4671; 2006, N 44, ст. 4590.
10. Заикин А.В. Правовое регулирование ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих. Дис. … к. ю. н. М., 2007.
11. Там же.
12. Кудашкин А.В. Конституционное право на жилище в контексте проблем реализации жилищных прав военнослужащих // Российский военно-правовой сборник. 2005. № 4. С. 21. См. также: Кудашкин А.В. Актуальные проблемы жилищного обеспечения военнослужащих // Право в Вооруженных Силах. 2005. № 7.
13. Стешин А.Ю. Жилье – мое! Или еще раз о проекте федерального закона «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» // Право в Вооруженных Силах. 2004. № 8.
14. Землин А.И. Социально-правовые аспекты финансирования программ по обеспечению военнослужащих жилыми помещениями // Российский военно-правовой сборник. 2005. № 4.

УДК 347.254

НОВЫЕ ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГРАЖДАНАМИ ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ: ДОГОВОР НЕКОММЕРЧЕСКОГО НАЙМА ЖИЛОГО ПОМЕЩЕНИЯ И ДОСТУПНОЕ АРЕНДНОЕ ЖИЛЬЕ

© 2013 г. Е.С. Селиванова

Южный федеральный университет
344007, г. Ростов-на-Дону,
ул. М. Горького, 88

Southern Federal University
88, M. Gorkogo St.,
Rostov-on-Don, 344007

В статье рассматривается договор некоммерческого найма жилого помещения, осуществлено его соотношение с договором социального найма жилого помещения, определена его роль в решении жилищной проблемы граждан России. В работе сделана попытка установить содержание категории «доступное арендное жилье», результатом которой является вывод о необходимости разграничения институтов найма жилого помещения, в частности коммерческого найма жилого помещения и договора аренды жилого помещения. Делается вывод о необходимости существенной доработки института наемного (арендного) дома.

Ключевые слова: *договор найма жилого помещения, договор социального найма жилого помещения, договор коммерческого найма жилого помещения, договор некоммерческого найма жилого помещения, договор аренды жилого помещения, многоквартирный дом, наемный (арендный) дом, жилищный фонд, жилищная проблема граждан.*

In the article noncommercial premises rent contract is studied, it is correlated with premises social rent contract, its role in Russia housing problem is defined. The author makes an effort to define the category of «affordable rent housing» and draws the conclusion on necessary clear distinction between premises rent institutions, in particular between commercial premises rent and premises tenancy contract. Draws the conclusion on necessity for making substantial revision of the rent (tenancy) house institution.

Keywords: *premises rent contract, premises social rent contract, premises commercial rent contract, premises noncommercial rent contract, apartment house, rent (tenancy) house, housing fund, citizens housing problem.*

Правовые формы общественных отношений определяются не только их содержанием, но и потребностями и условиями жизни общества. Р.О. Халфина отмечала, «что в большинстве случаев государство, устанавливая те или иные правовые формы реальных общественных отношений, имеет в виду развитие данных отношений в соответствии с целями, стоящими перед обществом и государством» [1, с. 94]. На разных этапах развития общества одни отношения приобретают социальную значимость, в то время как другие ее утрачивают. Это объясняется тем, что политические и экономические цели и задачи, стоящие перед государством и обществом, изменяются. В настоящее время как в основополагающих международно-правовых актах [2], так и в статье 2 Конституции Российской Федерации высшей ценностью признается человек, его права и свободы. Создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, – основная цель Российской Федерации, которая в статье 7 Основного Закона определена как социальное государство.

Необходимым атрибутом достойной жизни человека является наличие у него жилого помещения, пригодного для постоянного проживания.

В числе основных социально-экономических прав граждан Конституция Российской Федерации 1993 года в ст. 40 провозгласила право граждан на жилище. Конституционное право граждан на жилище определяет национальную систему удовлетворения жилищных потребностей граждан страны.

Право на жилище признано за всеми гражданами Российской Федерации, и в отношении их всех органы государственной власти и органы местного самоуправления

должны создавать условия для осуществления названного права. Административный порядок предоставления жилых помещений ограничен определенным контингентом малоимущих и некоторых других лиц, нуждающихся в жилище. Государство отдает приоритет в удовлетворении жилищных потребностей инициативному решению жилищной проблемы заинтересованными гражданами. Государственную политику в сфере обеспечения граждан жильем можно определить как политику селективизма, т.е. когда государство сосредотачивает свое внимание на решении проблем менее обеспеченных групп населения. В Конституции РФ 1993 года реализован дифференцированный подход государства к удовлетворению потребности граждан в жилище – в зависимости от их социального и материального положения.

В программных документах, определяющих жилищную политику Российской Федерации, в качестве основных механизмов решения жилищной проблемы граждан с невысокими доходами назван договор найма жилого помещения и развитие рынка доступного арендного жилья [3].

Правовые формы общественных отношений, связанные с одним из способов удовлетворения жилищной потребности граждан – возмездным владением и пользованием чужим жилым помещением – на разных этапах развития российского государства наполняются различным экономическим и правовым содержанием.

На основе анализа конструкций, посредством которых в разное время осуществлялось регулирование отношений, связанных с возмездным владением и пользованием жилыми помещениями в дореволюционной России, в СССР, РСФСР и РФ, можно прийти к выводу, что они, несмотря на некоторые различия, являются видами двух правовых форм: аренды (имущественного найма) и договора найма жилого помещения.

В дореволюционной России регулирование найма жилья осуществлялось нормами, содержащимися в главе второй Свода законов Российской империи «О найме имуществ и отдаче оных в содержание» [4, с. 669].

В советский период сформировался самостоятельный институт договора найма жилого помещения, отличный от договора аренды (имущественного найма). Как самостоятельный вид договора на кодификационном уровне договор найма жилого помещения возник с принятием Гражданского кодекса РСФСР 1964 г., в котором ему была посвящена отдельная глава 29. Отношения по найму окончательно оформились и укрепились с принятием ЖК РСФСР 1983 года. В этом акте выделялось два вида договора найма жилого помещения: договор найма жилого помещения в государственном жилищном фонде и договор найма жилого помещения в частном жилищном фонде.

Анализ действующего законодательства позволяет утверждать, что наем жилого помещения – это комплексный правовой институт, базирующийся на нормах гражданского законодательства (глава 35 ГК РФ) и жилищного законодательства (ЖК РФ). Договор найма жилого помещения имеет три разновидности – договор социального найма жилого помещения, договор найма специализированного жилого помещения и договор найма жилого помещения, получивший в научной литературе и законодательстве название «договор коммерческого найма жилого помещения».

Наряду с обозначенными выше видами договора найма жилого помещения, Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 600 "О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг" и распоряжением Правительства РФ от 29.08.2012 N 1556-р «Об утверждении перечня мероприятий по формированию рынка доступного арендного жилья и развитию некоммерческого жилищного фонда для граждан, имеющих невысокий уровень дохода» в систему договоров найма жилого помещения вводится его новый вид – договор некоммерческого найма жилого помещения.

В в п./п. д) п. 2 Указа Президента РФ от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» в качестве программной цели государственной жилищной политики определена следующая: до января 2013 г. обеспечить формирование рынка доступного арендного жилья и развитие некоммерческого жилищного фонда для граждан, имеющих невысокий уровень дохода.

Следует обратить внимание на то, что идея о закреплении института некоммер-

ческого найма жилого помещения возникла в период разработки ЖК РФ, который вступил в действие 1 марта 2005 года. Реанимация этой идеи была осуществлена в 2009 году, когда в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации был внесен законопроект № 162577-5 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации», в котором предлагалось ввести новый вид договора найма жилого помещения – договор некоммерческого найма жилого помещения, отличный и от договора социального найма жилого помещения, и от договора коммерческого найма жилого помещения [5]. Однако этот законопроект был отклонен.

В настоящее время в первом чтении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерациипринят проект ФЗ №162577-5 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части законодательного регулирования отношений по некоммерческому найму жилых помещений» (постановление N 1986-6 ГД от 22 марта 2013 года) [6].

В нашей стране сложилась уникальная ситуация, когда за рамками закрепленных в законодательстве правовых механизмов реализации гражданами права на жилище осталась большая часть населения страны. Это те граждане, которые не имеют достаточно средств для самостоятельного приобретения жилья либо приобретения его с использованием института ипотеки, однако они не подходят и под критерии малоимущих граждан, обеспечиваемых жильем по договору социального найма жилого помещения. Для граждан с невысокими доходами одним из основных способов удовлетворения их потребности в жилье выступает договор найма жилого помещения. Несмотря на то, что в главе 35 ГК РФ отсутствует термин «договор коммерческого найма жилого помещения», в научной литературе и законодательстве происходит отождествление договора найма жилого помещения и договора коммерческого найма жилого помещения. Очевидно, что не всегда наймодатель, предоставляя жилое помещение по договору найма жилого помещения, преследует цель извлечения прибыли.

В п. 2 статьи 19 ЖК РФ в структуре жилищного фонда не предусмотрен жилищный фонд некоммерческого использования, что уже привело к ряду проблем, в частности при создании так называемых бездоходных домов [7].

Для увеличения строительства жилья, в частности, формирования некоммерческого жилищного фонда специалистами предлагается создать систему стимуловдля инвесторов для строительства многоквартирных жилых домов для найма [8]. В проекте ФЗ №162577-5 [9] предлагается ввести институт наемного (арендного) дома, в котором все жилые помещения будут предоставляться по договорам найма жилого помещения.

Основная цель, которая должна быть решена с принятием проекта ФЗ №162577-5 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части законодательного регулирования отношений по некоммерческому найму жилых помещений» состоит в том, чтобы решить жилищную проблему граждан с невысокими доходами, предоставив им возможность заключения договора некоммерческого найма жилого помещения в наемном (арендном) доме, а также сформировать систему стимулов для органов государственной власти и органов местного самоуправления участвовать в инвестиционных проектах в рамках государственно-частного партнерства для строительства наемных (арендных) жилых домов.

Представляется, что в целом идею законопроекта №162577-5 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части законодательного регулирования отношений по некоммерческому найму жилых помещений» следует поддержать. В настоящее время назрела острая необходимость в формировании нового подхода к решению жилищной проблемы большинства граждан нашей страны, учитывающего сложившуюся в России социально-экономическую ситуацию. В то же время хотелось бы обратить внимание на следующие вопросы, которые требуют ответа в связи с внедрением в правовую систему нового правового института – института договора некоммерческого найма жилого помещения и института доступной аренды жилья.

Во-первых, это вопрос о соотношении договора некоммерческого найма жилого помещения с договором социального найма жилого помещения и договором найма жилого помещения в государственном и муниципальном жилищном фонде.

Во-вторых, оценка норм законопроекта №162577-5 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части законодательного регулирования отношений по некоммерческому найму жилых помещений» о новом подходе к формированию жилищного фонда.

В-третьих, анализ категории арендное жилье и института наемного (арендного) дома. Соотношение последнего с многоквартирным домом и определение места наемного (арендного) дома в системе объектов жилищных прав.

Ранее было обращено внимание на то, что внедрение договора некоммерческого найма жилого помещения продиктовано неспособностью посредством договора социального найма жилого помещения решить жилищную проблему большинства граждан нашей страны с невысокими доходами.

Договор социального найма жилого помещения является преемником договора найма жилого помещения в государственном жилищном фонде, урегулированным в ЖК РСФСР 1983 года. Договор найма жилого помещения в ЖК РСФСР 1983 года был сконструирован как основной правовой механизм решения жилищного вопроса большинства советских граждан. Именно с этим связан институт учета нуждающихся в жилье, формирование очередного и иных порядков предоставления жилых помещений, принятие на государственном уровне программы строительства жилья и определение порядка ее финансирования из государственного бюджета. Наряду с бюджетным финансированием предполагалось постоянное выделение части средств из прибыли социалистических предприятий в целях жилищного строительства и ремонта жилья (п. 14 Положения о социалистическом государственном производственном предприятии, ст. 24 ЖК РСФСР) [10]. Уникальным для договорного правоотношения является бессрочный характер права пользования жилым помещением, предоставленным по договору социального найма жилого помещения. Следует отметить, что договору найма жилого помещения в государственном жилищном фонде был придан бессрочный характер только в 1982 г., т.е. с момента вступления в действие Основ жилищного законодательства в силу. До этого момента пользование жилым помещением было ограничено сроком пять лет с преимущественным правом возобновления его на следующее пятилетие.

