

**ЛЕНИНГРАДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
имени А. С. ПУШКИНА**

**Юридический факультет**

**ЛЕНИНГРАДСКИЙ  
ЮРИДИЧЕСКИЙ  
ЖУРНАЛ**

*Научно-теоретический и информационно-практический  
межрегиональный журнал  
Основан в 2004 году*

*Журнал включен ВАК Министерства образования и науки РФ в «Перечень  
ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны  
быть опубликованы основные научные результаты диссертаций  
на соискание ученой степени доктора и кандидата наук»*

**№ 4 (30)**

**2012**

ББК 67

**Ленинградский юридический журнал  
№ 4 (30)**

**Редакционная коллегия:**

*В. Н. Скворцов (гл. редактор)*

*В. В. Мамонов (зам. главного редактора), Д. Ю. Гришин (отв. секретарь),*

*В. Г. Павлов, А. В. Стремоухов, Е. В. Слепченко, Е. В. Шеховцева*

**Редакционный совет:**

*И. Ф. Покровский, С. Л. Сергеевнин, Г. П. Чепуренко, Ю. Б. Шубников,*

*Н. И. Матузов, В. Ф. Попондопуло, И. Л. Честнов, В. Б. Романовская*

Журнал издается четыре раза в год.

Оформить подписку на журнал можно в отделениях связи  
по каталогу Роспечати. Наш индекс 46786.

Свидетельство о регистрации:

ПИ № ФС 77-18800 от 25 октября 2004 г.

**Адрес редакции:**

**196605, Санкт-Петербург, г. Пушкин, Петербургское шоссе, 10,**

**тел. (812) 470-56-74; e-mail: lenjurmag@mail.ru**

**Сайт журнала: <http://lengu.ru/pages/herald/>**

Полнотекстовая версия номеров журнала,  
а также аннотации статей и ключевые слова на рус. и англ. яз.  
доступны на сайте [www.elibrary.ru](http://www.elibrary.ru)

© Ленинградский государственный университет  
имени А. С. Пушкина

© «Ленинградский юридический журнал»

ISSN 1813-6230

## Содержание

### КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

*С. В. Кабышев*

О конституционно-правовой системе Канады.....11

### АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

*А. И. Каплунов, А. О. Дрозд*

О предмете административной юрисдикции и понятии  
административно-юрисдикционной деятельности.....24

### ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

*О. Ю. Бакаева*

Государственный контроль и надзор как основные функции  
таможенных органов.....34

*Е. Г. Писарева*

Значение контроля за деятельностью государственных учреждений  
(административно- и финансово-правовые аспекты).....43

*М. Б. Разгильдиева*

Спорные аспекты восстановительной функции  
финансово-правовой ответственности.....50

*Н. А. Жирнова*

Банковская и налоговая тайна в системе правовых режимов  
информации с ограниченным доступом.....60

*С. А. Зотов*

Материальные и процессуальные права и обязанности  
как основные составляющие правового статуса  
налогоплательщика.....70

<i>А. С. Кондукторов</i>	
Об элементах фактического состава, порождающего правоотношение по уплате налога в связи с применением специальных налоговых режимов.....	77
<i>А. А. Краснова</i>	
Стадии налогового законодательства субъектов Российской Федерации.....	85
<i>Н. А. Ольшанская</i>	
К вопросу о действии во времени правовой позиции, сформулированной в постановлении Президиума Высшего арбитражного суда Российской Федерации при рассмотрении налогового спора.....	95
<i>А. Н. Романько</i>	
Роль Центрального банка Российской Федерации (Банка России) в бюджетном процессе субъектов Российской Федерации.....	99
<i>М. Н. Садчиков</i>	
Государственный финансовый контроль как средство обеспечения финансовой безопасности: проблемы правового регулирования....	107
<b>УГОЛОВНОЕ ПРАВО</b>	
<i>В. Б. Калинин</i>	
Поводы для возбуждения уголовного дела.....	112
<i>Е. В. Кабышева</i>	
Принцип справедливости в системе принципов уголовного права России.....	117
<b>ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ПРАВО</b>	
<i>Н. В. Дородонова</i>	
Состояние и перспективы модернизации юридического образования в России.....	127

<i>О. С. Ростова</i>	
Современные подходы к процессу интеграции научного знания в образовательный процесс.....	132
Материалы международной научной конференции «Институт тайны в праве», проходившей 4–5 апреля 2012 г. на юридическом факультете ЛГУ им. А. С. Пушкина	
<i>М. В. Авдеева, А. Ю. Пиджаков</i>	
«Тайна» как правовое понятие.....	137
<i>В. А. Бабюх</i>	
Документы органов политической цензуры Украинской ССР по сохранению государственной тайны в печати в 1920–1930-х гг. ....	144
<i>П. В. Батулин</i>	
Перечни военной цензуры 1912–1923 гг. ....	152
<i>Н. Л. Волковский</i>	
Свобода слова и военная тайна: исторический аспект.....	166
<i>С. А. Дианов</i>	
К вопросу о состоянии секретности в делопроизводстве местных органов Главлита на Урале (1920–1930-е гг.).....	174
<i>В. С. Измозик</i>	
Служба перлюстрации в российской армии в XIX – начале XX в. .	184
<i>Н. Н. Клепиков</i>	
О некоторых аспектах секретного делопроизводства в Советской России в 1920-х – начале 1940-х гг. (на примере деятельности цензурных органов).....	194
<i>Е. А. Клюкина</i>	
Тайна переписки в период тоталитарного режима в СССР.....	199

<i>В. Э. Ковальчук</i>	
Вопросы официального опубликования правовых актов на «официальном интернет-портале правовой информации».....	204
<i>Л. Коробка</i>	
Цензура и государственная тайна в коммунистической Румынии..	208
<i>С. А. Куликова</i>	
Конституционно-правовые аспекты содержания понятия «тайна».....	222
<i>М. В. Пермяков</i>	
Исторические предпосылки возникновения категории «тайна»....	231
<i>Г. Р. Рустемова</i>	
О врачебной тайне.....	241
<i>Д. Н. Сухих</i>	
Правовые проблемы регулирования и применения личной и семейной тайны в Российской Федерации.....	251
<i>И. А. Тропов</i>	
ЦСУ и тайны советской сельскохозяйственной статистики первой половины 1920-х гг. ....	259
<i>Ф. К. Ярмолич</i>	
Распространение промышленно-экономической информации в СМИ и цензурный контроль в конце 1940-х – середине 1950-х гг. (по материалам Мурманской области).....	266
Круглый стол международной научной конференции «Институт тайны в праве».....	274
<i>Сведения об авторах</i> .....	278

**LENINGRADSKIY  
JURIDICAL  
JOURNAL**

*Scientific-theoretical and informative-practical journal*

**№ 4 (30)  
2012**

**CONTENT**

CONSTITUTIONAL LAW

*S. V. Kabyshev*

On the constitutional and legal system of Canada.....11

ADMINISTRATIVE LAW

*A. I. Caplunov, A. O. Drozd*

On the subject of administrative jurisdiction and the concept  
of administrative and jurisdictional activities.....24

FINANCE LAW

*O. Yu. Bakaeva*

Control and supervision as the basic functions of Customs.....34

*E. G. Pisareva*

Importance of monitoring the activities of public institutions  
(administrative, financial and legal aspects).....43

*M. B. Razgildieva*

Controversial aspects of restorative functions  
of the financial liability of.....50

*N. A. Zhirnova*

Banking secrecy and tax regimes in the system of legal information  
with limited access.....60

<i>S. A. Zotov</i>	
Substantive and procedural rights and obligations as the main components of the legal status of the taxpayer.....	70
<i>A. S. Conductorov</i>	
About the elements of the actual composition of generating relationship to pay tax in connection with the use of special tax regimes.....	77
<i>A. A. Krasnova</i>	
Stage of tax legislation of the Russian Federation.....	85
<i>N. A. Olshanskaya</i>	
To a question about the action in time legal position as set out in the decision of the Presidium of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation in tax disputes.....	95
<i>A. N. Romanko</i>	
Role of the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia) in the budget process of the Russian Federation.....	99
<i>M. N. Sadchikov</i>	
State financial control as a means of financial security Legal Issues.....	107
CRIMINAL LAW	
<i>V. B. Malinin</i>	
Reasons for initiating criminal proceedings.....	112
<i>E. V. Kabysheva</i>	
The principle of equity in the system of criminal law principles Russia.....	117
EDUCATIONAL LAW	
<i>N. V. Dorodonova</i>	
Status and prospects of modernization of legal education in Russia.....	127
<i>O. S. Rostova</i>	
Current approaches to the process of integration of scientific knowledge in the educational process.....	132



Proceedings of the International Conference "Institute secrets in law ", held  
April 4–5, 2012 at the Faculty of Leningrad State University. Pushkin

*M. V. Avdeeva, A. Y. Pidzhakov*

"Secret" as a legal concept.....137

*V. A. Babyuh*

Documents of political censorship of the Ukrainian SSR  
to preserve state secrets in the press in 1920–1930's. ....144

*P. V. Batulin*

Lists of military censorship 1912–1923 yr. ....152

*N. L. Volkovsky*

Freedom of speech and the military secret: the historical aspect of.....166

*S. A. Dianov*

To a question on the state of privacy in the proceedings  
of local Glavlit the Urals (1920–1930-ies.).....174

*V. S. Izmozik*

Censorship of service in the Russian army  
in the XIX – early XX century.....184

*N. N. Klepikov*

Some aspects of the secret proceedings in Soviet Russia  
in the 1920's – early 1940's. (On the example of censorship of).....194

*E. A. Klyukina*

Privacy of correspondence between the totalitarian regime  
in the USSR.....199

*V. E. Kovalchuk*

Questions the official publication of the legal acts  
in the "official web portal of legal information ".....204

*L. Korobka*

Censorship and the state secret in communist Romania.....208

<i>S. A. Kulikova</i>	
Constitutional and legal aspects of the concept of "mystery".....	221
<i>M. V. Permyakov</i>	
Historical background of the category of "secret".....	230
<i>G. R. Rustemova</i>	
About patient confidentiality.....	240
<i>D. N. Suhih</i>	
Legal problems of regulation and use of personal and family secrets in the Russian Federation.....	250
<i>I. A. Tropov</i>	
CSO and secret Soviet agricultural statistics of the first half of the 1920's. ....	257
<i>F. K. Yarmolich</i>	
Distribution of industrial and economic information to the media and censorship controls in the late 1940's – mid 1950's. (Based on the Murmansk region).....	264
Round Table International Conference "Institute secrecy law".....	272
<i>About authors</i> .....	276

# КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

*С. В. Кабышев \**

## О конституционно-правовой системе Канады

В статье анализируются этапы формирования современной правовой системы Канады, выявляются ее особенности. Делается вывод о существовании свойств, позволяющих рассматривать эту систему в качестве конституционно-правовой.