Бессрочностью права пользования, по мнению В.Н. Литовкина, постоянные пользователи государственного и общественного жилищного фонда сравнялись с постоянными пользователями в домах, принадлежащих жилищной кооперации, а также с гражданином - собственником жилого дома (квартиры). Бессрочность пользования жилым помещением выражает устойчивость пользования и независимость пользователя от его поведения вне жилого помещения [11, с. 40]. Выселение из жилых помещений без предоставления другого жилья, за некоторыми исключениями, не допускалось жилищным законодательством (ст. 90 ЖК РСФСР 1983 г.). Необходимо отметить, что в ЖК РСФСР 1983 г. был закреплен принцип дифференцированного регулирования найма жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищного фонда и найма помещений в других домах. Нехарактерная для несобственника бессрочность пользования законодателем не распространялась на договор найма жилого помещения индивидуального жилищного фонда.

Практически все признаки, которые были присущи договору найма жилого помещения в государственном жилищном фонде советского периода, воспринял и договор социального найма жилого помещения. За исключением того, что с 1 марта 2005 года он больше не является институтом, с помощью которого все нуждающиеся в жилых помещениях граждане могут решить свою жилищную проблему. По этому договору жилые помещения могут предоставляться только малоимущим и иным определенным федеральным законом, указом Президента РФ или законом субъекта Российской Федерации категориям граждан, признанных нуждающимися в жилых помещениях (п.2, п.3 ст. 49 ЖК РФ).

Жилые помещения по договору социального найма предоставляются из государственного и муниципального жилищного фонда.

Государственные программы финансирования строительства жилья публичных форм собственности для предоставления по договору социального найма жилого помещения отсутствуют. Предприятия теперь не могут выступать наймодателями жилья. Ведомственный жилищный фонд исключен из структуры государственного и муниципального жилищного фонда. Следует констатировать, что публичный жилищный фонд уменьшается вследствие его приватизации, ветшает и не пополняется. Сказанное особенно актуально для муниципального жилищного фонда.

Так, по сведениям Федеральной службы государственной статистики, в январе-сентябре 2012года введено в эксплуатацию 408,6 тысяч квартир общей площадью 34,6 миллионов квадратных метров, что составило 102,7% к соответствующему периоду предыдущего года (в январе-сентябре 2011 года было введено 33,7 миллионов квадратных метров, 102,5% к январю-сентябрю 2010 года) [12].

Удельный вес государственного жилья среди введенного с 2000по 2010 снизился почти в 2 раза – с 11,2% до 6%, а муниципального – почти в 3 раза – с 9,2% до 3,4%.

Помимо отсутствия материальной основы для предоставления жилых помещений по договору социального найма жилого помещения много вопросов вызывает и определение групп граждан, которые могут претендовать на получение жилого помещения по договору социального найма жилого помещения. В частности, много вопросов вызывает категория «малоимущие» граждане. Ю.К. Толстой справедливо замечает, что «категория малоимущих граждан является антирыночной» [13, с. 8]. Гражданин, желающий получить социальное жилье, вынужден до его получения оставаться малоимущим. Можно констатировать, что договор социального найма жилого помещения в муниципальном жилищном фонде, в котором жилые помещения предоставляются малоимущим гражданам, нежизнеспособен в условиях рыночной экономики. Только в отношении иных категорий граждан, которые обеспечиваются жильем из государственного жилищного фонда, этот договор реализуется на практике и то только потому, что благодаря различным государственным целевым программам пока еще удается финансировать строительство государственного жилья для отдельных категорий граждан.

Представляется, что постепенно на смену договора социального найма жилого помещения как института, с помощью которого государством оказывается помощь гражданам в решении их жилищной проблемы, придет договор некоммерческого найма жилого помещения. На наш взгляд, все те категории граждан, которые имеют право на получение жилых помещений по договору социального найма жилого помещения, могут претендовать на получение жилых помещений по договору некоммерческого найма жилого помещения, за исключением, малоимущих граждан. Последняя категория вряд ли в условиях рыночной экономики может стать базовой для построения системы государственной поддержки граждан, нуждающихся в ней.

Согласно проекта ФЗ №162577-5 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части законодательного регулирования отношений по некоммерческому найму жилых помещений» предоставление жилых помещений по договору некоммерческого найма жилого помещения будет осуществляться с помощью административно-правового механизма, аналогичного предусмотренного для договора социального найма жилого помещения, а ранее в советском законодательстве – для договора найма жилого помещения в государственном жилищном фонде. Договор некоммерческого найма жилого помещения предполагается срочным. Он будет заключаться в письменной форме с обязательной государственной регистрацией. Предполагается принятие Типового договора некоммерческого найма жилого помещения. Предлагаемый законопроектом институт договора некоммерческого найма жилого помещения имеет схожие черты с урегулированным в советском законодательстве договором найма жилого помещения в государственном жилищном фонде.

Вводя в ЖК РФ институт некоммерческого найма жилого помещения, разработчики проекта ФЗ №162577-5наряду с этим договором оставляют договор найма жилого помещения в государственном и муниципальном жилищном фонде. Этот договор предусмотрен в п. 2 ст. 2 ЖК РФ.

П. 2 ст. 2 ЖК РФ предусматривает наличие распределительного механизма предоставления жилых помещений по договору найма жилого помещения в государственном и муниципальном жилищном фонде. Думается, что договор найма жилого помещения в государственном и муниципальном жилищном фонде фактически является некоммерческим по цели, которую преследует наймодатель, предоставляя жилое помещение нанимателям. Предоставление жилых помещений из государственного и муниципального жилищного фондов должно быть направлено на реализацию социальной функции и природы государственной власти в России (ст. 7 Конституции РФ). Поэтому договоры найма в этих видах фондов имеют, прежде всего, социальную направленность и, следовательно, некоммерческий характер.

Камышанский В.П., характеризуя особенности регулирования частного и государственного секторов экономики в условиях многоукладного рынка гражданским правом, отмечает, что правовое регулирование имущественных отношений в государственном секторе имеет свою специфику [14, с. 23].

Представляется, что любой договор, на основании которого жилое помещение предоставляется в пользование нуждающемуся в нем гражданину, относящемуся к определенной социальной категории, поддерживаемой государством, является социально ориентированным (социальным) договором, заключенным в интересах общества и государства.

В статье 1 законопроекта ФЗ № 197376-6 предлагается внести изменения в ч. 3 ст. 19 ЖК РФ.

В зависимости от целей использования предлагается выделить следующие виды жилищного фонда:

1) жилищный фонд найма – совокупность жилых помещений жилищного фонда некоммерческого использования, жилищного фонда коммерческого использования и специализированного жилищного фонда;

2) жилищный фонд потребительского использования – совокупность жилых помещений, которые находятся в собственности граждан или жилищно-строительных, жилищных кооперативов и используются такими гражданами или членами таких кооперативов для своего проживания, проживания членов своей семьи, проживания иных граждан на условиях безвозмездного пользования.

Согласно ст. 19 ЖК РФ жилищный фонд – это совокупность всех жилых помещений, находящихся на территории Российской Федерации.

Жилищный кодекс РФ использует при классификации жилищного фонда два критерия: 1) по принадлежности к той или иной форме собственности; 2) в зависимости от целей использования жилого помещения.

В зависимости от целей использования жилого помещения в статье 19 ЖК РФ выделены: жилищный фонд социального использования, специализированный жилищный фонд, индивидуальный жилищный фонд, коммерческий жилищный фонд.

Государственный и муниципальный жилищный фонд являются базовыми при формировании жилищного фонда социального использования и специализированного жилищного фонда. Коммерческий жилищный фонд и индивидуальный жилищный фонд могут формироваться и из частного жилищного фонда.

Представляется, что предложенная в законопроекте классификация жилищного фонда по цели использования не совсем удачна. Предлагается по цели использования жилищный фонд разделить на две большие группы: жилищный фонд некоммерческого использования и жилищный фонд коммерческого использования. В жилищный фонд некоммерческого использования можно включить жилые помещения, предоставляемые по договору социального найма жилого помещения, по договору некоммерческого найма жилого помещения, по договору найма специализированного жилого помещения, по договору безвозмездного пользования жилым помещением, помещения, которые используются собственниками для своего проживания, проживания членов своей семьи.

Жилищный фонд некоммерческого использования, на наш взгляд, может формироваться как из жилых помещений государственного и муниципального жилищного фонда, так и из жилых помещений частного жилищного фонда, находящегося в собственности некоммерческих организаций. Такая возможность предоставлена ч. 3 ст. 40

Конституции Российской Федерации, в соответствии с положениями которой жилые помещения предоставляются малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в нем, бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами.

В распоряжении Правительства РФ от 29.08.2012 N 1556-р «Об утверждении перечня мероприятий по формированию рынка доступного арендного жилья и развитию некоммерческого жилищного фонда для граждан, имеющих невысокий уровень дохода» говорится о доступном арендном жилье.

В развитие в том числе и названного нормативного правового акта ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» разработало новый ипотечный продукт для юридических лиц «Арендное жилье», направленный на формирование условий кредитования юридических лиц на цели приобретения жилья для предоставления внаем [15]. В проекте ФЗ № 197376-6 предлагается ввести институт наемного (арендного) дома, помещения в котором могут предоставляться в наем как его собственниками, так и арендовавшим его юридическим лицом.

Следует обратить внимание на то, что институт аренды жилого помещения предусмотрен в п. 2 ст. 671 ГК РФ как отличный от договора найма жилого помещения. Следует отметить, что в разные законодательные коридоры наем и аренды жилого помещения в современной России были разведены в законе РФ «Об основах федеральной жилищной политики» [16], согласно которому собственники жилищного фонда приобрели право предоставлять гражданам, юридическим лицам квартиры или дома любой площади по договору аренды. Предусмотрев возможность предоставления жилья по договору аренды в тот период, законодатель признал его товаром, способным к свободному, эквивалентному обмену. Однако отношение к жилью, находящемуся в государственной собственности, муниципальной собственности как благу, то есть преобладание его потребительской функции было сохранено и при регулировании арендных отношений. В настоящее время в соответствии с п. 2 ст. 671 ГК РФ арендатором по договору аренды жилого помещения может выступать только юридическое лицо, которое, в свою очередь, может предоставлять жилое помещение по договору физическому лицу для удовлетворения его потребности в жилье. Договор же аренды предоставляет арендатору право не только удовлетворять непосредственно свою потребность в данном имуществе, но и пользоваться всеми «производительными качествами» нанятого имущества с присвоением полученных плодов, продукции и доходов. Согласно ст. 671 ГК РФ основной целью, преследуемой нанимателем при заключении договора найма жилого помещения, является пользование им, то есть проживание в жилом помещении. Это дает основания полагать, что по этой причине законодатель урегулировал отношения, связанные с возмездным владением и пользованием жилыми помещениями юридическими лицами, посредством договора аренды, а отношения, связанные с возмездным владением и пользованием жильем гражданами, – договором найма. Каждая из разновидностей найма жилого помещения является прежде всего носителем его потребительской природы [17, с. 271]. Договор коммерческого найма жилого помещения не является разновидностью договора аренды (имущественного найма). Понятие «коммерческий наем» не является синонимом понятия «коммерческая аренда». Однако в нормативных правовых актах, определяющих жилищную политику государства, происходит отождествление договора аренды жилого помещения и договора коммерческого найма жилого помещения.

Проект ФЗ № 197376-6 в целях обеспечения условий для развития института некоммерческого найма жилого помещения предлагает дополнить статью 19^1 ЖК РФ в редакции законопроекта положениями о наемном (арендном) многоквартирном доме, наемном (арендном) доме и комплексе наемных (арендных) домов. Предполагается, что в основном в целях предоставления в некоммерческий наем будут строиться многоквартирные дома, однако разработчики законопроекта предлагают придать такой статус и отдельным жилым домам или комплексам жилых домов, расположенным на одном или смежных земельных участках.

Под наемным (арендным) домом разработчики проекта понимают многоквартирный дом, который принадлежит (все помещения в котором принадлежат) на праве соб-

ственности одному лицу и все квартиры в котором предоставляются собственником, иным правообладателем такого дома (всех помещений в таком доме) или управомоченным ими лицом гражданам для проживания по одному виду договора из указанных в части 4 настоящей статьи; наемного (арендного) дома и комплекса наемных (арендных) домов.

Следует обратить внимание на то, что в начале 20 века в нашей стране для того, чтобы привлечь частный капитал к строительству, производству капитального ремонта и управлению многоквартирными домами, использовался договор аренды [18, с. 54-57].