This article analyses the formulation stages of current law system of Canada, its characteristics are revealed. It draws us to the conclusion that this system has the essential properties to be considered as a constitutional law system.

*Ключевые слова:* конституционное право, конституционно-правовая система Канады, доктрины, юридические конструкции.

*Key words:* constitutional law, constitutional legal - system of Canada, doctrine, legal constructions.

Особенности правовой системы Канады определяются несколькими факторами: наследием своих бывших метрополий – Франции и Великобритании, обычным правом коренных народов, процессами глобализации и сильным влиянием США. В Канаде действуют и английское общее право, и гражданское французское право. Возникающие между ними коллизии разрешались в судебном порядке, но в основном соблюдался территориальный принцип – в провинциях Квебек и Нью-Брансуик приоритет отдавался гражданскому праву, в остальных провинциях Канады – английскому. С принятием в 1982 г. Конституции Канады начался процесс гармонизации элементов канадской правовой системы в целях отражения особенностей каждой системы права в федеральном законодательстве. В 1985 г. были приняты законы о ревизии и консолидации действующего канадского законодательства и правилах его толкования<sup>1</sup>, в 1988 г. – закон об

---

\* Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина.

<sup>1</sup> Legislation Revision and Consolidation Act. 1985.; Interpretation Act. 1985 / URL: <http://www.canlii.org>

официальных языках Канады<sup>2</sup>, и федеральное правительство начало разработку своих законопроектов одновременно франкоязычным юристом (обычно специалистом по континентальному праву) и англоязычным (специалистом по общему праву), чтобы конечный результат учитывал обе системы права. В 1993 г. Министерство юстиции Канады одобрило концепцию применения Гражданского кодекса Квебека в деятельности федерального правительства. В этом же году в рамках Министерства юстиции был создан специальный отдел по гражданскому праву. В 1995 г. Министерство юстиции Канады одобрило руководство по разработке законодательных актов. Основная его цель – обеспечение максимально полного отражения в каждой языковой версии закона и подзаконного акта обеих систем права<sup>3</sup>. В 2001 г. в Канаде был принят первый федеральный закон «О гармонизации гражданского законодательства», в 2004 г. – второй и в 2011 г. – третий<sup>4</sup>.

Цель гармонизации – приведение в сбалансированное состояние всего массива законодательных актов, позволяющее его рассматривать как единое функционально эффективное правовое образование. В основе гармонизации лежит Хартия прав и свобод, являющаяся составной частью канадской конституции. Хартия выступает организующим ядром всей правовой системы Канады, обеспечивая согласованность всех ее элементов. Таким образом, все источники права (прецеденты, доктрины англо-американского права, законы Великобритании и Франции и т. п.), которые раньше применялись в Канаде, подлежали пересмотру на предмет их соответствия канадской Хартии прав и свобод.

Так, доктрина «подразумеваемых полномочий» федерации была сформулирована Верховным судом США еще в 1819 г. в решении по делу *M'Culloch v. Maryland*. Суд постановил, что источником полномочий федеральной власти являются не штаты, а непосредственно народ, и тем самым впервые дал новое толкование х-поправки к Конституции США, поставив под сомнение суверенитет штатов и позицию о том, что именно штаты, как выразители власти народа, наделяют федеральную власть полномочиями. Словосочетание «необходимые и уместные» из заключительной части раздела VIII Конституции, были истолкованы предельно широко, расширив полномочия, перечисленные в этом разделе. Доктрина подразумеваемых

---

<sup>2</sup> Official Languages Act. 1988/ URL: <http://www.canlii.org>

<sup>3</sup> URL: <http://www.pco-bcp.g.ca>

<sup>4</sup> Federal Law – Civil Law Harmonization Act. / URL: <http://www.canlii.org>

полномочий была применена для подтверждения новых полномочий правительства в финансовой сфере и позднее использовалась также для расширения полномочий в других сферах, приобретя таким образом, свойство прецедента<sup>5</sup>.

Доктрина подразумеваемых прав появилась и в теории английского и канадского конституционного права, в которой обосновывалось, что в конституционных актах Великобритании и других законодательных актах, действующих в Канаде, некоторые основополагающие принципы не выражены явно, а подразумеваются. До 1949 г. высшей апелляционной инстанцией Канады по конституционно-правовым спорам являлся Судебный комитет при Тайном совете. Члены этого комитета, лорды – судьи, активно защищали права провинций, создавая прецеденты, которые предоставляли провинциям, статус, равный статусу федерального центра внутри Канады. Они интерпретировали полномочия федерального центра в узком смысле, а полномочия провинций в отношении собственности и гражданских прав – в расширительном. Представители Короны не могли допустить появление мощного центрального правительства внутри Канады, поэтому поддерживали провинции<sup>6</sup>. Доктрина подразумеваемых прав активно применялась судами до патриации в 1982 г. Конституции Канады и принятия Хартии прав и свобод, которые ясно и подробно закрепили эволюцию канадских представлений о правах и свободах. На основании Хартии лица, физически находящиеся в Канаде, пользуются многочисленными гражданскими и политическими правами. Права применяются судами на основании ст. 24 Хартии, которая позволяет судам предоставлять средства защиты тем, чьи права были нарушены, а также исключать доказательства, полученные способом, нарушающим Хартию, и могущие повлиять на уважение к органам правосудия.

В решении по делу о вознаграждении судей провинциального суда Острова Принца Эдуарда от 18.09.1997 г. Верховный суд Канады рассмотрел доктрину подразумеваемых прав, дав расширительное толкование прав и свобод, закрепленных в Хартии. Суд определил, что правительства провинций не могут нарушать судебную независимость. И хотя суд допустил, что эта доктрина может дополнить обоснование судебной независимости, но при возникновении споров в основе принятия решения должна

---

<sup>5</sup> См.: Cases and Materials on Constitutional Law/ Comp. by D. Crump, E. Gressman, D. Day. N.Y. 1998. P. 81–82.

<sup>6</sup> См.: Кононов А. Бастараш М. Конституционное правосудие в действии: опыт России и Канады. М., 2008. С. 54–55.

лежать истинная сущность и содержание закона, которые направлены на обеспечение и претворение в жизнь прав и свобод уже в достаточной степени обоснованных в Хартии<sup>7</sup>.

Эта позиция Верховного суда была развита в решении по делу об отделении Квебека<sup>8</sup>. После шести месяцев разбирательства судьи пришли к единогласному решению: провинция Квебек не имеет права на одностороннее провозглашение независимости.

В процессе рассмотрения этого дела Верховный суд применил доктрину «существа и истинного смысла принципов конституционного устройства Канады»<sup>9</sup>. Лишь после рассмотрения и уточнения этих основополагающих принципов суд мог дать ответ на поставленные перед ним вопросы.

Каковы же конституционные принципы, на которых держится канадский федерализм и с которыми связано единство и целостность федерации? Это – федерализм, демократия, конституционализм и верховенство права, уважение прав меньшинств. Ни один из этих принципов не может блокировать или исключать действие любого другого принципа. Основополагающие конституционные принципы позволяют в определенных обстоятельствах говорить о существенных правовых обязательствах, которые представляют собой ограничения действий власти.

В своем решении Верховный суд подчеркивает, что «Конституция охватывает всю систему правил и принципов, которыми необходимо руководствоваться при осуществлении конституционной власти. Этими принципами следует руководствоваться и при всесторонней оценке конституционных прав и обязанностей, которые пришли бы в действие, если бы явное большинство жителей Квебека при ответе на четко поставленный вопрос проголосовали за отделение. В обращении в Суд содержалась просьба установить, имеет ли Квебек право на одностороннее отделение. Те, кто поддерживал и поддерживает существование такого права, обосновывают свои доводы прежде всего принципом демократии. Однако, как свидетельствует практика конституционного судопроизводства, демократия существует в более широком контексте, включающем и другие консти-

---

<sup>7</sup> См.: Reference Re Remuneration of Judges of the Prov. Court of P.E.I. (1997) 3 S.C.R.3. P. 106.

<sup>8</sup> Некоторые исследователи называют это решение самым важным в канадском конституционном праве. См. подробнее: Oklopčic Zoran. The Migrating Spirit of the Secession Reference in Southeastern Europe // Canadian Journal of Law and Jurisprudence. 2011. № 2. P. 24.

<sup>9</sup> См.: Hogg Peter W. Constitutional law of Canada. Toronto. 2005. P. 824.

туционные ценности. В течение столетий после создания Канады народы провинций и территорий установили тесные связи взаимозависимости (экономической, социальной, политической и культурной), основанные на общих ценностях, включающих федерализм, демократию, конституционализм и верховенство права, а также уважение меньшинств. Демократическое решение жителей Квебека в пользу отделения поставило бы эти ценности под угрозу. Конституция гарантирует порядок и стабильность, и, следовательно, “по Конституции” отделение одной из провинций не могло бы быть осуществлено в одностороннем порядке, т. е. без предшествующих переговоров с другими участниками Федерации в существующих конституционных рамках. Канадские демократические институты предусматривают длительный процесс дискуссий, что находит отражение в конституционном праве каждого из участников федерации выступать с инициативой о внесении изменений в Конституцию. Это право предполагает соответствующую обязанность других участников вести обсуждение любых законодательных инициатив по изменению конституционного порядка. Квебек не мог бы, несмотря на очевидный результат референдума, ссылаться на право на самоопределение, чтобы диктовать другим участникам федерации условия предполагаемого отделения. Демократические права по Конституции не могут быть отделены от конституционных обязанностей. Обратное также неприемлемо. Существование и действие канадского конституционного порядка не могло бы оставаться индифферентным в отношении явно выраженного большинством жителей Квебека желания не оставаться более в составе Канады. Другие провинции и федеральная власть не имели бы оснований для отказа властям Квебека в праве добиваться отделения, если бы явное большинство народа Квебека выбрало этот путь, при условии, что Квебек уважал бы права других. Переговоры, которые последовали бы за таким голосованием, касались бы предполагаемого акта отделения и возможных условий отделения в случае его фактического осуществления. На этих переговорах должны были бы обсуждаться интересы других провинций, федеральной власти, Квебека и, разумеется, права всех канадцев как в Квебеке, так и за его пределами, и особенно права меньшинств. Безусловно, переговорный процесс потребовал бы согласования различных прав и обязанностей путем переговоров между двумя легитимными большинствами, т. е. между большинством населения Квебека и большинством всего населения Канады. Задача Суда состояла в том, чтобы уточнить правовые рамки, в которых “по Конституции” должны приниматься политические решения, а не в том, чтобы узур-