В начале 21 века была сделана попытка внедрить в законодательство институт доходного дома, а затем – бездоходного дома. Предполагаем, что идея института наемного (арендного) дома – это прошедшая эволюцию идея о доходном и бездоходном домах [19], а также возврат к существовавшей в советское время системе формирования, содержания и управления государственного жилищного фонда, жилые помещения которого предоставлялись по договору найма жилого помещения. Однако в настоящее время реализовать институт наемного (арендного) многоквартирного дома крайне затруднительно.

Во-первых, многоквартирный дом не является единым объектом права собственности и иных вещных прав. Самостоятельными объектами вещных прав выступают жилые и нежилые помещения в таком доме. Общее имущество собственников помещений в многоквартирном доме принадлежит им на праве общей долевой собственности.

Многоквартирный дом в соответствии с действующим законодательством не может быть ни объектом договора аренды жилого помещения, ни объектом договора найма жилого помещения. Таковыми выступают жилые и нежилые помещения внутри многоквартирного дома.

Экономическая реальность такова, что вряд ли без привлечения средств государственного бюджета, а также средств предприятий, как государственных, так и частных, будет возможно строительство наемных (арендных) домов. В настоящий период привлечь инвесторов в сектор строительства наемного жилья также достаточно сложно в силу долгих сроков окупаемости такой недвижимости. Именно поэтому не получила развитие идея строительства доходных домов эконом-класса.

Думается, что институтнаемного (арендного) многоквартирного дома требует серьезной доработки. В настоящее время он не вписывается в уже сложившуюся в законодательстве систему институтов договора найма жилого помещения, договора аренды жилого помещения, института многоквартирного дома.

Очевидно, что существующая система правовых механизмов решения жилищной проблемы граждан с невысокими доходами и оказания им государственной помощи не отвечает потребностям общества и не вписывается в социально-экономическую рыночную реальность. Договор найма жилого помещения как один из основных правовых механизмов удовлетворения потребности в жилье разными категориями граждан нуждается в реформировании. Одним из элементов такого реформирования является сужение сферы применения договора социального найма жилого помещения и внедрение договора некоммерческого найма жилого помещения. Однако без грамотного финансирования строительства жилья, разработки системы стимулов для участия в этом процессе частного капитала жилищную проблему не решить. Необходимо вместо точечных, бессистемных изменений законодательства в целом пересмотреть систему государственной поддержки граждан в решении жилищной проблемы, а также разработать концепцию социального жилья в Российской Федерации, в которой предложить системный и комплексный подход к решению жилищной проблемы различных категорий граждан.

Литература и источники

1. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М.: Юридическая литература, 1974.

2. Всеобщая декларация прав человека, принятая резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года (Ст. 25); Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят ООН 19 декабря 1966 г.) (Ст. 11).

3. Государственная целевая программа «Жилище на 2010 – 2015 годы». Утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 17.12.2010, № 1050. СЗ РФ от 31.01.2011, № 5, ст. 739; Концепция долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 года. Утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // СЗ РФ, 27.11.2008, № 47, ст. 5489; Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 600 "О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг" // СЗ РФ от 07.05.2012 г., № 19, ст. 2337; Распоряжение Правительства РФ от 29.08.2012 N 1556-р «Об утверждении перечня мероприятий по формированию рынка доступного арендного жилья и развитию некоммерческого жилищного фонда для граждан, имеющих невысокий уровень дохода» // СЗ РФ от 03.09.2012 г., № 36, ст. 4971.

4. Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга вторая: договоры о передаче имущества. М.: Статут, 2000.

5. Хованская Г. Некоммерческий наем жилья: все за. Кто против? // Московская жилищная газета "Квартирный ряд". 2009. 30 апреля.

6. Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации // URL: http://www.duma.gov.ru/

7. Концепция формирования в городе Москве сети бездотационных домов для предоставления жилых помещений гражданам по договора найма, утв. постановлением Правительства г. Москвы от 05.08.2008 № 798-пп.

8. URL: http://fedpress.ru/news/federalsovet/sovetnews/1369289301-chernetskii-dlya-formirovaniya-rynka-dostupnogo-zhilya-nuzhny-lyudi-s-nevysokim-dokhodom

9. Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации // URL: http://www.duma.gov.ru/

10. Утверждено Постановлением Совмина СССР от 4 октября 1965 г. N 731 // URL: http:// www.bestpravo.ru/ ussr/ data03/ tex15570.htm (дата обращения: 20.03.2010).

11. Жилищное законодательство: Комментарий / Под ред. В.Ф. Яковлева, П.И. Седугина. М., 1991.

12. По данным официального сайта Федеральной службы государственной статистики // URL: http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d04/236.htm

13. Толстой Ю.К. Жилищное право. Учебник. Издание второе, переработанное и дополненное. М.: «Проспект», 2011.

14. Гражданское право: часть первая: учебник / Под ред. В.П. Камышанского, Н.В. Коршунова, В.И. Иванова. М.: Эксмо, 2011.

15. Официальный сайт Агентства по ипотечному жилищному кредитованию // URL: http://ahml.ru/ru/

16. Закон РФ от 24.12.1992 N 4218-1"Об основах федеральной жилищной политики" // "Ведомости СНД и ВС РФ" 21.01.1993, № 3, ст. 99.

17. Литовкин В.Н. Жилищное законодательство: кризис доктрины, смена принципов, от прошлого к настоящему / Проблемы современного гражданского права: Сборник статей. М.: Городец, 2000.

18. Инструкция НКВД «О применении постановлений СНК от 8 августа и 28 декабря 1921 года о пересмотре списков муниципализированных домов и сдаче оных в аренду». Жилищные законы. Под ред. В.И. Вегер. М., 1927.

19. Постановление Правительства Москвы от 25 декабря 2007 г. № 1131-ПП «Об использовании жилого дома по адресу: ул. Муссы Джалиля, д.8, корп.2, в качестве дома коммерческого использования (доходного дома)» // Вестник Мэра и правительства Москвы. 2008. № 5. 23 января; Концепция формирования в городе Москве сети бездотационных домов для предоставления жилых помещений гражданам по договора найма, утв. постановлением Правительства г. Москвы от 05.08.2008 № 798-пп.

УДК 347

ПРИЗНАКИ ЮРИДИЧЕСКИХ УСЛУГ КАК ОБЪЕКТА ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ

© 2013 г. М.С. Баранников

Южный федеральный университет
344007, г. Ростов-на-Дону,
ул. М. Горького, 88

Southern Federal University
88, M. Gorkogo St.,
Rostov-on-Don, 344007

В статье рассмотрены общие свойства юридических услуг, присущие им как разновидности объекта гражданских прав – услуг, а также специфические признаки, отличающие юридические услуги от иных видов услуг. На основе приведенных признаков предлагается доктринальное определение понятия «юридические услуги».

Ключевые слова: *объекты гражданских прав, услуги, юридические услуги, правовые услуги, юрист.*

The article considers general characteristics of legal services, inherent in them due to being a kind of object of civil rights – services, and the specific features distinguishing legal services from other types of services. On the basis of the given characteristics the doctrinal definition of the concept of "legal services" is proposed.

Keywords: *objects of civil rights, services, legal services, law services, lawyer.*

Участники современных рыночных отношений – физические, юридические лица и органы публичной власти – нуждаются в квалифицированных юридических услугах практически на всех этапах своей деятельности, начиная от правового сопровождения актов регистрации и заканчивая вопросами ликвидации юридического лица и оформления завещания гражданина.

Действующее гражданское законодательство относит услуги к числу объектов гражданских прав (ст. 128 Гражданского кодекса РФ (далее по тексту – ГК РФ)), однако четкого определения данного понятия в ГК РФ нет, а назвать таковым приведенную в п. 1 ст. 779 указанного Кодекса характеристику юридических услуг в качестве «определенных действий или деятельности» сложно с точки зрения формально-логического требования отражения сущности определяемого феномена. Ситуация же с юридическими услугами осложняется тем, что им не посвящено отдельных норм ГК РФ, более того, они не перечислены в п. 2 ст. 779 ГК РФ в перечне видов услуг, на которые распространяется действие правил его главы 39, таким образом, непосредственное упоминание юридических услуг в ГК РФ вообще отсутствует.

Юридические услуги относятся к категории услуг, обладая при этом свойственными им особенностями, исходя из чего, характеризуя признаки юридических услуг, всю их совокупность нам представляется целесообразным разбить на две группы. Во-первых, это общие признаки, присущие услугам как самостоятельному объекту гражданских прав, а, во-вторых, специальные признаки, отличающие услуги юридические от иных видов услуг.

Первое свойство услуг как объектов гражданских прав состоит в том, что они являются производными от обязательственного права, так как об услугах возможно говорить только в связи с соответствующими обязательствами по оказанию услуг. Существование каких бы то ни было услуг отдельно как объектов материального мира и вне обязательств не представляется возможным. Таким образом, услуги следует относить к объектам гражданских прав исключительно в качестве объектов обязательственных правоотношений. Данный тезис находит свое подтверждение как в юридической литературе [1], так и в позитивном праве. В частности, в значительном количестве статей ГК РФ услуги фигурируют в качестве объекта правоотношений, а именно – объекта обязательства.

Услуги в гражданском обороте представляют собой самостоятельное благо, а именно, действия или деятельность (п. 1 ст. 779 ГК РФ), являющиеся обособленными во времени. Рассуждая о теоретических особенностях услуг, большинство авторов признает их атрибутом отсутствие овеществленной формы посредством проведения соотношения услуг с работами, выполняемыми по подрядным договорам. Следует согласиться, в частности, с Д. Степановым, полагающим, что услуга имеет свойство неосязаемости, причем ее эффект зачастую воспринимается на уровне чувств [2, с. 16]. Тем же самым услуги отличаются и от вещей. Здесь одновременно проявляется следующее качество услуг – их неотделимость от источника [3, с. 459], то есть от лица, данные услуги оказывающего, в то время как вещи способны существовать независимо от своего производителя, будучи отделенными от него во времени и в пространстве.

В силу того факта, что услуга всегда тем или иным образом связана с конкретным оказывающим ее лицом, свойство неотделимости «трансформируется» в такую специфическую характеристику услуг, как их эксклюзивность, так как услуга, оказываемая определенным человеком или группой людей, как бы индивидуализируется, становясь уникальной (эксклюзивной), производной и зависящей от индивидуальных качеств исполнителя, одновременно продолжая быть лишь разновидностью «стандартного» вида деятельности.

Услуги характеризуются одновременностью (синхронностью) их оказания и получения, так как эти два процесса неразрывно совмещены во времени. При этом сам по себе эффект от услуги, заключающийся в удовлетворении каких-либо потребностей ее получателя, может оставаться и некоторое время после окончания оказания услуги. Следовательно, логичным представляется выделение такого свойства услуг, как их несохраняемость.

Синхронность оказания и получения услуги в соединении с ее несохраняемостью можно объединить под наименованием моментальной потребляемости. Данное свойство находит свое отражение в нормах гражданского законодательства: согласно п. 2 ст. 167 ГК РФ, посвященной последствиям недействительности сделок, при двусторонней реституции сторона, которой была оказана услуга по недействительной сделке, обязана возместить другой стороне ее стоимость в деньгах. Продолжение данной логики находится и в п. 2 ст. 1105 ГК РФ, в соответствии с которым лицо, неосновательно временно пользовавшееся чужим имуществом без намерения его приобрести либо чужими услугами, должно возместить потерпевшему то, что оно сберегло вследствие такого пользования, по цене, существовавшей во время, когда закончилось пользование, и в том месте, где оно происходило.

Несомненно, одним из ключевых признаков любой услуги является цель деятельности исполнителя, заключающаяся, как обоснованно полагает В.П. Третьякова, в полезном эффекте для лица, которому она оказывается, а также в удовлетворении его потребностей [4, с. 9]. В данном контексте важно отметить, что необходимым условием того, чтобы услуга могла представлять собой объект гражданских прав, гражданско-правовых сделок, является ее соответствие требованиям осуществимости. Действительно, если услуга присутствует только в воображении отдельных лиц, но в реальности ее оказание невозможно, такая услуга не может быть отнесена к объектам гражданского оборота как не отвечающая требованию фактической осуществимости. Кроме этого, услуга как юридическое явление должна обладать свойством правомерности, непротиворечия нормам права либо нормам существующей морали. Таким образом, услуга должна являться осуществимой и фактически, и юридически.

Все указанные характерные черты услуг в итоге приводят к одной из основных проблем применения данной категории в гражданском обороте: неустойчивость и неопределенность качества услуги как таковой. Качество – это признак, который практически невозможно исчислить. Поэтому чаще всего определение качества услуги происходит через установление сроков ее оказания, разницу в соотношении себестоимости и конечной цены, количество обслуженных предметов и т.п. Очевидно, что данные показатели по своей сути являются количественными. Возможно также определение качества услуг методами социологической оценки (что на практике делается наиболее часто), а также ее соответствия определенным обязательным нормативам, однако приведенные способы характеризуют качество услуг только косвенно.