пировать прерогативы политических сил, действующих в этих рамках. Суд также рассмотрел вопрос о том, существует ли по международному праву законное право на отделение в фактических обстоятельствах, т. е. в случае явного демократического выражения поддержки отделения Квебека в ответ на четко поставленный вопрос. Некоторые, кто высказался за утвердительный ответ на этот вопрос, ссылались на признанное право на самоопределение, которое принадлежит всем “народам”. Хотя значительная часть населения Квебека, безусловно, обладает многими чертами народа, разрешать вопрос о “народе” нет необходимости, так как, каким бы ни был корректный ответ на этот вопрос в контексте Квебека, право на отделение в соответствии с принципом самоопределения народов в международном праве возникает лишь тогда, когда “народом” управляют как частью колониальной империи, когда “народ” подвергают иностранному порабощению, господству или эксплуатации, и, возможно, когда за “народом” отрицается какое-либо реальное осуществление его права на самоопределение внутри государства, частью которого он является. В других обстоятельствах народы должны достигать самоопределения в рамках своего существующего государства. Государство, власти которого представляют весь народ или народы, проживающие на его территории, в условиях равенства и без дискриминации, и которое уважает принципы самоопределения в своем внутреннем праве, имеет право на сохранение своей территориальной целостности по международному праву и на признание этой территориальной целостности другими государствами. Квебек не соответствует определению колониального или угнетенного народа. Также нельзя утверждать, что жителям Квебека отказано в реальном доступе в органы власти для осуществления своего политического, экономического, культурного и социального развития. С другой стороны, демократические принципы канадского общества не могут лишить Квебек права на самоопределение. Руководствуясь этим, Верховный суд Канады признал за Квебеком это право, оговорившись, что получить его провинция может лишь на определенных условиях. По мнению судей, в Квебеке должен быть проведен референдум, на котором “формулировка вопроса должна быть четкой и за независимость должно проголосовать явное большинство избирателей”. Если такое большинство будет достигнуто, то Оттава и остальные провинции обязаны начать с Квебеком переговоры, в которых должно участвовать коренное население – индейцы и инуиты – и на кото-



рых должны быть учтены интересы других национальных меньшинств, проживающих в Квебеке»<sup>10</sup>.

Мы так подробно привели основные положения данного решения, поскольку оно наглядно демонстрирует важное свойство, присущее конституционному праву, а именно способность сохранять динамическое равновесие между различными элементами правовой системы, поддерживать ее устойчивость в условиях постоянного развития, которое предполагает периодическую изменчивость ее состояний<sup>11</sup>. Конституция меняет содержание всей правовой системы общества. Появляются новые категории, понятия, конструкции, которые отражают объективные закономерности и логику правового развития. Так, доктрины поиска «истинной сущности и содержания закона» и «живого дерева»<sup>12</sup> выражают основной смысл конституционализма – обеспечение баланса между властью и свободой. Для канадцев обретение Конституции является мощным фактором идентификации. В этих условиях важно сохранить выстраданные конституционные ценности – суверенитет и гражданские права<sup>13</sup>. Для придания решению по Квебеку более высокой юридической силы в целях избежания различного толкования в 2000 г. был принят специальный закон, именуемый как «Акт, наделяющий законной силой требование о ясности, сформулированное Верховным судом Канады в его заключении по делу о выходе Квебека из состава Канады»<sup>14</sup>.

Принятие данного закона наглядно иллюстрирует создание новой модели правового регулирования, которая для канадцев является идеальной, поскольку позволяет сохранять суверенитет государства. В праве идеальные модели называют юридическими конструкциями<sup>15</sup>, которые являются формой отражения действительности. Юридические конструкции выполняют различные функции: метода познания права, средства юриди-

---

<sup>10</sup> Reference re Secession of Quebec. 1998. 2 S.C.R. 217.

<sup>11</sup> См.: Автономов А.С. Системность категорий конституционного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999. С. 34–36.

<sup>12</sup> В канадском праве доктрина живого дерева – теория интерпретации конституции, по которой конституция связана с жизнью человека, и должна трактоваться широко и прогрессивно, чтобы соответствовать изменившейся обстановке. Конституция не может толковаться подобно обычному закону. Если интерпретация конституции заикливается на прошлом, то конституция не будет отражать реалии современного общества и в конце концов перестанет применяться. См. Подробнее: Leishman, Rory, *Against Judicial Activism: The Decline of Freedom and Democracy in Canada*, McGill-Queen's University Press, 2006.

<sup>13</sup> Russel Peter H. *Constitutional odyssey: can Canadians become a sovereign people?* Toronto. 2004. P. 190–201.

<sup>14</sup> Clarity Act . 2000/ URL: <http://www.canlii.org>

<sup>15</sup> См: Рудольф фон Иеринг. *Юридическая техника*. М., 2008. С.67–100.

ческой техники и средства толкования права<sup>16</sup>. В английском языке юридическое понятие «legal construction» означает результат и процесс разъяснения положений закона или договора, средство толкования<sup>17</sup>. С.С. Алексеев считает, что юридические конструкции являются наиболее совершенным и важным по значению элементом собственного содержания права, его внутренней формы. Именно они являются показателем уровня развития юридической системы<sup>18</sup>. Поэтому исследование конституционных конструкций канадского права может дать представление о закономерностях развития правовой системы Канады. Они позволяют наглядно проследить, как происходит перенастройка национальной правовой системы. Теоретическим обоснованием такой перенастройки являлись и правовые доктрины, разработанные в США, в частности теория Рональда Дворкина, который считает, что всерьез говорить можно только об основных конституционных правах, которые и являются системообразующим фактором для всей правовой системы<sup>19</sup>. Эта теория, по утверждению профессора монреальского университета МакГил Родерика А. Макдональда, который долгие годы был руководителем федеральной комиссии по правовой реформе, была в основе их подхода в этой работе<sup>20</sup>. Существующие источники права Канады находятся в состоянии конфликта, поскольку представляют собой различные культуры и традиции. Происходит перерождение правовых институтов, унаследованных из английского права и не отвечающих современному национальному развитию<sup>21</sup>. Конституционные конструкции не столько «снимают» эти противоречия, сколько обеспечивают реализацию новых для канадцев ценностей. Среди них выделяются конструкции «мультикультурализма» и «гендерного равенства».

Канада стала первым государством, которое утвердило мультикультурализм в качестве основы конституционного строя общества. Статья 27 Хартии устанавливает, что толковаться и применяться Конституция Канады должна в соответствии с сохранением и укреплением мультикультурного наследия канадцев. По результатам переписи населения 2011 г. в Канаде

---

<sup>16</sup> См.: Черданцев А.Ф. Логико-языковые феномены в юриспруденции. М., 2012. С.221–257.

<sup>17</sup> См.: Юридические понятия и категории в английском языке: толк. слов. / И.Г. Федотова, Г.П. Толстопятенко. Дубна, 2008. С. 101–102.

<sup>18</sup> См.: Алексеев С.С. Линия права. М., 2006. С. 214.

<sup>19</sup> Dworkin R. Taking right seriously. London. 1977.

<sup>20</sup> Macdonald Roderick A. Prospects for Civil Justice. Toronto: Ontario Law Reform Commission, 1995. III. P. 25–34.

<sup>21</sup> См.: Богдановская И.Ю. Правовые системы Канады, Австралии и Новой Зеландии: особенности развития // Право и политика. 2002. № 8. С. 21–25.

сейчас проживают представители 223 национальностей (этнических групп), которые разговаривают более чем на 200 языках<sup>22</sup>. Мультикультурализм (т. е. постоянная практика компромисса и толерантности) считается основополагающей чертой канадского общества, канадской сущностью, основой канадской самобытности, и даже общеканадской “идентичности”, так как концепция культурной мозаики объединяет канадские сообщества в единую нацию<sup>23</sup>.

В 1988 г. был принят специальный закон о сохранении и развитии мультикультурализма в Канаде<sup>24</sup>. В основе канадского подхода лежит идея сохранения иммигрантами своей культурной идентичности в отличие от американского, делающего ставку на ассимиляцию иммигрантов.

Основными принципами канадского мультикультурализма являются:

- позитивное отношение к этнокультурным различиям. Признание того факта, что культурное многообразие обогащает данное общество, делает его более жизнеспособным;
- право на культурное отличие. Все члены и группы сообщества имеют право на сохранение и поддержание своих культурных особенностей;
- культурная равноценность и взаимная толерантность;
- иерархически структурированная двойная (множественная) идентичность. Каждый индивид по своему выбору может одновременно быть частью нескольких множеств, что делает их пересекающимися. Идентификация себя с государством (гражданская идентификация) является первичной, с той или иной группой – вторичной;
- единство во множественности. Культурная автономия той или иной группы признается в той мере, в какой она не противоречит общим базисным ценностям большинства, с которыми идентифицирует себя государство (селективное сохранение культур);
- право на равные шансы. Культурные различия дополняются принципом недискриминации и равенства в социальной сфере<sup>25</sup>.

Был принят ряд мер, направленных на реализацию политики мультикультурализма. Это федеральные законы об иммиграции и защите беженцев, о вещании (по которому периодические издания в стране выходят на

---

<sup>22</sup> URL: <http://www.statcan.gc.ca>

<sup>23</sup> Roy McGregor, *Canadians: A Portrait of a Country and Its People*, Toronto: Viking Canada, 2007. P. 123–134.

<sup>24</sup> Act for the preservation and enhancement of multiculturalism in Canada. 1988 / URL: <http://www.canlii.org>

<sup>25</sup> Multiculturalism and the Canadian Constitution edited by Stephen JA Tierney, UBC Press, 2007. P. 27–35.

60 языках)<sup>26</sup>, провинциальные законы<sup>27</sup>, создана система государственных органов федерального и провинциального уровней, отвечающих за ее проведение<sup>28</sup>.

Верховный суд Канады последовательно защищает права человека на основе принципов мультикультурализма. Так, по делам *R. v. Big M Drug Mart* и *R. v. Edwards Books and Art Ltd.* суд отменил провинциальные законы, запрещающие работу магазинов по воскресеньям, как нарушающие гарантии свободы религии<sup>29</sup>. В решении по делу *Quoc Dung Tran*, уроженца Вьетнама, суд признал, что в мультикультурном обществе, частичный перевод материалов дела нарушает конституционные права обвиняемого и является основанием для пересмотра дела<sup>30</sup>.

Гендерное равенство провозглашено в Хартии прав и свобод. Статьи 15 и 28 запрещают дискриминацию по признаку пола. Установление равного правового статуса мужчин и женщин именно в Канаде достигло своего конструктивного совершенства: приняты федеральные провинциальные законы, устанавливающие гарантии равенства оплаты за равный труд между мужчинами и женщинами<sup>31</sup>, создано специальное агентство по положению женщин (SWC)<sup>32</sup> – правительственная организация федерального уровня, которая ведет работу, направленную на достижение равенства для всех женщин, а также на достижение всестороннего участия женщин во всех сферах жизни Канады. Все канадские провинции и территории имеют собственные структуры, отвечающие за вопросы положения женщин. Также существует большое количество борющихся за равенство полов неправительственных организаций, которые занимаются исследовательской работой, реализуют программы и проводят мероприятия по продвижению и защите интересов женщин. Министерством по делам гражданства и иммиграции Канады в Парламент ежегодно представляется отчет о гендерной ситуации в соответствующей сфере компетенции. Министерство юстиции рассматривает гендерный аспект в числе основных принципов при разработке законодательства и оценке результатов. Никакой анализ не может

---

<sup>26</sup> *Broadcasting Act*, 1991/ URL: <http://www.canlii.org>

<sup>27</sup> См. например: *The Manitoba Multiculturalism Act*, 1992/ URL: <http://www.canlii.org>

<sup>28</sup> См. например: Министерство наследия Канады и министерство иммиграции и мультикультурных связей провинции Онтарио/ URL: <http://www.canadianheritage.gc.ca>

<sup>29</sup> *R.v. Edwards Books and Art Ltd.* 1986. 2 S.C.R. 713.

<sup>30</sup> *R.v. Tran*, 1994. SCR. 951.

<sup>31</sup> *Pay Equity Act* // URL: <http://www.canlii.org>

<sup>32</sup> URL: <http://www.swc-cfc.gc.ca>

считаться полным, если в ходе его проведения не было учтено гендерное воздействие<sup>33</sup>.

Судебная практика также идет по пути применения расширительного толкования принципа гендерного равенства. Так, в 80-х гг. XX в. прошла серия исков женщин, которых не приняли на работу в полицию, поскольку они оказались по росту и весу ниже нормативов, установленных для работников полиции. В ходе судебного рассмотрения было выявлено, что под эти нормативы подходит не менее половины лиц мужского пола, тогда как среди женщин лишь незначительное число. Суд усмотрел в этом правиле намерение исключить женщин из работы в полиции и признал его дискриминационным и, следовательно, подлежащим отмене<sup>34</sup>.

Филологи, исследующие английскую терминологию права, делают вывод, что в Канаде гендерный фактор можно считать системообразующим для всей системы права, поскольку существуют целые системы гендерно маркированных терминов, что нашло отражение в структуре, семантике и функционировании правовых терминов<sup>35</sup>.

В Канаде было разработано руководство по использованию гендерно-ориентированного языка, в котором содержались следующие рекомендации:

«Меняйте порядок слов в предложении таким образом, чтобы ни женщины, ни мужчины не стояли на первом месте постоянно. Когда мужчины постоянно ставятся на первое место в таких словосочетаниях как «мужчины и женщины», «мальчики и девочки», «он и она», «мужской и женский» – создается впечатление, что о женщинах вспоминается в последнюю очередь, как о чем-то менее важном.

Описывайте женщину как личность, а не как чью-либо жену, мать или сестру – за исключением тех случаев, когда этого требует контекст или когда мужчины описываются аналогичными терминами.

Избегайте женских суффиксов (директриса, студентка, безработная), которые подчеркивают мысль о том, что основным термином является существительное мужского рода, в то время как женские термины являются чем-то менее значительным или хотя бы просто отличаются. Используйте и для мужчин, и для женщин общие термины (директор, студент, безработный)<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> URL: <http://www.justice.gc.ca>

<sup>34</sup> См.: Поленина С.В., Скурко Е.В. Право, гендер и культура в условиях глобализации. М., 2009. С. 79.

<sup>35</sup> Волгина Е.В. Гендерные факторы формирования англо-американской правовой терминологии: автореф. дис. ... канд. филол. наук. Саратов, 2006. С. 3–7.

<sup>36</sup> URL: <http://www.noslanguages-ourlanguages.gc.ca>

Еще об одной конструкции стоит упомянуть в рамках данной статьи. Эта конструкция незыблемости гарантий прав человека<sup>37</sup>. В решении от 28 февраля 1986 г. по делу *R. v. Oakes*<sup>38</sup>. Верховный суд Канады постановил, что права, гарантируемые Хартией, могут быть ограничены только законом и только эти ограничения могут быть открыто обоснованы в свободном и демократическом обществе. Сейчас эта конструкция является основным инструментом обоснования неконституционности при рассмотрении дел не только в Верховном суде Канады<sup>39</sup>, но и в судах Австралии, Гонконга, Ирландии, Израиля, Ямайки, Намибии и Зимбабве<sup>40</sup>.

Статьей 35 Конституции 1982 г. установлено, что существующие «аборигенные» (принадлежащие коренным народам в силу их проживания на территории Канады до её колонизации европейцами) и «договорные» права (вытекающие из соглашений, заключенных ими с канадским правительством) коренных народов признаются и защищаются.

Решение по делу *R. v. Sparrow* стало первым, в котором Верховным судом Канады была дана интерпретация ст. 35 Конституции. Суд исходил из того, что до принятия рассматриваемого конституционного положения у федерального законодателя были полномочия по изъятию и ограничению существующих аборигенных прав. Однако после его вступления в силу в 1982 г. все законы, отменяющие или умаляющие названные права, рассматриваются как неконституционные.

Таким образом, суд определил, что «существующими», а следовательно, подлежащими конституционно-правовой охране, являются те права, которые не были законодательно ограничены или изъяты до 17 апреля 1982 г., даты вступления в силу Конституции<sup>41</sup>.

В 1996 г. в решении, принятом по делу *R. v. Van der Peet.*, была выработана правовая позиция, которая по своему содержанию и значению является конструктивной для всей правовой системы Канады: «для признания аборигенным правом, та или иная практика, обычай или традиция должны быть неотъемлемой частью культуры конкретной аборигенной группы. Более того, чтобы быть квалифицированным как аборигенное право, соответствующая деятельность должна быть связана с практикой, обы-

---

<sup>37</sup> Robert J. Sharpe, Kent Roach. *The Charter of Right and Freedoms*. Toronto, 2009. P. 90–95.

<sup>38</sup> *R. v. Oakes*. 1986.1 SCR 103.

<sup>39</sup> Ruth Sullivan. *Statutory Interpretation*. Oxford, 2007. P. 201–234.

<sup>40</sup> Choudhry Sujit. *So What is the Real Legacy of Oakes? Two Decades of Proportionality Analysis under the Canadian Charter's Section 1*// *Supreme Court Law Review*, Vol. 34, No. 2d, P. 501–525, 2006.

<sup>41</sup> *R. v. Sparrow*. 1990. 1 S.C.R. 1075.

чаем или традицией, существовавшими у этой группы до контактов с европейскими переселенцами. При этом провинциальные законы общего применения должны быть признаны неприменимыми к коренному населению, когда они вступают в противоречие с правами коренных народов<sup>42</sup>.

Коренным народам в процессе долгих судебных тяжб удается добиться существенных успехов в признании их прав на пользование землями и ресурсами. Эти и некоторые другие прецеденты способствовали существенному прогрессу в утверждении и закреплении в канадском праве фундаментальных прав коренных сообществ, что вызвало новый процесс заключения договоров с этими народами<sup>43</sup>.

Таким образом, можно сделать вывод, что традиционные представления о правовой системе Канады, как слепка с английского образца, модифицированного под влиянием США, не отражают реальной картины<sup>44</sup>. Она сложнее, многослойнее<sup>45</sup>. Характеристика ее в качестве «конституционно-правовой системы», где подчеркивается определяющая роль конституционных ценностей в процессе организации и функционирования всех институтов канадского государства, по нашему мнению, точнее. Конструкция конституционно-правовой системы открывает новые перспективы познания современных правовых систем. Канадская модель конституционализма экспортируется в другие страны<sup>46</sup>. Исследователи правовой системы государства Израиль, где сосуществуют как общее и континентальное право, так и еврейское, при отсутствии формальной конституции, делают вывод об уникальной конституционно-правовой системе этой страны<sup>47</sup>. На высокий потенциал доктринального конструктивизма как метода исследования науки конституционного права, обращают внимание европейские ученые<sup>48</sup>. Российским ученым также стоит обратить на это внимание.

---

<sup>42</sup> R. v. Van der Peet. 1996. 2 S. C. R. 507.

<sup>43</sup> Monahan Patrick. Constitutional Law. 2006. Toronto. P. 383. John Borrows. Drawing Out Law: A Spirit's Guide. Toronto. 2010. P. 272.

<sup>44</sup> См.: Цвайгерт К., Кетц Х. Сравнительное частное право. М., 2011. С. 227–228.

<sup>45</sup> Béla Pokol. The concept of law: the multi-layered legal system. Budapest. 2001.

<sup>46</sup> Dodek Adam M. Canada as Constitutional Exporter: The Rise of the 'Canadian Model' of Constitutionalism // Supreme Court Law Review, Second Series, Vol. 36, 2007. Reassessing the New Commonwealth Model of Constitutionalism Stephen Gardbaum International Journal of Constitutional Law, Vol. 8. № 2. 2010.

<sup>47</sup> См.: Воробьев В. П. Конституционно-правовая система государства Израиль: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002.

<sup>48</sup> См.: Богданди А. Доктринальный конструктивизм в прошлом и будущем: стратегия ответа на насущные вопросы, стоящие перед конституционно-правовой наукой в Европе // Сравнит. конституционное обозр. 2010. № 1. С. 39–66.

## АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

*А. И. Каплунов* \*

*А. О. Дрозд* \*\*

### **О предмете административной юрисдикции и понятии административно-юрисдикционной деятельности**

В статье на основе анализа точек зрения ученых-административистов о понятии и предмете административной юрисдикции и существующих представлений о понятии и структуре административного процесса в целом, как вида юридического процесса, формулируются предложения, позволяющие избежать синонимизации терминов «административная юрисдикция» и «административно-юрисдикционный процесс», после чего раскрывается содержание и понятие термина «административно-юрисдикционная деятельность».

The article bases on the analysis of the points of view of scientists-administrativistov about concept and a subject of an administrative jurisdiction and existing ideas of the concept and structure of administrative process as a type of legal process the offers are formulated, allowing to avoid a sinonimizatsiya of the terms "administrative jurisdiction" and «administrative and jurisdictional process», then the contents and concept of the term «administrative and jurisdictional activity» reveals.

*Ключевые слова:* административная юрисдикция, административно-юрисдикционная деятельность, производство по делам об административных правонарушениях, административно-юрисдикционный процесс.

*Key words:* administrative jurisdiction, the administrative and jurisdictional operations, proceedings on administrative offenses, administrative and jurisdictional process.

---

\* Доктор юридических наук, профессор Ленинградского государственного университета им. А. С. Пушкина.

\*\* Преподаватель кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России.



Необходимость анализа термина «административная юрисдикция» связана прежде всего с тем, что в диссертационных исследованиях последних лет, касающихся административной юрисдикции, в частности мировых судей (Ю.А. Андрианова), налоговых органов (М.О. Ксенофонтов), таможенных органов (О.В. Гречкина), а также административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел (Т.П. Сасыков, В.В. Головки), милиции (А.А. Михайлов), органов государственного пожарного надзора (С.А. Шатов), Государственной инспекции безопасности дорожного движения (Н. П. Балашова), уголовно-исполнительной системы (В.А. Поникаров), высказываются различные точки зрения по поводу содержания этой деятельности. На то, что «среди учёных и практиков нет единого мнения о фактическом значении понятий “административная юрисдикция”, “административно-юрисдикционный процесс”, “административная юстиция”<sup>1</sup> уже обращалось внимание в административно-правовой литературе.

Различия в трактовке термина «административная юрисдикция» начинаются с того, что одна группа авторов рассматривает юрисдикцию, в том числе и административную, в статике, как совокупность полномочий соответствующих органов, должностных лиц по рассмотрению и разрешению определённых категорий дел (В. В. Дорохин, В. В. Головки). Другая группа учёных (их большинство) рассматривает административную юрисдикцию в динамике, как деятельность по разрешению определённых категорий дел (А. П. Шергин, А. Ю. Якимов, С. В. Комлев, Т. П. Сасыков). Третья группа авторов (В. В. Денисенко, А. Н. Позднышов, А. А. Михайлов) считает, что административная юрисдикция «это подведомственность и компетенция по осуществлению и само осуществление ... деятельности»<sup>2</sup> по рассмотрению и разрешению соответствующих категорий дел. Представители первой группы наряду с понятием «административная юрисдикция» используют производный от него термин «административно-юрисдикционная деятельность», который характеризует порядок реализации административно-юрисдикционных полномочий.

Как справедливо отметил М. Я. Масленников, в этимологическом смысле правовая категория «административная юрисдикция» явление статичное, находящееся в состоянии покоя, нуждающееся в приведении в дей-

---

<sup>1</sup> Дугенец А. С. Административно-юрисдикционный процесс: моногр. М., 2003. С. 7.

<sup>2</sup> Денисенко В. В., Позднышов А. Н., Михайлов А. А. Административная юрисдикция органов внутренних дел: учеб. М.: ГУК МВД России, 2002. С. 7; Михайлов А. А. Указ. соч. С. 7.

ствии внешними силами, средствами, к примеру, говорят и пишут «процесс пошёл!», но мы «не пишем и не скажем – юрисдикция идёт, даже если она административная»<sup>3</sup>.

Думается, что для характеристики различных элементов «административной юрисдикции»: субъекта, предмета, содержания, принципов, процессуальной формы и др., допустимо, с учётом норм русского языка, наряду с понятием «административная юрисдикция», характеризующим прежде всего её статические элементы, использовать производный от этого словосочетания термин «административно-юрисдикционная деятельность» для характеристики её динамических элементов.

Учитывая, что в науке административного права понятие «административная юрисдикция» связывается «с определённого рода или вида ... деятельностью по разрешению индивидуальных дел»<sup>4</sup>, обратимся к характеристике предмета административной юрисдикции в контексте существующих представлений о понятии и структуре административного процесса в целом, как вида юридического процесса.

Предмет административной юрисдикции определяет категории юридических дел, которые вызывают потребность в административно-юрисдикционной деятельности, юридические факты, которые являются её основанием.

А.П. Шергин определяет административную юрисдикцию как «вид правоохранительной деятельности ..., охватывающий рассмотрение дел об административных правонарушениях ... и принятие решения по ним в установленных законом формах и порядке»<sup>5</sup>. С точки зрения предмета административной юрисдикции – в этих определениях речь идёт только об одной категории дел – делах об административных правонарушениях. Данный подход получил в литературе наименование «административно-наказательной», либо «административно-деликтной» юрисдикции. Его разделяют многие авторы<sup>6</sup>.

Другая точка зрения в обобщённом виде представлена в исследовании Т.П. Сасыкова, который полагает, что административная юрисдикция

---

<sup>3</sup> Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: понятие и соотношение с иными видами процессуально-правовой деятельности // Гос-во и право. 2001. № 2. С. 19.

<sup>4</sup> Салищева Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М.: Наука, 1970. С. 19.

<sup>5</sup> Шергин А. П. Административная юрисдикция. М., 1979. С. 45.

<sup>6</sup> См., например: Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 1999. С.7; Дугенец А. С. Указ. соч. С. 9.

– «один из видов юрисдикционной деятельности, имеющей своим назначением разрешение административно-правовых конфликтов (дел об административных правонарушениях и административно-правовых споров)»<sup>7</sup>. Предложенное Т. П. Сасыковым определение включает в предмет административной юрисдикции не только дела об административных правонарушениях, но и административно-правовые споры.

Наличие в науке административного права указанных двух подходов к трактовке термина «административная юрисдикция» дало основания исследователям говорить об узком и широком понимании административной юрисдикции<sup>8</sup>.

Однако вариантов «широкого» понимания административной юрисдикции несколько. Так, по мнению В. В. Дорохина, административная юрисдикция – «круг полномочий ... по разрешению в предусмотренных законом случаях спорных вопросов применения норм публичного права (за исключением уголовного права), оценке действий конкретных лиц с точки зрения соответствия их этим нормам и применению в необходимых случаях административного принуждения»<sup>9</sup>. Нельзя не заметить, что предлагаемая В. В. Дорохиным трактовка термина «административная юрисдикция» охватывает круг полномочий субъекта юрисдикции исходя из понимания административного процесса, сформулированного Н. Г. Салищевой, которая вначале определяла административный процесс как «регламентированную законом деятельность по разрешению споров, возникающих между сторонами административного правоотношения, не находящимися между собой в отношениях служебного подчинения, а также по применению мер административного принуждения»<sup>10</sup>. Данное определение стало визитной карточкой одного из подходов к пониманию административного процесса, получившего в юридической литературе наименование «юрисдикционного».

По сути дела, предложенное В. В. Дорохиным понятие административной юрисдикции по объёму (категориям рассматриваемых дел) корреспондирует с юрисдикционным подходом к пониманию административного процесса.

---

<sup>7</sup> Сасыков Т. П. Проблемы административной юрисдикции органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 25.

<sup>8</sup> См.: Балашова Н. П. Правовые и организационные вопросы административно-юрисдикционной деятельности государственной инспекции безопасности дорожного движения: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 17, 19.

<sup>9</sup> Дорохин В. В. Производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое органами внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 9.

<sup>10</sup> Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М., 1964. С. 16.

Вместе с тем это не самая широкая трактовка предмета административной юрисдикции. По мнению В.В. Головки, «административно-юрисдикционная деятельность» включает «регулятивную, правоприменительную, правоохранительную деятельность специально уполномоченных органов и должностных лиц ..., наделённых правом реализации различных видов административных производств позитивного и принудительного характера и принятия по ним решений в установленных законом форме и порядке»<sup>11</sup> (выделено нами – А. К., А. Д.). В данном определении предмет административной юрисдикции определяется через «право реализации» различных видов административных производств. Причём в рамки юрисдикционных производств включаются административные производства как принудительного, так и «позитивного» характера.

Предложенное В.В. Головкой понятие административно-юрисдикционной деятельности с точки зрения её предметного содержания вписывается в рамки управленческого подхода к пониманию административного процесса, сформулированного В.Д. Сорокиным, согласно которому административный процесс определяется как «урегулированный правом порядок разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, а в предусмотренном законом случаях и другими полномочными субъектами»<sup>12</sup>.

Анализ предложенных трактовок термина «административная юрисдикция» свидетельствует о желании исследователей расширить предмет административной юрисдикции, включив в него категории индивидуально-конкретных дел, которые характеризуют содержание существующих в науке административного и административно-процессуального права подходов к пониманию административного процесса как юридической категории.

В связи с этим обратимся к характеристике отдельных точек зрения о структуре административного процесса, представляющих интерес для уяснения сути рассмотренных выше трактовок термина «административная юрисдикция».

---

<sup>11</sup> Головка В.В. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел в области дорожного движения: дис. ... д-ра юрид. наук. М.: РПА Минюста России, 2008. С. 68.

<sup>12</sup> Сорокин В. Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. С. 175.

Д.Н. Бахрах<sup>13</sup>, И. В. Панова<sup>14</sup> вместо термина «административный процесс» используют словосочетание «административно-процессуальная деятельность», которая, по их мнению, состоит из трёх административных процессов: административно-нормотворческого, административно-правонаделительного (оперативно-распорядительного) и административно-юрисдикционного. Как видим, имя прилагательное от термина «административная юрисдикция» используется для наименования отдельного вида административного процесса, состоящего из ряда производств. Н.Г. Салищева данный вид процесса именует «административной юрисдикцией».

В структуре «административно-юрисдикционного процесса» И. В. Панова выделяет следующие виды административно-юрисдикционных производств: а) исполнительное; б) административно-процессуальное (деятельность по применению мер административно-процессуального принуждения, не являющихся мерами ответственности); в) дисциплинарное; г) производство по жалобам; д) производство по делам об административных правонарушениях<sup>15</sup>.