Следует также отметить, что отечественное законодательство развивается именно по пути оценки качества услуг в ключевых отраслях экономики в соответствии с нормативами, которые будут изложены в соответствующих профессиональных стандартах. Так, согласно подп. «г» п. 1 Указа Президента РФ от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» [5] Правительству РФ поручено разработать к 2015 году и утвердить не менее 800 профессиональных стандартов. Во исполнение данного поручения Правительством РФ было принято Распоряжение от 29 ноября 2012 года № 2204-Р «Об утверждении плана разработки профессиональных стандартов на 2012 – 2015 годы» [6], а Министерством труда и социальной защиты РФ – Приказ от 30 ноября 2012 года № 565 «Об утверждении плана-графика подготовки профессиональных стандартов в 2013 – 2014 годах» [7]. В частности, согласно п. 3 указанного плана-графика в период 2013 – 2014 годов для группы профессий «Специалисты в области экономики, финансов, управления и права» предусмотрена подготовка 25 профессиональных стандартов.

Обращаясь к специальным признакам, характерным для юридических услуг как самостоятельной разновидности услуг как таковых, следует отметить, что научная литература, повсеместно используя термин «юридическая услуга», не дает четкого и общеупотребительного определения данной категории. Представляется, что содержание юридической услуги целесообразно раскрывать через категорию деятельности, реализуемой посредством совокупности последовательных действий, направленных на решение определенных задач, так как вне деятельности, бездействием, по нашему мнению, юридическая услуга оказана быть не может. Придерживаясь данной позиции, Ю.В. Романец характеризует юридические услуги как «юридически значимые действия, то есть действия, влекущие за собой возникновение, изменение или прекращение прав и обязанностей» [8, с. 410]. Вместе с тем, как показывает практика, основными видами профессиональной деятельности юристов и юридических фирм являются: консультирование по правовым вопросам; правовое обслуживание коммерческих структур и индивидуальных предпринимателей; подготовка учредительных документов и регистрация новых юридических лиц, внесение в учредительные документы (то, что именуется драфтингом – «продвижение какого-либо проекта, плана»); ведение гражданских дел в судах общей юрисдикции, арбитражных и третейских судах; правовая экспертиза учредительных и иных документов и т.д. [9, с. 33]. Из приведенных примеров видно, что совершение непосредственно юридических действий (как разновидности юридических фактов) составляет лишь часть работы юриста, в то время как основной ее объем приходится на «неюридические действия», заключаясь в оказании услуг, требующих совершения исключительно фактических действий.

Характерно, что именно в юридических услугах действия и их результат формально могут быть отделены друг от друга, и в этой связи обоснованным представляется замечание М.В. Кротова, считающего, что материальный элемент присутствует в юридической услуге, где материальным носителем выступает ее субъект, действующий в материально воспринимаемой форме [10, с. 5]. Это мнение находит свое подтверждение и в судебно-арбитражной практике: в частности, согласно п. 1 Информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 29 сентября 1999 года № 48 «О некоторых вопросах судебной практики, возникающих при рассмотрении споров, связанных с договорами на оказание правовых услуг» [11] (далее по тексту – Информационное письмо № 48) обязанности исполнителя по договору оказания правовых услуг могут включать в себя не только совершение определенных действий (деятельности), но и представление заказчику результата действий исполнителя.

В данном контексте присутствие в юридических услугах материальных, «осязаемых» элементов, а также предоставление их заказчику представляется вполне естественным. При этом основания утверждать о наличии в юридических услугах признаков понятия «работ» отсутствуют вследствие различия в направленности осуществляемой деятельности: цель работы состоит в создании новой или обновленной (переработанной) вещи, в то время как применительно к юридическим услугам материальные носители с написанными или напечатанными текстами процессуальных документов, заключений, договоров представляют собой лишь внешнюю форму, в которую воплощается деятельность по достижению конечного правового (неовеществленного) результата в

виде предоставления информации, изменения правового статуса лица и т.п. Согласно справедливому замечанию Ю.В. Романца, в подобных услугах «фактически продается не сам результат, а действия к нему» [12, с. 110]. Таким образом, отделимость, возможность самостоятельного существования результата услуги на материальных носителях может быть отнесена к специфическим признакам юридических услуг.

Специфика юридических услуг проявляется также и в сложности их содержания. Заказчик таких услуг далеко не всегда имеет представление об их параметрах, в частности, о возможностях разрешения юридического конфликта, о круге необходимых для этого действий, вследствие чего заказчику приходится во многом полагаться на профессиональные и личные качества исполнителя. Кроме того, принимая во внимание, что неотъемлемым элементом работы любого юриста является квалификация жизненных ситуаций, то есть подбор норм права, под действие которых подпадает та или иная конкретная ситуация, одним из необходимых условий достижения положительного результата является информированность юриста обо всех деталях сложившейся ситуации, которые могут повлиять на «исход дела». Таким образом, важной чертой юридических услуг является специфический характер отношений услугодателя и клиента, выражающийся в особом доверительно-конфиденциальном способе общения сторон. Это свидетельствует о доверительной (фидуциарной) сущности юридических услуг. Утрата же взаимного доверия между сторонами, по общему правилу, должна вести к прекращению правовых связей по оказанию данных услуг. При этом, как небезосновательно замечает А.В. Орлов, такое прекращение отношений вследствие отсутствия доверия должно одновременно являться и принципом, и гарантией, в полной мере обеспечивающей реализацию юридических услуг [13, с. 9].

Фидуциарность юридических услуг обусловливает их личный характер. Действительно, профессиональные, а зачастую и человеческие качества исполнителя в отношениях подобного рода играют существенную роль, вследствие чего юридические услуги должны оказываться юристом-услугодателем лично за исключением особо оговоренных случаев с согласия клиента либо неотложных ситуаций, когда привлечение третьих лиц необходимо для обеспечения интересов услугополучателя. В данном контексте можно говорить даже об обоюдно личном характере юридических услуг, так как для каждой из сторон личность другого контрагента имеет важное значение. Принимая во внимание, что услуги юриста направлены на разрешение конкретной правовой ситуации, то есть неразрывно связаны с личностью клиента, возможность замены клиента как стороны обязательства практически исключается, равно как и переход права по сделке или в силу закона (ст. 383 ГК РФ).

Следует отметить, что некоторые авторы, в частности, В.П. Третьякова, развивая положение о личном характере юридических услуг, предлагают выделять такой признак юридических услуг, как обязательность наличия у лица, непосредственно оказывающего указанные услуги, юридического образования, желательно высшего [14, с. 11]. С указанным мнением не представляется возможным согласиться, учитывая тот факт, что начиная с момента вступления в законную силу Федерального закона от 25 сентября 1998 года № 158-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» [15], а также последующих законов о лицензировании (датированных соответственно 2001 и 2011 годами) и вплоть до настоящего времени указанные услуги отсутствуют в перечне лицензируемых видов деятельности. Каких-либо прочих обязательных требований, предъявляемых к лицам, оказывающим юридические услуги и не являющимся адвокатами, в действующем законодательстве также не предусмотрено.

В научной литературе еще не выработан единый подход относительно соотношения понятий «юридические услуги» и «правовые услуги». Судебная практика также свидетельствует об отсутствии единообразия в этом вопросе. Так, уже исходя из названия Информационного письма № 48 «О некоторых вопросах судебной практики, возникающих при рассмотрении споров, связанных с договорами на оказание правовых услуг», очевидно указание арбитражным судам России на наличие споров, связанных с договорами на оказание правовых услуг, в то время как в Информационном письме Высшего Арбитражного Суда РФ от 5 декабря 2007 года № 121 «Обзор судебной практики по вопросам, связанным с распределением между сторонами судебных расходов на оплату услуг адвокатов и иных лиц, выступающих в качестве представителей в ар-

битражных судах» [16] уже в основном говорится об оказании юридических услуг. По нашему мнению, данные понятия синонимичны, а их разграничение не представляется необходимым, так как оно приводит лишь к необоснованному увеличению количества юридических терминов. Многие авторы придерживаются аналогичного мнения о равнозначности указанных понятий. Так, А.П. Гуляев отождествляет юридические и правовые услуги, указывая при этом на необходимость проведения различия между услугами юридического характера и юридическими (правовыми) услугами. По его мнению, услуги, при оказании которых действия исполнителя приводят к приобретению заказчиком новых обязанностей или возникновению новых прав, относятся к услугам юридического характера, в то время как юридические (правовые) услуги обычно представляют собой консультационные услуги по правовым вопросам [17, с. 160]. Между тем, с нашей точки зрения, разграничение юридических (правовых) услуг и услуг юридического характера также недостаточно обоснованно в связи с тем, что, как было показано выше, юридические услуги могут включать в себя в различных соотношениях действия и фактического, и юридического характера. В этой связи следует согласиться с выводом, сделанным Д.В. Музюкиным: «... можно говорить не только об отсутствии дефиниции, определяющей понятие «юридическая услуга», но и о существовании многообразия родственных терминов, обозначающих юридическую услугу, то есть понятие «юридическая услуга» проходит стадию формирования» [18, с. 59].

Таким образом, опираясь на изложенные выше характеристики юридических услуг, считаем целесообразным предложить следующее доктринальное определение юридических услуг: юридические услуги – это деятельность одного лица (исполнителя), осуществляемая в условиях лично-доверительных отношений с другим лицом (заказчиком) и направленная на удовлетворение потребностей последнего в области права и достижение определенного результата путем совершения в его пользу юридических и (или) фактических действий.

Литература, источники

1. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая. Научно-практический комментарий / Отв. ред. Т.Е. Абова, А.Ю. Кабалкин, В.П. Мозолин. М.: БЕК, 1996. С. 223; Степанов Д. Обязательство по оказанию услуг и его объект // Хозяйство и право. 2004. № 5.
2. Степанов Д. Услуги как объект гражданских прав // Российская юстиция. 2000. № 2.
3. Лапач В.А. Система объектов гражданских прав. М.: Юридический центр Пресс, 2002.
4. Третьякова В.П. Обязательства возмездного оказания юридических услуг: Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. Томск, 2009.
5. Собрание законодательства Российской Федерации. 07.05.2012. № 19. Ст. 2334.
6. Собрание законодательства Российской Федерации. 03.12.2012. № 49. Ст. 6921.
7. Бюллетень трудового и социального законодательства Российской Федерации. 2013. № 1.
8. Романец Ю.В. Система договоров в гражданском праве России. М.: Издательство «Юристъ», 2001.
9. Лебедев К.К. Правовое обслуживание бизнеса (корпоративный юрист). Учебно-практическое пособие. М.: Издательство «Юристъ», 2001.
10. Кротов М.В. Обязательство по оказанию услуг в советском гражданском праве. Учебное пособие. Л., 1990.
11. Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 1999. № 11.
12. Романец Ю.В. Договор возмездного оказания услуг // Закон. 1999. № 10.
13. Орлов А.В. Гражданско-правовое регулирование отношений в сфере оказания юридических услуг: сравнительно-правовое исследование: Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. М., 2009.
14. Третьякова В.П. Указ. соч.
15. Собрание законодательства Российской Федерации. 28.09.1998. № 39. Ст. 4857.
16. Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2008. № 2.

17. Комментарий к Федеральному закону «Об адвокатской деятельности и адвокатуре» с приложениями / Гуляев А.П., Ривкин К.Е., Сарайкина О.В., Юдушкин С.М. М.: Экзамен, 2004.
18. Музюкин Д.В. Правовое обеспечение рынка юридических услуг: Дис. ... канд. юрид. наук. Новосибирск, 2007.

УГОЛОВНОЕ ПРАВО

УДК 343.2./7

ДИСКУССИОННЫЕ ВОПРОСЫ СОДЕРЖАТЕЛЬНОЙ ХАРАКТЕРИСТИКИ ДЕЯНИЯ, ПРЕДУСМОТРЕННОГО ст. 216 УК РФ

© 2013 г. И.С. Улезько

Институт экономики и права
357700, г. Кисловодск,
ул. Р. Люксембург , 42

Institute of Economics and Law
42, R. Luksemburg , Kislovodsk,
357700

В статье анализируется содержание таких элементов объективной стороны преступления, предусмотренного ст. 216 УК РФ, как горные, строительные, иные работы. В целях совершенствования уголовного законодательства предлагается внести в данную норму проектировочные работы, расширить сферу действия ст. 216 УК РФ за счет криминализации не только правил безопасности, но и правил ведения самих работ, охраны труда.

Ключевые слова: *горные работы, строительные работы, правила безопасности, охрана труда, объективная сторона.*

The article analyses such elements of the objective side of the crime provided by Article 216 of the Criminal Code of the Russian Federation as mining, construction, other activities; proposes including design work into this norm, expanding a coverage of Article 216 of the Criminal Code of the Russian Federation at the expense of criminalization not only safety regulations but also regulations on execution of works, labor protection.

Keywords: *mining activities, construction activities, safety regulations, labor protection, objective side.*

Начальным элементом процесса, оказывающим негативное воздействие на объект преступления, и причиной его деформации являются деяние, выражающееся в форме действия либо бездействия. Обращаясь к трактовке термина «нарушение» применительно к ст. 216 УК РФ, таковым можно признать неисполнение или ненадлежащее исполнение определенной производственной деятельности, предусмотренной правилами, либо выполнение в ходе нее действий, запрещенных такими правилами. Следовательно, и в этом солидарны все ученые, нарушение может быть выражено как в противоправном действии, так и в бездействии. При этом действие может совершаться путем ненадлежащего выполнения деятельности либо выполнения запрещенных действий; бездействие может заключать в себе полное неисполнение правил либо игнорирование только части предписаний.

В целом, формы преступного поведения напрямую зависят от содержания нарушаемых правил. Для уяснения понятия правил ведения горных, строительных и иных работ необходимо разобраться со смысловой нагрузкой, лежащей на каждом из перечисленных терминов. Закон «О недрах» [1] детально рассматривает порядок недропользования, но не содержит определения горных работ, в связи с чем в правоприменительной практике часто используется его доктринальное толкование как комплекса

мероприятий, направленных на выемку горных пород, проходку, проведение и поддержание выработок [2, с. 333], либо определение, содержащееся в постановлении Пленума Верховного Суда СССР от 5 декабря 1986 г. № 16, где под горными работами понимаются «работы по строительству, реконструкции, эксплуатации и ремонту буровых установок, шахт или иных выработок по добыче полезных ископаемых как подземным, так и открытым способом, а также строительство и ремонт подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых (метрополитена, тоннелей и т. п.)» [3, с.13]. Высказанное нами ранее предположение о целесообразности рассмотрения вопроса о выделении состава, посвященного нарушениям правил ведения горных работ, имеет смысл не только в свете конкретизации норм УК РФ, но и в свете практического использования для предотвращения трагедий, подобных случившимся в текущем году на шахтах Кузбасса. Детальное рассмотрение данного вопроса выходит за рамки данного исследования, но заслуживает отдельного исследования, на что хочется обратить внимание ученых-криминалистов.

Переходя к характеристике строительных работ, необходимо отметить наличие неточностей в их определении разными авторами. В частности, А. Н. Игнатов и Ю. А. Красиков понимают их как «работы по сооружению и реконструкции промышленных, жилых, административных зданий и сооружений, промышленных и сельскохозяйственных объектов» [4, с. 460]. Подобный подход представляется недостаточно объективным по причине игнорирования ряда важных составляющих строительства, таких как организация вспомогательного комплекса сетей и коммуникаций. Отечественные суды сориентированы на дефиницию, предложенную Верховным Судом СССР, отождествляющим данные работы с совокупностью земляных, каменных, бетонных, монтажных, демонтажных, изоляционных, кровельных, электромонтажных, отделочных, санитарно-технических, погрузочно-разгрузочных и других работ, производимых на строительной площадке в связи с возведением, реконструкцией, ремонтом, передвижением или сносом жилых зданий, помещений и сооружений производственного, складского, бытового общественного или иного назначения, а также работы вне строительной площадки, связанной с ремонтом и прокладкой линий связи, электросетей, дорог, коммуникаций теплоснабжения, газоснабжения, водоснабжения, канализации и других инженерных сетей [3, с. 17]. Излишняя конкретика, по нашему мнению, внося известную долю ясности, не способствует существенному улучшению правоприменения, в связи с чем сложно поддержать позицию, занятую Верховным Судом.

Отчасти оправданным смотрится подход Ю. С. Тихонова, предлагающего, включив проектирование в общий цикл строительных работ, определить последние как подготовительные и основные работы по проектированию, возведению, реконструкции, ремонту и полному сносу наземных зданий и сооружений любого вида и назначения, а также прокладку всех коммуникаций открытым способом [5, с. 5]. Однако вызывает вопрос однозначное отнесение проектировочных работ к строительным. Отрицая невозможность поместить в рамки рассматриваемого состава проектирование [6, с. 21], считаем более верным логически разделить данные производственные процессы в пределах диспозиции одной статьи.

Иначе обстоит вопрос с планированием порядка ведения строительных работ. В соответствии с нормами международного права, лица, ведущие их планирование, должны учитывать безопасность и гигиену труда строителей, основываясь на национальном законодательстве, правилах и сложившейся практике (ст. 9 Конвенции Международной Организации Труда (далее – МОТ) № 167 [7]). Таким образом, данную деятельность можно рассматривать в рамках общего процесса строительства, содержательно включив ее в цикл подготовительных работ.

Решив вопрос с моментом начала работ, следует обратить внимание на связанную с ним проблему момента их окончания. Большинство авторов не придают ей существенного значения, однако отсутствие законодательной урегулированности может привести к существенным неточностям правоприменения. Первый анализ формулировки указывает на связь окончания строительства с моментом прекращения соответствующих работ на объекте. Однако большой ошибкой будет полагать, что возведение здания подытожит процесс. Достаточно вспомнить о частых травмах детей, играющих на стройках, и горах строительного мусора, служащих причиной получения травм

взрослым населением. По этой причине нужно согласиться с мнением ученых, которые считают завершающим этапом строительства благоустройство территории рядом с оконченным и сданным в эксплуатацию объектом [5].

Таким образом, опираясь на нормы международного законодательства и отечественные теоретические разработки, под строительными работами следует понимать строительство, монтажные и демонтажные работы, включая любые процессы, операции или транспортировку на строительной площадке, от подготовки площадки до завершения объекта, а также их планирование.

Комментируя определение, необходимо пояснить, что в соответствии с положениями международных документов (ст. 2 Конвенции МОТ № 167) термин «строительство» охватывает:

– строительные работы, включая земляные работы и возведение, конструктивные изменения, реставрационные работы, капитальный и текущий ремонт (включая чистку и покраску), снос всех видов зданий или построек;

– гражданское строительство, включая земляные работы и возведение, конструктивные изменения, капитальный и текущий ремонт и снос, например, аэропортов, доков, гаваней, внутренних водных путей, плотин, защитных сооружений по берегам рек и морей, а также вблизи зон обвалов, автомобильных, железных дорог, шоссе, мостов, тоннелей, виадуков и прочих объектов, таких как коммуникации, дренаж, канализация, водоснабжение, энергоснабжение;

– монтаж-демонтаж зданий и конструкций, а также производство сборных элементов на строительной площадке.

Под иными работами законодатель имеет в виду любые специфические работы, урегулированные специальными правилами.

Перечень работ, относящихся к подготовительным, содержится в Сводах правил по проектированию и строительству СП 12-136-2002 [8]. Это ограждение территории стройплощадки; размещение санитарно-бытовых зданий, производственных, административных зданий и сооружений за пределами опасных зон; устройство временных автомобильных дорог, прокладка сетей временного электроснабжения, освещения, водопровода; расчистка, планировка территории, снос строений, водоотвод и перекладка коммуникаций; устройство крановых путей и площадки для складирования строительных материалов.

Планирование работ, по нашему мнению, должно включать комплекс мероприятий, связанных с выбором приемов и методов выполнения строительных работ, использованием в процессе строительства специальных машин и механизмов, учетом погодных условий, опасных, вредных производственных факторов и т. д.

В рамках состава, закрепленного в ст. 216 УК РФ, следует рассматривать и проектировочную деятельность, на что нами уже указывалось, однако существуют и законодательные предпосылки для такого утверждения. Во-первых, строительные и проектировочные работы видятся неразрывно связанными как непосредственно при строительстве, так и при организации охраны труда в момент его ведения [8]. Во-вторых, ст. 4.4 СНиП 12-03-2001 относит к числу участников строительства, наряду с подрядчиками, и проектировщиков [9]. Статья 4.18 этого же документа обязывает юридические лица, разрабатывающие и утверждающие проекты организации строительства (ПОС) и проекты производства работ (ППР), предусматривать в них решения по безопасности труда. Дополнительно авторами нормативно-правовых актов отмечается необходимость соблюдения в целях обеспечения безопасности проектных расчетов при размещении стационарных машин на производственных территориях, крепеже средств подмащивания, планировке площадок для погрузочно-разгрузочных работ и ведении других работ, составляющих единый цикл строительства.

В конечном счете ошибки в ПОС и ППР могут привести к негативным последствиям независимо от соблюдения правил безопасности непосредственно при проведении работ, и эти последствия могут наступить как во время, так и после окончания строительства, но их причина остается неизменной. Примером может служить расследование инцидента, происшедшего на стоянке торгового комплекса «М», расположенного в Москве на Дмитровском шоссе. Обломки конструкции разрушившейся крыши причинили вред здоровью двух человек. Устанавливавшая причины комиссия пришла к выводу,

что авария случилась из-за ошибок в проекте, которые заключались в неправильном выборе расчетной схемы сооружения, включающей снеговую нагрузку по его пролету. Не была учтена неравномерность снеговой нагрузки, которая может действовать на половине или четверти пролета. Также выяснилось, что сечения колонн навеса не удовлетворяли необходимым требованиям по прочности [10].

Ошибка проектировщиков, неправильно выполнивших расчеты при разработке плана демонтажа моста, соединяющего два берега Воронежского водохранилища, рассматривалась следствием как причина обрушения арки данного сооружения, в результате чего один рабочий погиб и семь получили травмы различной степени тяжести [11].

Таким образом, логически разделяя процессы проектирования и строительства, но рассматривая возможность эффективного обеспечения охраны общественной безопасности при производстве работ, перечисленных в ст. 216 УК РФ, только при возможности квалификации по данной статье преступных нарушений, совершаемых в обеих указанных областях, предлагаем распространить действие названной нормы на сферу проведения проектировочных работ, прямо указав на это в ее диспозиции.

Переходя к рассмотрению конкретных видов правил, ответственность за нарушение которых установлена в ст. 216 УК РФ, следует упомянуть о бланкетном характере статьи. Указанный фактор обусловливает сложности, возникающие у правоприменителей при осуществлении ими своих полномочий. Даже теория не выработала единого подхода к источникам правил, названных в ст. 216 УК РФ, прежде всего строительных. Одни авторы абсолютизируют роль государственных строительных норм и правил (СНиПов) [2, с. 334], другие, к числу которых относится и автор данной статьи, указывают на обязательное соблюдение прочих правил, в том числе «разработанных органами... Государственного горного и технического надзора РФ, Государственной санитарно-эпидемиологической службой Министерства здравоохранения и медицинской промышленности РФ» [12, с. 22]. На наш взгляд, более удачной в этом смысле была формулировка ст. 215 УК РСФСР 1960 г. Во-первых, в ее диспозиции не смешивались виды деятельности, регламентируемые различными правовыми актами, во-вторых, имелся перечень правил, нарушение которых влекло уголовное наказание. К числу таких предписаний относились строительные, санитарные, а также правила эксплуатации строительных механизмов.

В постановление Правительства РФ от 23 мая 2000 г. № 399 «О нормативных правовых актах, содержащих государственные нормативные требования охраны труда» говорится, что в Российской Федерации действует система нормативных правовых актов, охватывающих государственные требования охраны труда, состоящая из:

– межотраслевых и отраслевых правил, типовых инструкций по охране труда;
– строительных и санитарных норм и правил;
– правил и инструкций по безопасности;
– правил устройства и безопасной эксплуатации;
– свода правил по проектированию и строительству;
– гигиенических нормативов и государственных стандартов безопасности труда [13].