В то же время, С.В. Комлев использует термин «административно-юрисдикционный процесс» для характеристики «юридически значимых действий по рассмотрению дел об административных правонарушениях, принятию решений по ним и исполнению принятых решений»<sup>16</sup>. Административно-юрисдикционный процесс в данном случае представлен как установленный нормами права порядок осуществления административной юрисдикции, предметом которой являются дела об административных правонарушениях.

В приведённых примерах административно-юрисдикционный процесс рассматривается как самостоятельный вид юридического процесса, который в первом случае включает ряд административно-юрисдикционных производств, в числе которых и производство по делам об административных правонарушениях, а во втором случае определяет порядок только одного вида производства – по делам об административных правонарушениях.

---

<sup>13</sup> Бахрах Д.Н. Административное право России: учеб. 3-е изд., испр. и доп. М.: Эксмо, 2007. С. 246.

<sup>14</sup> Панова И.В. Административно-процессуальное право России. 2-е изд., пересм. и доп. М.: Норма, 2007. С. 55.

<sup>15</sup> Панова И.В. Указ. соч. С. 134.

<sup>16</sup> Комлев С.В. Административно-юрисдикционный процесс: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: ВНИИ МВД России, 2008. С. 10.

В этой связи нельзя не обратить внимание на обновлённый взгляд Н.Г. Салищевой на содержание административного процесса. По её мнению, «объективная реальность в сфере общественных отношений позволяет обосновать существование и развитие трёх видов административного процесса ... – административные процедуры, административная юрисдикция, административное судопроизводство»<sup>17</sup>.

Административной юрисдикцией Н.Г. Салищева именуется «административно-юрисдикционный процесс» как самостоятельный вид административного процесса, который, по её мнению, «осуществляется как в сфере применения административного принуждения, так и в сфере разрешения в административном порядке административных и иных публично-правовых споров»<sup>18</sup>.

Таким образом, в работах ученых-административистов термин «административная юрисдикция» и производные от него имена прилагательные используются для характеристики стадии производства по делам об административных правонарушениях, либо для обозначения группы административных производств<sup>19</sup>, либо для наименования самостоятельного вида административного процесса<sup>20</sup>.

Отметим также, что в административно-правовой и административно-процессуальной литературе нет единого подхода по вопросу о перечне административно-юрисдикционных производств, входящих в структуру административно-юрисдикционного процесса. Следовательно, при широком понимании терминов «административная юрисдикция» и «административно-юрисдикционная деятельность» их содержание будет зависеть от позиции конкретного автора о перечне административно-юрисдикционных производств, которые, по его мнению, входят в структуру административного процесса.

Проведённый анализ взглядов учёных-административистов о предмете административной юрисдикции показывает, что на фоне изменения и появления новых взглядов о понимании административного процесса как вида юридического процесса предлагаются различные варианты расшири-

---

<sup>17</sup> См.: Салищева Н.Г. О некоторых теоретических вопросах административного процесса на современном этапе развития российской правовой системы // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодн. всерос. науч.-практ. конф., посвящ. памяти д-ра юрид. наук, проф., засл. деятеля науки РФ В.Д. Сорокина (5 марта 2010 г.): в 2 ч. Ч. 1. С. 27–28.

<sup>18</sup> Салищева Н.Г. Там же. С. 28.

<sup>19</sup> Масленников М.Я. Указ. соч. С. 19.

<sup>20</sup> См., например: Бахрах Д.Н. Указ. соч. С. 247.

тельного толкования термина «административная юрисдикция», по сравнению с её первоначальной трактовкой, представленной в трудах А.П. Шергина.

По сути дела, в административно-правовой литературе происходит синонимизация термина «административная юрисдикция», с категориями «административно-юрисдикционный процесс», «производство по делам об административных правонарушениях», и даже с отдельными подходами к пониманию административного процесса как вида юридического процесса. О такой же тенденции уже писал Д.Н. Бахрах в отношении терминов «административное судопроизводство», «административная юстиция» и «административный процесс»<sup>21</sup>.

Чтобы уйти от существующей в административно-правовой литературе, касающейся административно-процессуальной проблематики, терминологической неразберихи, предлагаем разграничить понятия «административная юрисдикция» и «административно-юрисдикционный процесс», а точнее, «административно-юрисдикционные производства», входящие в структуру административного процесса.

Мы разделяем мнение О.В. Осиповой, что термин «административная юрисдикция» целесообразно использовать для характеристики деятельности, связанной с рассмотрением только одной категории дел – об административных правонарушениях<sup>22</sup>. Именно в таком значении данный термин, как правило, используется учёными-административистами, исследующими данный круг проблем<sup>23</sup>.

По нашему мнению, отход от сложившегося в юридической, в том числе административно-правовой, науке доктринального толкования термина «юрисдикция» как деятельности по разрешению споров и конфликтов и принятию решения по существу дела, а также использование термина «административно-юрисдикционная деятельность»<sup>24</sup> в качестве универсального для характеристики широкого круга административных произ-

---

<sup>21</sup> Бахрах Д. Н. Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс // Гос-во и право. 2005. № 2. С. 19–20.

<sup>22</sup> Осипова О. В. Субъекты административной юрисдикции: дис. ... канд. юрид. наук. М.: ВНИИ МВД России, 2004. С. 8–9.

<sup>23</sup> См., например: Шергин А. П. Указ. соч. С. 29; Якимов А.Ю. Указ. соч. С.7; Комлев С.В. Указ. соч. С. 16; Корчагина Е. Ю. Административно-юрисдикционная деятельность комиссий по делам несовершеннолетних: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2001.

<sup>24</sup> Головкин В. В. Указ. соч. С. 68.

водств, вносят путаницу в юридическое содержание категории «административная юрисдикция».

Следует констатировать, что понятие «административно-юрисдикционная деятельность» используется, как правило, для характеристики деятельности, осуществляемой в рамках группы «правоохранительных»<sup>25</sup> административных производств, входящих в структуру административного процесса. Предмет такой административно-юрисдикционной деятельности намного шире, чем предмет административной юрисдикции – это дела, рассматриваемые в рамках административно-юрисдикционных (а точнее, административно-охранительных) производств, входящих в структуру административного процесса. Именно в таком контексте он используется в названиях ряда исследований<sup>26</sup>.

Чтобы избежать терминологического дублирования, на наш взгляд, целесообразно так называемые «административно-юрисдикционные» производства именовать «административно-охранительными», поскольку предметом административного процесса как формы юрисдикционной деятельности является «материальное охранительное правоотношение»<sup>27</sup> административного спора, административной ответственности, ряд других правоотношений, о которых уже шла речь выше. Термин «охранительные» более точно отражает предметную характеристику таких производств<sup>28</sup>. Соответственно административно-процессуальная деятельность, охватывающая данные административные производства, будет именоваться «административно-охранительная процессуальная деятельность».

В свою очередь, термины «административная юрисдикция» и «административно-юрисдикционная деятельность» следует использовать для ха-

---

<sup>25</sup> Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2008. С. 354.

<sup>26</sup> См.: Балашова Н.П. Указ. соч. С. 17,19; Михайлов А.А. Указ. соч. С. 10–11; Шатов С.А. Административно-юрисдикционная деятельность органов государственного пожарного надзора : дис. ... канд. юрид. наук. СПб.: С. Петерб. ун-т МВД России, 2005; Перепелкина Ю.Г. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел на железнодорожном транспорте Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006; Гречкина О.В. Административная юрисдикция таможенных органов Российской Федерации: теоретико-прикладное исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011.

<sup>27</sup> Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. М.: Изд-во РУДН, 2005. С. 540.

<sup>28</sup> Отметим, что для именованя такого рода производств в учебной литературе используется термин «административно-охранительный процесс» (см.: Административное право России: учеб. для студ. вузов, обуч. по спец. «Юриспруденция». 4-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. С. 437).



рактеристики полномочий и порядка деятельности соответствующих властных субъектов в рамках только одного охранительного производства – по делам об административных правонарушениях.

При этом под административно-юрисдикционной деятельностью считаем целесообразным понимать действия уполномоченных субъектов власти на стадии возбуждения дела об административном правонарушении, действия субъекта административной юрисдикции – на стадии рассмотрения дела и исполнения постановления о назначении административного наказания.

# ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

*О. Ю. Бакаева \**

## **Государственный контроль и надзор как основные функции таможенных органов**

В статье анализируется содержание функций по контролю и надзору, реализуемых таможенными органами, указывается, что таможенный контроль обладает правовой природой надзора, отмечается важность совершенствования системы таможенного администрирования.

The paper analyzes the content of the functions of control and supervision implemented by the customs authorities. States that customs has the legal nature of supervision. Highlights the importance of improving the system of customs administration.

*Ключевые слова:* контроль, надзор, таможенные органы, таможенное администрирование.

*Key words:* control, supervision, customs authorities, customs administration.

Традиционно в компетенцию таможенных органов на территории абсолютного большинства государств включаются функции по контролю и надзору. Образование таможен на границах издавна преследовало цели защиты внутренних рынков, охраны экономических интересов стран, противодействия проникновению на национальные территории «нежелательных» товаров.

Ни одно государство не может существовать без контроля. М. И. Байтин называет контрольно-надзорную деятельность одной из форм осуществления функций государства, она выполняется посредством действия всех разновидностей государственного надзора и контроля за закон-

---

\* Доктор юридических наук, профессор, завкафедрой публичного права Саратовского государственного социально-экономического университета.

ностью<sup>1</sup>. Неслучайно Конституционный Суд РФ назвал государственный контроль (надзор) государственно-властным институтом<sup>2</sup>.

В условиях функционирования Таможенного союза и формирования Единого экономического пространства вопросам эффективности государственного контроля и надзора в области таможенного дела уделяется повышенное внимание, поскольку избыточные проверочные мероприятия однозначно воспринимаются участниками внешнеэкономической деятельности как барьер на торговых путях. Неслучайно в одном из первых соглашений, заключенных в рамках Таможенного союза между Россией, Беларуссией и Казахстаном, указывалось: «При проведении таможенного контроля таможенные органы исходят из принципа выборочности и ограничиваются теми формами таможенного контроля, которые достаточны для обеспечения соблюдения таможенного законодательства»<sup>3</sup>. В настоящее время эта норма закреплена в Таможенном кодексе Таможенного союза (ст. 94) как основополагающий принцип таможенного контроля.