Представляется, что подобная законодательная трактовка однозначно решает вопрос о содержании правил, нарушение которых подпадает под действие ст. 216 УК РФ, однако по сей день единый подход к проблеме не выработан. Одни авторы не разделяют понятий «строительные правила» и «правила техники безопасности в строительстве» [14, с. 383]. В этом случае, по причине методологической неточности, происходит искажение объема охраняемых предписаний. Другие же существенно сужают сферу действия статьи, игнорируя указание на специальные правила [15, с. 392] либо обосновывая принципиальную разницу вышеназванных дефиниций [16, с. 18], по причине чего упоминание в названии статьи УК РФ о безопасности делает невозможным ее применение в случаях нарушения иных правил. Удачным представляется подход А. И. Рарога, отметившего функционирование при производстве указанных работ как специфических, так и общих правил техники безопасности и производственной санитарии [2, с. 334]. Принципиальное же отличие строительных правил от иных заключается в том, что только они регламентируют производство работ, результатом которых

должно стать удовлетворение общественных потребностей в зданиях и сооружениях. Любые другие предписания, предназначенные для строителей, имеют целью обеспечение безопасности людей, занятых на работах и находящихся в пределах их производства, а также сохранность получаемой или используемой продукции.

Весьма содержательны рассуждения В. И. Борисова о невозможности назвать строительные правила правилами при производстве работ, «поскольку они служат регуляторами строительных процессов, способствуют получению строительной продукции. Поэтому эти правила являются не "правилами при производстве строительных работ", как это сформулировано в ст. 219 УК (автор имел в виду ст. 219 УК УССР 1960 г., аналогичную ст. 216 УК РФ. – *И. У.*), а правилами производства строительных работ. Следовательно, более приемлемым было бы, исходя из назначения строительных правил, говорить... о "нарушении правил производства строительных работ"» [17, с. 38-39].

Правила безопасности содержат требования об обеспечении наиболее безопасной организации производства и о порядке личного безопасного поведения людей в производственном процессе. Как правило, их классифицируют на общие, регулирующие вопросы охраны труда во всех сферах экономики, и специальные, посвященные охране труда в пределах одной отрасли с учетом ее специфики и особенностей. Также доктриной выделялись «правила сквозного характера» [18, с.8], применявшиеся при обеспечении безопасности в ряде отраслей экономики, однако в настоящее время данный подход не актуален.

На основании изложенного предлагаем расширить сферу действия ст. 216 УК РФ за счет криминализации не только правил безопасности, но и правил ведения самих работ, а в диспозиции ст. 216 УК РФ предусмотреть уголовную ответственность за проектирование строительных и иных работ.

Литература и источники

1. Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» // Российская газета. 05.05.1992.

2. Уголовное право России. Особенная часть / под ред. А. И. Рарога. М., 2003.

3. Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 5 декабря 1986 г. № 16 «О практике применения судами уголовного законодательства, направленного на охрану безопасных условий труда и безопасности горных, строительных и иных работ» // Бюллетень Верховного Суда СССР. 1987. № 1.

4. Игнатов А. Н., Красиков Ю. А. Курс российского уголовного права: в 2 т. М.: Норма , 2002. Т. 2.

5. Тихонов Ю. С. Расследование и предупреждение преступных нарушений правил техники безопасности при производстве строительных работ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1970.

6. Широков В. Ответственность за нарушение правил при производстве строительных работ // Советская юстиция. 1984. № 2.

7. Конвенция Международной Организации Труда от 1 июня 1988 г. № 167 «О безопасности и гигиене труда в строительстве» // Конвенции и рекомендации, принятые Международной Конференцией Труда. 1957–1990: в 2 т. Женева, 1991. Т. 2.

8. Постановление Госстроя России от 17 сентября 2002 г. № 122 «О Своде правил «Решения по охране труда и промышленной безопасности в проектах организации строительства и проектах производства работ» // Российская газета. 25.12.2002.

9. Постановление Госстроя России от 23 июля 2001 г. № 80 О принятии строительных норм и правил Российской Федерации «Безопасность труда в строительстве. Часть 1. Общие требования» : // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2001. № 38.

10. Сайт газеты «Известия» // URL: http://www.izvestia.ru.

11. Информационное агентство «Новости Федерации» // URL: http://www.regions.ru.

12. Кучерков И. А. Расследование преступных нарушений правил безопасности при проведении строительных работ: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

13. Постановление Правительства РФ от 23 мая 2000 г. № 399 «О нормативных правовых актах, содержащих государственные нормативные требования охраны труда». Российская газета. 31.05.2000.
14. Уголовное право Российской Федерации. Особенная часть / под ред. Л. В. Иногамовой-Хегай, А. И. Рарога, А. И. Чучаева. М., 2006.
15. Уголовное право учебник / под ред. Н. И. Ветрова, А. В. Бриллиантова. М., 2005.
16. Матышевский П. С. Ответственность за преступления против общественной безопасности, общественного порядка и здоровья населения / П. С. Матышевский. М., 1964.
17. Борисов, В. И. Уголовная ответственность за нарушение правил при производстве строительных работ. Харьков, 1977.
18. Яблоков Н. П. Ответственность за преступные нарушения правил охраны труда и техники безопасности // Советская юстиция. 1972. № 8.

КРИМИНАЛИСТИКА

УДК 343.9

ТАКТИЧЕСКИЙ ПРИЕМ. ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРИМЕНЕНИЯ [1]

© 2013 г. О.А. Луценко, В.З. Ткаченко

Южный федеральный университет
344007, г. Ростов-на-Дону,
ул. М. Горького, 88

Southern Federal University
88, M. Gorkogo St.,
Rostov-on-Don, 344007

В статье рассматривается сущность психологическая тактического приема, его цели, которые выражены в задачах его применения и прослеживаются при анализе потенциала его воздействия на определенный объект в той или иной следственной ситуации.
Ключевые слова: *тактический прием, следственная тактика, следственная ситуация, психологическое воздействие.*

The article studies the essence of psychological tactic, its purposes which are expressed in problems of its application and are traced in the analysis of potential of its impact on a certain object in an investigative situation.
Keywords*: tactic, investigative tactics, investigative situation, psychological influence.*

Тактический прием – важнейшее, определяющее понятие следственной тактики. Интерес к сути, понятию, предназначению тактического приема как ядра тактики ведения следствия возник в середине прошлого столетия. Представляется, что прежде чем определиться с понятием тактического приема, нужно выяснить его сущность. Собственно, работы многих авторов начинаются с попыток дать определение тактического приема, критически обобщая имеющиеся наработки других исследователей. Для определения понятия этого важнейшего аспекта следственной тактики важно выяснить источники формирования тактических приемов, их принципы, содержание, признаки, предназначение, основы и субъекты применения, функции, в общем, все то, что представляет сущность какого-либо явления.

Сущность тактического приема связана, прежде всего, с его целями, его содержанием и предназначением, а также с субъектами его применения.

Выбор того или иного тактического приема определяется интересами тактики и задачами следствия, является важнейшим элементом общей части следственной тактики и стержнем ее специальной части. В зависимости от назначения тактических приемов следственную тактику условно можно разделить на следующие подсистемы:

1. Изобличающая тактика (допущение легенды, косвенный допрос).

2. Корректирующая тактика (выявление и преодоление непроизвольных ошибок в показаниях, оказание помощи в припоминании забытых фактов).

3. Переговорная тактика (убеждение в необходимости отказа от противодействия расследованию, оказания помощи в раскрытии преступления).

4. Тактика обеспечения, т.е. создание условий для эффективной реализации тактических приемов непосредственного воздействия (распознание ложных показаний, установление психологического контакта и пр.).

Представляется, тем не менее, что не следственная тактика может быть классифицирована на подсистемы в зависимости от назначения используемых в ходе ее проведения тактических приемов, а тактические приемы в зависимости от определения цели избранной тактики, могут быть подразделены на группы и виды.

В зависимости от следственной ситуации при проведении, например, обыска, целесообразно применять один из известных тактических приемов либо их сочетание. Перечислим некоторые из них. Например, "словесная разведка" (так называется беседа с обыскиваемым об обстоятельствах, относящихся к обследуемым в этот момент объектам). Возможно повторное возвращение к исследованию ранее осмотренных предметов. Можно предложить обыскиваемому самому открыть те или иные дверцы каких-либо объектов с демонстрацией их содержимого. Целесообразно установить постоянное скрытное наблюдение за поведением и эмоциональными реакциями лиц, находящихся в обыскиваемом помещении, вести постоянное наблюдение за реакцией обыскиваемого и членов его семьи.

Иногда целесообразно предъявить обнаруженное вещественное доказательство с демонстрацией возможностей технико-криминалистических средств по выявлению и расшифровке скрытой в нем информации. К тактическим приемам также можно отнести использование метода сравнения по весу, объему, характеру поверхности при исследовании одинаковых предметов.

Отметим, что речевое общение в процессе производства обыска использовано для разработки упомянутого специфического приема воздействия, который в криминалистике получил название «словесная разведка». «Суть его заключается в том, что следователь спрашивает обыскиваемого о расположении помещений, назначении тех или иных предметов, принадлежности определенных вещей и т.п. и при этом наблюдает за его состоянием, психофизиологическими реакциями. При этом в действие вступает новый дополнительный раздражитель – словесный, который еще более усиливает процессы эмоционального возбуждения обыскиваемого, усложняет возможности контроля за собственным поведением и реакциями. В ходе обыска целесообразно беседовать с обыскиваемым, опрашивать его по поводу тех или иных вещей и предметов, обнаруженных на месте обыска, о содержании и свойствах предметов и вещей, находящихся в хранилищах. Тембр голоса, характер речи, поведение и иные реакции могут выдать волнение обыскиваемого» [2, с. 28-29]. Поисковые действия сотрудников при приближении в процессе обыска к местам сокрытия определенных объектов могут сопровождаться непроизвольным беспокойством, внезапной потливостью, бледностью, нервозностью, суетливостью обыскиваемого.

Определенную информацию можно получить при наблюдении за обыскиваемыми, за их поведением и эмоциональной реакцией, зная основы нонвербалики, или невербалики. Криминалистическая невербалика, как мы ее определили, это знание о возможностях интерпретации невербальной информации, ее использование в организационно-тактических целях для получения достоверных данных, а также определения достоверности получаемых сведений при раскрытии преступлений.

Как уже отмечено, можно уловить различную реакцию обыскиваемого, стремление скрыть что-либо, поручая ему самому открывать хранилища, вынимать из них вещи или их перемещать, разумеется, если нет опасности, что обыскиваемый может уничтожить или повредить какие-либо из обнаруживаемых предметов или документов. Может быть результативным повторное возвращение к исследованию ранее осмотренных объектов.

Цели, выраженные в задачах применения тактических приемов, прослеживаются при анализе потенциала их воздействия на определенный объект в той или иной следственной ситуации.

Успех всего расследования в значительной мере определяется взаимодействием следователя с лицами, участвующими в деле. Межличностное общение, несомненно, является неотъемлемой составной частью расследования. В частности, на всех этапах предварительного следствия осуществляется психологическое взаимодействие сотрудников следствия с другими участниками уголовного процесса. В основе такого взаимодействия лежат информационные процессы. Каждая из сторон при этом является источником и получателем информации, на основе которой стороны оценивают друг друга, что используется в разработке ими соответствующей стратегии и тактики поведения. При этом используется самая разнообразная информация – смысл и значение речевых сообщений, речевые интонации, жесты, мимика, пантомимика, внешний облик, эмоционально-ситуативные реакции, возникают определенные психологические феномены межличностного восприятия. Все это во многом составляет тактику ведения следствия и определяет выбор того или иного тактического приема.

В криминалистике известны приемы психологического воздействия. Их условно можно разделить на четыре общие группы:

1) помощь в ассоциативном воспроизведении;

2) нейтрализация ошибочных намерений;

3) психологическое соперничество;

4) психологическое воздействие.

Знание особенностей, к примеру, проверки показаний на месте помогает в выборе тактических приемов, в определении всего тактико-психологического рисунка предстоящего следственного действия. Тактические приемы проверки показаний на месте должны учитывать психологические особенности проведения данного следственного действия.

Психологическая сущность проверки показаний на месте определяется, прежде всего, тем, что в ней для получения информации используются три познавательных процесса: расспрос, наблюдение, сопоставление.

В основе проверки показаний на месте лежит процесс узнавания.

Повторение показаний на месте расследуемого события благодаря оживлению ассоциативных связей активизирует образную память, а демонстрация лицом своих действий и действий других лиц стимулирует его моторно-двигательную память.

К психологическим особенностям проверки показаний на месте также относятся:

а) способность конкретного лица к восприятию и запоминанию обстановки, в которой происходит то или иное событие;

б) пространственная ориентация при воспроизведении интересующей следствие обстановки;

в) психологическое воздействие повторного присутствия на месте расследуемого события на определенное лицо, дающего показания с целью их проверки.

Все это должно учитываться следователем при использовании тактических приемов при проведении данного следственного действия.

Следует сказать, что вопросы тактики и психологии использования тактических приемов прямо связаны с проблемами критериев их допустимости.