На территории Российской Федерации систему таможенных органов возглавляет Федеральная таможенная служба (далее – ФТС). Это уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий в соответствии с законодательством РФ функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию, контролю и надзору в области таможенного дела, а также функции агента валютного контроля, функции по проведению транспортного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации и санитарно-карантинного, карантинного фитосанитарного и ветеринарного контроля в части проведения проверки документов в специально оборудованных и предназначенных для этих целей пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации (специализированные пункты пропуска) и специальные функции по борьбе с контрабандой, иными преступлениями и

---

<sup>1</sup> См.: Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1997. С. 74–75.

<sup>2</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2008 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)” в связи с жалобой гражданина В.В. Михайлова» // СЗ РФ. 2008. № 31. Ст. 3763.

<sup>3</sup> См.: ст.11 Соглашения между Правительством РФ, Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Казахстан от 12 декабря 2008 г. «О порядке таможенного оформления и таможенного контроля в государствах – участниках Таможенного союза». В настоящее время соглашение утратило силу.

административными правонарушениями<sup>4</sup>. Таким образом, помимо «чисто» таможенных контрольных функций, ФТС наделяется и полномочиями по валютному контролю (совместно с уполномоченными банками).

Исполнение таможенными органами функции по осуществлению транспортного, санитарно-карантинного, карантинного фитосанитарного и ветеринарного контроля проводится в рамках реализации принципа «одного окна». Это означает, что сотрудник таможенного органа в полной мере осуществляет прием и выдачу документов перевозчику, а также их передачу представителям контрольных органов и получение с отметками о проведенном контроле. Несомненное преимущество указанной процедуры – освобождение перевозчика от необходимости взаимодействия с соответствующими контрольными органами, существенная экономия времени на прохождение контроля. Заметим, что почти два года действует этот принцип, однако его полноценная реализация весьма затруднительна. Специалисты сетуют на то, что «таможеннику на посту приходится «набивать» информацию сразу на четырех компьютерах, так как пока не интегрированы воедино программные средства различных ведомств»<sup>5</sup>.

Контрольная функция ФТС отражается в ее следующих полномочиях, перечисленных в Положении:

- контроль правильности исчисления и своевременности уплаты таможенных пошлин, налогов и сборов, принятие мер по их принудительному взысканию или возврату;
- осуществление таможенного контроля;
- контроль таможенной стоимости (совместно с Министерством финансов РФ);
- контроль за валютными операциями резидентов и нерезидентов, связанными с перемещением товаров через таможенную границу;
- проведение транспортного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации;
- осуществление санитарно-карантинного, карантинного фитосанитарного и ветеринарного контроля в части проведения проверки документов в специально оборудованных и предназначенных для этих целей

---

<sup>4</sup> См.: п.1 Положения о Федеральной таможенной службе, утв. Постановлением Правительства РФ от 26 июля 2006 г. № 459 (в ред. от 31 янв. 2012 г.) // СЗ РФ. 2006. № 32. Ст. 3569; 2012. № 12. Ст. 1410.

<sup>5</sup> *Модестов Н.* Мы справимся! Интервью с заместителем руководителя ФТС России Т. Голендеевой // Таможня. 2011. № 24 (287). С.5.

пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации (специализированные пункты пропуска).

Обращает на себя внимание и правовая природа проверочных мероприятий, осуществляемых таможенными органами. Законодатель в данном случае смешивает понятия контроля и надзора, не разграничивает их, тогда как в науке административного права они четко различаются. В.М. Манохин указывает, что и контроль, и надзор основаны на проверке исполнения закона, однако контроль включает и проверку, проводимую с позиции целесообразности<sup>6</sup>.

Мнения о надзорной природе рассматриваемой функции придерживаются Д.Н. Бахрах и С.В. Кивалов, полагающие, что таможенный контроль есть по сути «административный надзор, осуществляемый органами исполнительной власти»<sup>7</sup>. Обоснование такого подхода заключается в отсутствии в данной системе важной характеристики контроля, заключающейся в проведении проверки с точки зрения целесообразности решений и действий субъектов таможенных правоотношений. Принимая во внимание, что таможенный контроль основан лишь на проверке объекта (товаров, транспортных средств, документов) он на законном основании обладает правовой природой надзора. Однако в Таможенном кодексе Таможенного союза, Федеральном законе «О таможенном регулировании в Российской Федерации»<sup>8</sup> в абсолютном большинстве случаев термин «надзор» употребляется применительно к иным субъектам (органам прокуратуры, пожарного надзора, Банку России). Таким образом, несмотря на надзорную правовую природу, законодатель и, как следствие, правоприменитель используют понятие «таможенный контроль».

Совершенствование таможенного администрирования предполагает необходимость модернизации и системы таможенного контроля. В данной связи особую актуальность приобретают вопросы эффективности контрольных мероприятий, проводимых после выпуска товаров.

Решение этой задачи предопределило целесообразность создания в структуре ФТС России Главного управления таможенного контроля после выпуска товаров. Соответствующие подразделения были образованы и в территориальных таможенных органах. За восемь месяцев 2012 г. ими бы-

---

<sup>6</sup> См.: Манохин В.М. Административное право России: учеб. Саратов, 2009. С. 115–116.

<sup>7</sup> Бахрах Д.Н., Кивалов С.В. Таможенное право России. Екатеринбург, 1995. С.102.

<sup>8</sup> См.: Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (в ред. от 6 декабря 2011 г.) // СЗ РФ. 2010. № 48. Ст.6252; 2011. № 50. Ст. 7351.

ло проведено почти четыре тыс. проверочных мероприятий в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, по результатам которых возбуждено около 3,5 тыс. дел об административных правонарушениях, а также 31 уголовное дело. Кроме того, доначислено таможенных платежей, наложено штрафов на сумму свыше 2,385 млрд руб., взыскано – свыше 1,565 млрд руб.<sup>9</sup>

Смещение акцентов таможенного контроля на стадию после выпуска товаров вполне оправданно, поскольку способствует ускорению прохождения товаров через таможенную границу и осуществления таможенных формальностей. Экономия времени и средств, затрачиваемых участниками таможенных правоотношений на оформление, воспринимается абсолютным большинством участников внешней торговли как благоприятное условие ее ведения.

Важной новеллой российского таможенного законодательства стало закрепление в главе «Таможенные органы» Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» критериев оценки работы таможенных органов. В их числе:

- 1) скорость совершения таможенных операций при ввозе и вывозе товаров, а также сокращение издержек заинтересованных лиц при совершении таможенных операций;
- 2) своевременность и полнота поступления таможенных платежей;
- 3) эффективность противодействия преступлениям и административным правонарушениям.

Достижение по результатам работы достаточного уровня указанных критериев возможно лишь в случае использования действенного механизма таможенного контроля.

Правительством РФ в рамках перечисленных критериев разработаны показатели деятельности таможенных органов. Так, в целях определения эффективности противодействия преступлениям и административным правонарушениям используются следующие показатели:

- а) доля товарных партий ввозимых (вывозимых) товаров, в отношении которых проведен таможенный досмотр, в общем количестве товарных партий, в отношении которых подана декларация на товары (процентов);

---

<sup>9</sup> См.: Информация официального сайта ФТС России // [http://www.customs.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=16427:2012-10-04-12-39-09&catid=40:2011-01-24-15-02-45&Itemid=2094&Itemid=1835](http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=16427:2012-10-04-12-39-09&catid=40:2011-01-24-15-02-45&Itemid=2094&Itemid=1835) (дата обращения: 5.10.2012)

б) доля товарных партий, подвергнутых таможенному досмотру, в результате которого были выявлены нарушения таможенного законодательства Таможенного союза и законодательства Российской Федерации о таможенном деле либо в результате которого в выпуске товаров было отказано, в общем объеме досматриваемых партий товаров (процентов);

в) доля результативных таможенных проверок после выпуска товаров в общем количестве завершенных таможенных проверок (процентов)<sup>10</sup>.

Анализ результатов работы таможенных органов проводится путем сопоставления значений показателей, достигнутых в отчетном периоде, с показателями, достигнутыми в предшествующие периоды. Оценка выполнения показателей формируется по итогам сопоставительного анализа. Информация о результатах работы таможенных органов может быть получена и в процессе мониторинга. Представляется, что таким путем следует задействовать и обобщенные сведения, исходящие от подконтрольных субъектов, – лиц, перемещающих товары через таможенную границу.

Пока же следует констатировать недостаточно высокий процент доверия участников ВЭД к таможенной службе. Немало предпринимателей рассматривают взаимоотношения с таможенной как финансовый риск и полагают, что таможенные процедуры усложняются, а издержки растут. Для многих хозяйствующих субъектов создание Таможенного союза и Евразийского экономического пространства сопряжено с очередными изменениями таможенного законодательства, что, на их взгляд, свидетельствует о нестабильности в данной области.

«Проблемный» имидж таможенной службы уже сложился, и разрушить его, переориентировав частных субъектов на позиционирование российской таможни как таможни для участников ВЭД, достаточно сложно. Более 15 лет назад центральным таможенным органом начали предприниматься меры по усилению доверия к таможенным органам, включающие организацию круглосуточных телефонов доверия, своевременного информирования лиц, перемещающих товары через таможенную границу, и пр.<sup>11</sup> Однако нестабильность таможенного законодательства, гипертрофированный интерес к выполнению фискальной функции, высокий уровень коррупции в таможенной сфере пока не позволяют коренным образом

---

<sup>10</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 29 сент. 2012 г. № 994 «Об утверждении Положения о системе показателей работы таможенных органов Российской Федерации, порядке и методике их мониторинга» // Рос. газета. 2012. 5 окт.

<sup>11</sup> См.: Распоряжение ГТК РФ от 5 июня 1996 г. № 01-16/37 «О мерах по усилению доверия к таможенным органам» (документ опубликован не был) // Консультант Плюс.

изменить мнение подконтрольных субъектов о таможенных органах. С 2009 г. Федеральной таможенной службой оценивается исполнение показателей своей деятельности, в числе которых и доля участников ВЭД, положительно оценивающих работу таможенных органов. В общем числе опрошенных их процентное соотношение составило в 2009 г. 29, в 2010 г. – 32, а в 2011 г. – 34 %<sup>12</sup>, что свидетельствует о том, что большинство частных субъектов не удовлетворены работой таможенных органов.