Законность и этика в следственной деятельности – взаимосвязанные категории. Вся деятельность по расследованию преступлений должна осуществляться в рамках Конституции, уголовно-процессуального закона, ряда законов и подзаконных актов. Любое нарушение требований уголовно-процессуального закона одновременно является нарушением и нравственных норм.

Перейдем к вопросу о принципах (руководящих началах) тактических приемов. Практически всегда в литературе, касающейся данного аспекта, встречается упоминание такого его принципа, как научность.

В отношении научности интересно мнение ряда криминалистов, согласно которому понимание тактического приема как научной рекомендации предполагает соотношения научных рекомендаций криминалистики и приемов расследования, выявленных следова-

телями в ходе практической деятельности и не получивших еще своего должного научного обоснования.

Тем не менее, в криминалистике иногда не делаются различия между тактическими приемами, разрабатываемыми следственной тактикой, и приемами расследования, выявленными непосредственно практическими работниками, что ведет к отождествлению различных по научной обоснованности приемов расследования.

Исходя из этого, если рассматривать тактический прием как рекомендацию научную, то, несомненно, одним из его принципов является научность. Тем не менее, если рассматривать сущность тактического приема в определенном способе, варианте действия, воздействия, опробованном на практике, то о научном обосновании говорить не приходится. Здесь речь все-таки больше о допустимости тактического приема, его обоснованности и целесообразности, грамотном использовании, исполнении.

Дискуссионным продолжает оставаться вопрос о правомерности использования приемов так называемого «психологического воздействия» в отношении лиц, представляющих оперативный интерес. Требования быстроты и полноты расследования обязывают следователя при необходимости воздействовать психологически на участников процесса. Но такое воздействие не следует отождествлять с психологическим насилием.

Ясно, что оперативно-розыскная психология предполагает правомерное использование приемов психологического воздействия, ничего общего не имеющих с психическим насилием. Заметим при этом, что «воздействие» не значит «использование». Сама сущность тактического приема полностью отрицает возможность использования психического насилия под прикрытием «воздействия на психику». В свое время известный отечественный исследователь А.Р. Ратинов по этому поводу отмечал, что воздействие следователя на психику участвующих в деле лиц является одним из основных элементов следственной тактики [3, с. 195]. Необходимо также учитывать мнение Ратинова А.Р., согласно которому правомерное психическое влияние само по себе не диктует конкретного действия, не вымогает показания того или иного содержания, а, вмешиваясь во внутренние психологические процессы, формирует правильную позицию лица, сознательное отношение к своим гражданским обязанностям и лишь опосредованно приводит его к выбору определенной линии поведения [4, с. 163-164]. Правомерное воздействие на участвующих в деле лиц подразумевается самим назначением следственной тактики.

Совершенно очевидно, что на практике порой невозможно провести грань между обманом и утаиванием какой-либо информации, сложно соблюсти одновременно интересы следствия с нравственными и этическими критериями. Поэтому большую роль играет профессионализм следователя, его нравственные установки, позволяющие использовать тактические приемы и при этом соблюдать законность, порядочность и этичность.

Мы разделяем точку зрения А.Р. Ратинова, Р.С. Белкина, В.Е. Коноваловой и других исследователей, согласно которой для воздействия на личность допрашиваемого в условиях конфликтной ситуации «со строгим соперничеством» допустимы и наиболее ощутимы методы морального и психического принуждения.

Эти методы основаны на правомерном использовании внешних факторов, расслабляющих волевую сферу, особенно действенные в конфликтных ситуациях, когда следователю противостоит жесткое, целенаправленное нежелание субъекта правдиво изложить известную этому субъекту информацию. Методы психического воздействия на личность предпринимаются к лицам, в отношении которых можно предположить, что они умышленно скрывают или искажают имеющиеся у них сведения. Данные методы являются способами, с помощью которых делается попытка выяснения эмоционального, психического состояния лица, его внутренних побуждений и попытка перевода лица в состояние желания сотрудничества с органами предварительного следствия, правдивого изложения известной ему информации.

Их действенность наиболее эффективна в сочетании с тактическими приемами убеждения, когда при допросе обвиняемого следователь обращается к имеющимся доказательствам и установленным обстоятельствам совершенного преступления. Своевременное предъявление всех или некоторых доказательств в зависимости от личности

допрашиваемого, позиции, которую он занимает, а также сложившейся ситуации может стать эффективным средством преодоления следователем избранной обвиняемым линии поведения относительно искомой информации [5, с. 112-113].

Таким образом, мы полагаем, что расследование в качестве одной из важнейших сфер правоохранительной деятельности представляется как органическое единство соблюдения правовых и нравственных критериев. Применение тактических приемов для достижения цели и задач расследования – творческий процесс, в ходе которого следователю необходимо учитывать все многообразие возникающих следственных ситуаций. При использовании тактических приемов многое зависит от нравственных устоев и профессионализма следователя.

Литература

1. Исследование проведено в рамках гранта № 213.01-24/2013-174 «Тенденция развития публичных и частных начал в современном праве».
2. Луценко О.А. Проведение обыска и выемки. Процессуальный порядок, тактика и доказательственное значение. Ростов н/Д.: «Феникс», 2005.
3. Ратинов А.Р. Судебная психология для следователей. М.: ООО Издательство «Юрлитинформ», 2001.
4. Ратинов А.Р. Судебная психология для следователей. М. МООП СССР, 1967.
5. Луценко О.А. Расследование хищений в сфере банковской деятельности. Научно-практическое пособие. Ростов н/Д., Изд-во Рост. ун-та, 1998.

МЕДИАЦИЯ

УДК 340 316.48

МЕДИАЦИЯ КАК СОЦИАЛЬНОЕ ЯВЛЕНИЕ И ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ (ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

© 2013 г. С.В. Денисенко

Ростовский филиал
Российской академии правосудия
344038, г. Ростов-на-Дону,
ул. Ленина, 66

Rostov Branch of
Russian Academy of Justice
66, Lenina St., Rostov-on-Don,
344038

В статье рассматриваются наиболее значимые аспекты развития медиации в России. Особое внимание уделено процедуре медиации и фигуре медиатора. Подчеркивается частноправовой характер медиации.

Ключевые слова: *медиация, правосудие, институт, Закон о медиации, медиатор, спор, медиативное соглашение, суд.*

The article studies the most important aspects of mediation development in Russia paying attention to mediation procedure and mediator; underlines the private-law nature of mediation.

Keywords*: mediation, justice, institution, Law on mediation, mediator, dispute, mediation agreement, court.*

Медиация – относительно новое явление в российской правовой действительности, которое в своем развитии прошло путь длиною в двадцать лет. И поскольку этот путь отличается целым рядом особенностей, он требует осмысления на теоретико-правовом уровне.

Само понятие «медиация» происходит от латинского «mediare» – посредничать, и сегодня оно обозначает переговоры с участием третьей, нейтральной стороны, которая является заинтересованной только лишь в том, чтобы стороны разрешили свой спор с максимальной выгодой для себя.

Медиация может рассматриваться как в качестве социального, так и правового института. Как социальный институт медиация вырастает из объективной потребности во вспомогательной для правосудия системе, которая позволила бы разгрузить судебную систему и обеспечить ее эффективное функционирование. Еще в 1875 г. Р. Йерингом было подчеркнуто, что «…потребность решения правовых споров не может удовлетворяться одним и тем же способом» [1, с. 144].

Однако образование и развитие социального института предусматривает наличие особой культурной среды. Речь идет о системе ценностей, этических норм, образцов деятельности. К этому необходимо добавить наличие материальных, финансовых, трудовых, организационных ресурсов, которые общество должно регулярно пополнять. К сожалению, эти аспекты медиации пока что не получили должного воплощения в России. По мнению видного английского социолога Э.Гидденса, социальные институты – это устойчивые формы социальной деятельности, воспроизводимые во времени и пространстве, то есть повторение схожих однотипных моделей действий и поведения индивидами, отделенными друг от друга социальным временем и пространством [2, с. 223]. Соответственно, в России медиация пока что не стала такой формой деятельности, поэтому и говорить о ней можно только как о правовом институте. А он, в свою очередь, начал действовать только с 1 января 2011 г., когда вступил в силу Закон о медиации.

Правовой институт медиации начал складываться под влиянием международного права. В частности, в основу был, прежде всего, положен Типовой закон «О международной коммерческой согласительной процедуре», разработанный Комиссией ООН по

праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ). Были восприняты положения о порядке избрания и назначения посредника, о его независимости и беспристрастности, о его взаимоотношениях со сторонами, о конфиденциальности медиации.

Помимо данного закона следует упомянуть Директиву Европейского Парламента и Совета Европейского союза 2008 г. «О некоторых аспектах медиации по гражданским и коммерческим делам», которая направлена на более широкое внедрение досудебного посредничества и на создание предсказуемой законодательной базы в этой сфере.

Принятие Закона о медиации имеет очень большое значение. В России, как и в любой другой стране, чья система входит в романо-германскую правовую семью, наличие закона является важным стимулом в развитии общественных отношений в той или иной сфере.

Издав Федеральный закон №193 «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» законодатель признал за медиацией статус законного способа урегулирования правовых споров, существующего наряду с судебным порядком. Причем, легитимируя процедуру медиации, государство признает результатом этой процедуры медиативное соглашение. Наконец, принятие Закона о медиации означает начало формирования в Российской Федерации новой внеюрисдикционной системы урегулирования и разрешения правовых споров, характеризующейся тем, что спор разрешается в рамках особым образом организованных переговоров, имеющих своей целью выработку совместного решения, основанного на взаимных интересах сторон.

Конечно, одного принятия закона мало. И как подчеркивает С.К. Загайнова, для формирования практической медиации в качестве реальной альтернативы судебному рассмотрению споров необходимо решить целый ряд достаточно сложных задач, главными из которых являются формирование в стране корпуса профессиональных медиаторов и разработка процессуальных механизмов взаимодействия медиации с судопроизводством [3, с. 17].

Медиация – феномен частноправового характера. В рамках медиационных процедур стороны вправе принимать то или иное решение, реализуя свою правосубъектность и действуя своей волей и в своем интересе. Для отношений в сфере медиации более всего подходит гражданско-правовой (диспозитивный) метод правового регулирования. Все черты этого метода – правонаделение, инициатива, правовая самостоятельность – ярко и эффективно проявляются при медиации.

В идеале медиация должна осуществляться в соответствии с волей сторон, с помощью любого лица, которому стороны доверяют, по любой схеме – лишь бы не нарушались права и законные интересы иных лиц. Спорщики сами вырабатывают и принимают решение. Медиатор никаких решений по поводу спорщиков и сути конфликта не принимает. В суде спорящие стороны обязаны подчиниться судебному решению, даже если одна, а то и обе стороны этим решением не довольны. В процессе медиации все решения принимаются только по обоюдному согласию сторон, и обе стороны добровольно берут на себя обязанность выполнять принятое ими совместное решение. В задачу суда входит определить, кто из спорщиков прав, а кто виноват (или разделить вину между ними). Медиация изначально нацелена на поиск согласия. В ходе нее спорщики перестают искать правого и виноватого, а с помощью посредника обсуждают разные варианты решения конфликта и совместно выбирают из них тот, который сочтут наилучшим.

Медиация в целом ориентирована на то, что каждая из сторон понимает под справедливостью. Риски при медиации минимальны, поскольку каждая сторона в любой момент может отказаться от продолжения процесса. Медиация проходит конфиденциально. Все остается между сторонами конфликта и медиатором, последний должен держать в секрете всю информацию. В суде же сторона не может в любой момент прекратить переговоры, а конфиденциальность в принципе невозможна. К сказанному необходимо добавить, что процесс медиации относительно непродолжителен в сравнении с длительностью судебного разбирательства.

При применении процедуры медиации участники спора не скованы строгими процессуальными рамками, которые диктует процессуальное законодательство сторонам судебного разбирательства. Стороны спора могут выбирать удобное для себя ме-

сто и время обсуждения спора, свободно высказывать свое мнение, анализировать аргументы, вести поиски решения, которое удовлетворяет всех участников спора, тогда как судебный процесс ограничивает свободу волеизъявления сторон спора необходимостью следовать процедурам, установленным императивно. В итоге при медиации участники спора испытывают меньше неудобств психологического характера. К этому необходимо добавить, что процедуры медиации сопряжены с меньшими издержками по сравнению с расходами в судебном разбирательстве.

Применение механизма медиации способно существенно уменьшить время разрешения спора, что имеет особую значимость для предпринимательской деятельности. Однажды прибегнув к процедуре медиации, стороны спора навсегда избавляют себя от затягивания процесса, которое может иметь место в результате действий кого-либо из участников спора и выражаться в неоднократном отложении судебного разбирательства. Кроме того, заключив медиативное соглашение, стороны спора исключают в отношении себя тягостный и длительный процесс приведения судебного акта в исполнение.

Предназначение медиации состоит в исключении противоречий между сторонами спора, которые редко сглаживаются в результате разрешения спора в судебном порядке, когда один из участников, так или иначе, остается не удовлетворенным. Медиация же нацелена на поиск такого выхода из сложившейся конфликтной ситуации, который является одинаково приемлемым для всех участников спора и разрушает конфликт в корне, позволяя к нему не возвращаться.

В целом введенная Законом о медиации процедура способствует развитию в России гражданского общества, члены которого, обладая высоким уровнем ответственности за свои действия, самостоятельно разрешают возникающие между ними разногласия, прибегая к помощи государственных институтов, обладающих властными полномочиями, только в крайних случаях.

И в то же время, несмотря на заложенные Законом о медиации успешные предпосылки развития в России альтернативной процедуры разрешения споров, положительный результат внедрения в правоприменительной практике остается под сомнением.

Дело в том, что развитие медиации в нашей стране сдерживается целым рядом факторов. Во-первых, если за рубежом медиация преследовала цель минимизации судебных расходов, то в России размер государственной пошлины, подлежащей уплате при обращении в суд минимален, а по некоторым категориям гражданских дел вообще отсутствует уплата пошлины. В условиях низких издержек, включающих в себя в основном стоимость услуг представителей (также не являющихся существенными, поскольку адвокатская монополия на представительство в судах отсутствует) использование медиации не является привлекательным.

Во-вторых, наблюдается отсутствие надлежащего правового регулирования и правовых стимулов для применения процедуры медиации. Это становится понятным при более внимательном рассмотрении тех двадцати статей, из которых состоит Закон о медиации.

В Законе недостаточно четко очерчена сфера его применения, точнее те виды конфликтов, в разрешении которых возможно использование медиации. Так, часть 2 ст.1 Закона относит к предмету своего регулирования споры, возникающие из гражданских правоотношений, в том числе в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, а также споры, возникающие из трудовых правоотношений и семейных правоотношений. При этом часть 5 все той же ст.1 Закона исключает применение процедуры медиации к спорам, указанным в части 2 ст.1, если такие споры затрагивают или могут затронуть права и законные интересы третьих лиц, не участвующих в процедуре медиации, или публичные интересы. При этом Закон о медиации не содержит указаний на то, каким образом спор должен затрагивать права и законные интересы третьих лиц, для исключения применения к спору процедуры медиации. Понятие «публичные интересы» в Законе также не раскрывается и является оценочным.

Желаемым для сторон конфликта результатом является медиативное соглашение, представляющее собой согласно части 4 ст.12 Закона гражданско-правовую сделку, направленную на установление, изменение или прекращение гражданских прав и

обязанностей. В результате становится очевидным, что в соответствии с указанными нормами деятельность медиатора лежит в области не любого, а исключительно правового конфликта, и единственным положительным результатом деятельности посредника является заключение гражданско-правовой сделки, которая не может противоречить закону и должна быть действительной в контексте норм Гражданского кодекса РФ, посвященных требованиям о договорах.

Согласно ст.11 Закона порядок проведения процедуры медиации устанавливается соглашением о проведении медиации. Причем, в Законе нет никаких указаний о самой процедуре медиации и ее содержании, различных вариантах этого содержания. Зато в соответствии с частью 1 ст.4 суд или третейский суд признает силу обязательства сторон не обращаться за его разрешением в суд или третейский суд, принятого ими при заключении соглашения о применении процедуры медиации, за исключением случая, если одной из сторон необходимо, по ее мнению, защитить свои права. Таким образом, сила закрепленного сторонами конфликта в соглашении о применении процедуры медиации обязательства не прибегать к судебной процедуре разрешения спора может быть с легкостью преодолена любой стороной путем обращения в суд или третейский суд. К тому же часть 3 ст.7 подчеркивает, что проведение процедуры медиации не является препятствием для обращения сторон спора в суд или третейский суд, если иное не предусмотрено федеральными законами. Все вышесказанное означает наличие возможности превратить медиацию в бесполезный процесс, результатом которого в лучшем случае явится обращение в суд с целью разрешения спора, а в худшем – эскалация конфликта.

Особо следует остановиться на фигуре медиатора. Закон о медиации не устанавливает предельные показатели стоимости услуг медиаторов, соответственно нельзя исключать возможности монополизации данного сегмента юридической практики с последующим удорожанием стоимости услуг медиаторов и возможности использования процедуры медиации лишь весьма состоятельными участниками коммерческой деятельности.

Серьезные сомнения вызывает и пункт 2, части 6 ст.15 Закона, согласно которому медиатор не вправе оказывать какой-либо стороне юридическую, консультативную или иную помощь. Однако осуществление медиации в этом случае представляется спорным, поскольку основная задача медиатора как раз и состоит в том, чтобы оказывать сторонам спора правовую и иную помощь в урегулировании конфликта.

Наделение же медиатора полномочиями прекращать процедуру медиации путем направления сторонам спора заявления о нецелесообразности ее дальнейшего проведения, предусмотренное частью 3 ст.14 Закона о медиации, свидетельствует о возможности управления процедурой самим медиатором, что не всегда может положительно сказаться на результативности процедуры. При этом ставится под сомнение положение медиатора как независимого лица, которое содействует разрешению спора.

Несмотря на то, что Законом о медиации заложены правовые основы организации деятельности медиаторов, Закон не исключает получение статуса медиатора по конкретному спору лицом, не имеющим необходимой квалификации и опыта не только в сфере содействия разрешению споров, но и случайными и недобросовестными лицами, преследующими собственные корыстные интересы. А ведь медиатор должен демонстрировать очень высокий уровень толерантности, корректности и порядочности. Он не должен исследовать доказательства и давать оценку позициям сторон. Его главная задача – это обеспечение взаимопонимания участников конфликта.

В общении между собой стороны нередко проявляют максимальную сдержанность из опасения, что другая сторона воспользуется полученной информацией для приобретения преимущества в переговорном процессе. Вот здесь то и появляется потребность в медиаторе, который в конфликте не участвует, но владеет гораздо большим объемом информации, чем каждая из сторон в отдельности. Он видит всю картину спора, что позволяет ему привести стороны к выработке совместно принимаемого ими соглашения.

В конце концов, медиация – это переговорный процесс, в котором медиатор выступает в качестве посредника и организатора. Он управляет переговорами таким образом, чтобы стороны пришли к взаимному реалистичному соглашению, реализация

которого урегулирует конфликт между ними. Соглашение, достигнутое сторонами в ходе медиации, не требует принудительного исполнения, так как стороны удовлетворены им и заинтересованы в его воплощении в жизнь.

В заключении необходимо сказать, что востребованность медиации в современном цивилизованном обществе во многом связана с глобализацией, способствующей упразднению иерархий и росту взаимосвязи. Это отражается на всех уровнях общественного устройства – в семье, в мире экономики и труда, в государственной управленческой практике. Как отмечают исследователи, «в правовых системах различных государств и стран глобализация проявляется как широкомасштабный и многоплановый процесс нарастания общего, а на уровне правоприменения получает свое выражение в возрастании значения общепризнанных мировых стандартов в правоприменительной деятельности» [4, с. 21].

На сегодняшний день институт медиации создан и функционирует в таких странах, как США, Германия, Великобритания, Китай, Корея, Индия, Япония и др. Причины, обуславливающие необходимость создания данного института, различны в каждой стране. Например, в Японии приверженность деловых кругов к альтернативным методам разрешения споров традиционно была связана с этикой, а именно негативным отношением к судебному разбирательству как способу урегулирования конфликтов. А вот в США, где вся система права нацелена на то, чтобы большинство споров разрешалось добровольно до суда, судья может остановить слушание дела и посоветовать сторонам поработать с медиаторами.

В России институт медиации находится на стадии своего становления. С одной стороны, российский законодатель, внедряя в правовую систему РФ новые реалии, имеет возможность обобщить весь накопленный опыт их осуществления в странах зарубежья и не повторять чужих ошибок. С другой стороны, нельзя отрицать своеобразие исторического пути России, который оказывает значительное влияние на становление и развитие в российской среде всех без исключения социальных и правовых институтов, в том числе и института медиации.

Литература

1. Йеринг Р. Дух римского права на различных ступенях его развития. СПб.: Типогр. В. Безобразова. 1875.
2. Социология: Учебник / Под ред. В.Н. Лавриненко. М.: Проспект, 2010.
3. Загайнова С.К. Современные проблемы и перспективы развития практической медиации в России / Развитие медиации в России: теория, практика, образование. М.: Инфотропик Медиа; Берлин, 2012.
4. Власова Г.Б. Развитие институтов правосудия в условиях современных глобализационных процессов. Ростов н/Д.: Изд-во ЮФУ, 2008.

НАШИ АВТОРЫ

Агибалова Виктория Геннадьевна – аспирант кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный аграрный университет». agibalova86@mail.ru

Баранников Максим Сергеевич – аспирант кафедры гражданского права юридического факультета ФГАОУ ВПО «Южный федеральный университет». msbarannikov@gmail.com

Васкевич Татьяна Владимировна – аспирант кафедры мировой экономики и менеджмента ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный университет». tatyana_vaskevic@mail.ru

Гурнак Екатерина Вячеславовна – аспирантка кафедры муниципального права и природоохранного законодательства юридического факультета ФГАОУ ВПО «Южный федеральный университет». gurnak_ekaterina@mail.ru

Денисенко Светлана Васильевна – доцент кафедры международного права Ростовского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия правосудия», кандидат юридических наук. 8 863 297 32 69

Джагарян Наталья Владимировна – доцент кафедры муниципального права и природоохранного законодательства юридического факультета ФГАОУ ВПО «Южный федеральный университет», кандидат юридических наук, доцент. ndjagaryan@yandex.ru

Дробышевская Лариса Николаевна – профессор кафедры мировой экономики и менеджмента ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный университет», доктор экономических наук, профессор. ld@seatrade.ru

Егорова Анастасия Юрьевна – аспирантка кафедры государственно-правовых дисциплин НОУ ВПО «Южно-Российский гуманитарный институт». egorova_nastya_87@mail.ru

Зайцев Андрей Андреевич – аспирант кафедры конституционного и муниципального права ФГАОУ ВПО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет». 8 4722 30 12 26

Исаулова Сима Самуиловна – профессор кафедры мировой экономики и менеджмента ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный университет», доктор экономических наук, профессор. issaoulova@yandex.com

Кизим Анатолий Александрович – профессор кафедры мировой экономики и менеджмента ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный университет», доктор экономических наук, профессор. arko1980@mail.ru

Луценко Олег Анатольевич – доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики ФГАОУ ВПО «Южный федеральный университет», кандидат юридических наук, доцент. maple78@mail.ru.

Ляхова Ольга Владимировна – аспирантка кафедры государственно-правовых дисциплин НОУ ВПО «Южно-Российский гуманитарный институт».
olka.zhemchuzhina@mail.ru

Резников Сергей Николаевич – докторант кафедры коммерции и логистики ФГБОУ ВПО «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)», кандидат экономических наук. Rezniko-tigarbo@yandex.ru

Савин Виктор Тихонович – профессор кафедры трудового права ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный аграрный университет», кандидат юридических наук, профессор. svt2002@mail.ru

Селиванова Евгения Сергеевна – доцент кафедры гражданского права ФГАОУ ВПО «Южный федеральный университет», кандидат юридических наук. 8 863 255 70 19

Ткаченко Татьяна Васильевна – доцент кафедры гражданского права ФГАОУ ВПО «Южный федеральный университет», кандидат юридических наук, доцент. ttv231196@mail.ru

Ткаченко Виктория Зурабовна – студентка 4 курса юридического факультета ФГАОУ ВПО «Южный федеральный университет». ttv231196@mail.ru

Ченцова Татьяна Андреевна – соискатель кафедры мировой экономики и менеджмента ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный университет». Tatyana-chentsova@mail.ru

Улезько Иван Сергеевич – соискатель кафедры уголовно-правовых дисциплин НОУ ВПО «Институт экономики и права». litas2011@yandex.ru

Цагова Изабелла Аминовна – аспирант кафедры государственно-правовых дисциплин НОУ ВПО «Южно-Российский гуманитарный институт». cagovai@mail.ru.