Немаловажное значение здесь имеют и множественные ошибки в правоприменительной деятельности таможенных органов. Так, по данным официального сайта ФТС России в течение последних пяти лет доля вынесенных судебными органами решений по таможенно-правовым спорам в пользу таможенных органов составляет лишь половину от общего числа дел (в 2010 г. – 46, в 2011 г. – 54 %). Основная доля отрицательных для таможенных органов судебных решений связана с обжалованием решений, действий (бездействия) в таможенной сфере (84 % от общего числа проигранных таможенными органами дел)<sup>13</sup>. Как видно из приведенных данных, примерно в половине случаев должностные лица неверно применяют действующие в области таможенного дела нормативные положения в силу недопонимания, низкого уровня профессионализма, небрежного отношения к исполнению своих должностных обязанностей и даже правового нигилизма. Полагаем, что каждое проигранное таможенными органами дело должно быть тщательно проанализировано. При обнаружении в действиях (бездействии) должностного лица, вынесшего решение, признаков вины, такое лицо должно быть привлечено, как минимум, к дисциплинарной ответственности. В ряде случаев, возможно, следует ставить вопрос о его служебном соответствии.

Рассуждая о границах осуществления таможенными органами полномочий по контролю и надзору, следует отметить, что законопослушание субъектов – залог доверия со стороны таможенных органов. Лица, пользующиеся специальными упрощениями (вплоть от выпуска товаров до подачи таможенной декларации), именуются в ст. 38 Таможенного кодекса Таможенного союза уполномоченными экономическими операторами. Од-

---

<sup>12</sup> Информация размещена на официальном сайте ФТС России. См.: [http://www.customs.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=333:-2011-&catid=29:2011-01-24-14-49-58&Itemid=1830&Itemid=2025](http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=333:-2011-&catid=29:2011-01-24-14-49-58&Itemid=1830&Itemid=2025)

<sup>13</sup> См.: Реализация Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»: анализ актуальных вопросов в правоприменительной практике: интернет-интервью начальника Правового управления Федеральной таможенной службы А. Струкова «Консультант Плюс» от 19 марта 2012 г. // Консультант Плюс.



ним из основных условий для получения ими соответствующего статуса является отсутствие фактов привлечения к административной ответственности за нарушения таможенных правил в течение одного года. Таким образом, лицам, занимающимся экспортно-импортными операциями, должно быть выгодно формировать позитивное таможенное досье. Оно станет капиталом, повышающим конкурентоспособность.

Аналогичный институт законопослушных участников внешнеэкономической деятельности закреплён и в законодательстве других стран. Так, в странах Евросоюза уполномоченным экономическим операторам предоставляются следующие преимущества: низкая плотность контроля; сокращение набора данных при регистрации; приоритет упорядоченного контроля; выбор места контроля; своевременная информация о результатах анализа рисков.

Таможенный контроль в отношении товаров, перевозимых такими лицами, проводится только тогда, когда для этого имеются конкретные основания. Все остальное было бы расточительством ресурсов<sup>14</sup>. Интересно, что законодатель, предоставляя преимущества названным лицам, заботится не только об их интересах, но и о государственной казне, указывая на неразумность трат из бюджета.

Вступление России в ВТО и, как следствие, уменьшение объемов таможенных платежей за счет снижения ставок таможенных пошлин смещает акценты контроля, осуществляемого таможенными органами. «В условиях жесткого “связывания” импортного тарифа нормами ВТО должный контроль за таможенной стоимостью остается единственным возможным механизмом обеспечения полноты собираемости таможенных платежей»<sup>15</sup>. Спрогнозировать можно и изменение основной направленности деятельности таможенных органов в сторону контроля за перемещением объектов интеллектуальной собственности, соблюдения запретов и ограничений; расширения возможностей пост-контроля.

Важно, что вопросами качественного производства таможенного контроля озабочены специалисты на уровне Таможенного союза. Так, в настоящее время активно обсуждается проект «Основных направлений совершенствования таможенного администрирования в Таможенном союзе в

---

<sup>14</sup> См.: *Witte, Wolfgang (Hrsg.) Lehrbuch des Europäischen Zollrechts. 6 Auflage, vollig überarbeitete und aktualisierte Auflage. Verlag Neue Wirtschafts Briefe GmbH & Co. KG, Herne 2009. S. 44–45.*

<sup>15</sup> На пороге ВТО: интервью с исполняющим обязанности начальника Аналитического управления ФТС России Л. Савицким // *Таможня*. 2012. № 15 (302). С. 5.

2012–2015 годах»<sup>16</sup>. Необходимость такого документа обусловлена пониманием того, что дальнейшее системное и комплексное развитие таможенного администрирования невозможно без четкой формулировки перспективных целей и задач, продумывания инструментов их правового и информационно-технического обеспечения.

В самом начале проекта указывается: «таможня создает простые и необременительные механизмы администрирования процессов перемещения добропорядочными компаниями, ориентируя их вести бизнес прозрачными способами, а бизнесмены работают над своей таможенной и налоговой репутацией, стремясь попасть в круг добропорядочных участников ВЭД при одновременном повышении качества аналитической работы таможенных органов и эффективности таможенного контроля».

Таким образом, удачно сочетая публичные и частные интересы можно добиться оптимального уровня взаимодоверия между таможенными органами как контролирующими субъектами и лицами, ведущими внешнеторговую деятельность.

---

<sup>16</sup> Текст проекта опубликован на сайте Евразийской экономической комиссии // <http://www.tsouz.ru/news/Pages/1-10-12.aspx> (дата обращения: 1.10.2012).

*Е. Г. Писарева* \*

**Значение контроля за деятельностью  
государственных учреждений  
(административно- и финансово-правовые аспекты)**

В статье речь идет об определении значения контроля за деятельностью государственных учреждений. Исследуется правовое положение государственных органов, осуществляющих контроль за деятельностью государственных учреждений.

Article is devoted to the analysis control importance of the state enterprises activity. Investigate the legal status of public bodies responsible for supervising the activities of government agencies.

*Ключевые слова:* контроль, административное право, субъект права, права, обязанности, государственные учреждения, финансы, бюджетная система, бюджетные расходы.

*Key words:* control, administrative law, subject of law, rights, duties, of state enterprises, finances, budget system, budget expenses.

За многолетнюю деятельность государственных органов и организаций, по определению профессора В.М. Манохина, выработаны определенные, можно сказать, бесспорные способы (методы) обеспечения (т. е. практического соблюдения) государственной дисциплины, прошедшие неизменной позицией через законодательство. Таких способов три: контроль, надзор, контрольно-надзорная деятельность<sup>1</sup>.

В эффективной системе государственного контроля заинтересованы все субъекты бюджетного процесса, поскольку соблюдение бюджетной дисциплины позволит обеспечить интересы как государства, так и граждан. Это также способствует обеспечению финансовой безопасности государства, поскольку соблюдение законности в финансовой сфере не

---

\* Доктор юридических наук, доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии.

<sup>1</sup> См.: Манохин В.М. Административное право России: учеб. Саратов: Ай Пи Эр Медиа. С. 115.

самоцель, а основание для создания системы бесперебойного поступления в бюджеты доходов и эффективного их расходования<sup>2</sup>.

Следует подчеркнуть, что в условиях совершенствования правового положения государственных учреждений, направленного прежде всего на расширение прав организаций в области осуществления финансовой деятельности, организации остаются объектами государственного контроля. Безусловно, обеспечение автономии государственных учреждений – одно из ключевых направлений политики и стратегии развития системы некоммерческих организаций. В связи с этим повышается социальная ответственность государственных учреждений за результаты своей деятельности, возникает необходимость разумного сочетания автономии организации и государственного управления, государственного контроля, совершенствование которых также является одним из направлений реформирования.

Финансовая деятельность государственного учреждения подвержена как внешнему (государственному и общественному (гражданскому), так и внутреннему (внутрихозяйственному) контролю.

Внешний контроль в области деятельности учреждения в целом направлен на обеспечение эффективного и результативного использования финансовых ресурсов государственного образования и государственного имущества для повышения доступности и качества государственных услуг, т. е. соблюдение целей и условий предоставления целевых средств бюджетной системы. В то же время процесс перехода от административно-распорядительного управления в области финансов государственных учреждений к их регулированию в определенной части посредством экономических (рыночных) механизмов должен сопровождаться не только расширением направлений внутрихозяйственного контроля, но и изменением его качественной составляющей. Государственное учреждение в новых условиях хозяйствования должно быть предельно заинтересовано в результатах своей деятельности по аккумулированию и использованию денежных фондов, соответственно, этому и должен способствовать финансовый контроль учреждения.

В связи с этим предмет внутрихозяйственного контроля расширяется и охватывает все виды деятельности государственного учреждения и его

---

<sup>2</sup> Институты финансового права / под ред. проф. Н.М. Казанцева. М.: Юриспруденция, 2009. С. 89 (авт. гл. «Бюджетный контроль и его роль в эффективном расходовании государственных расходов» – Т.В. Колюхова).

подразделений по созданию, распределению и использованию денежных фондов. При этом могут быть использованы следующие критерии оценки финансовой деятельности учреждения и в целом эффективности его функционирования: выполнение широкого круга обязательств перед государством; выполнение функций по аккумуляции, распределению и использованию финансовых ресурсов организации, направленных на реализацию, прежде всего, публичных задач; законность, целесообразность, эффективность финансовой деятельности учреждения соответственно своему правовому статусу и т. д. Кроме того, внутренний финансовый контроль по своему содержанию направлен на оценку достоверности ведения бухгалтерской и бюджетной отчетности государственного учреждения. В результате, контроль охватывает все стороны хозяйственной деятельности как внутри государственного учреждения, так и в сфере их взаимоотношений с другими субъектами правоотношений.

Контроль в области финансовой деятельности учреждения создает для хозяйствующего субъекта экономическую необходимость максимального использования внутренних резервов организации, правильного и экономного расходования средств в соответствии с их целевым назначением. В связи с этим следует выделить основные цели контроля в области осуществления финансовой деятельности государственного учреждения: подтверждение соблюдения действующего законодательства; определение правомерности, экономности, результативности и эффективности финансовой деятельности учреждения; оценка выполнения показателей объема и качества государственных услуг (в случае принятия решения об их установлении). Настоящая оценка способствует определению суммы субсидии, подлежащей перечислению учреждению исходя из объема фактического выполнения государственного задания; определение законности, целевого характера, результативного и эффективного использования бюджетных средств учреждением, а также установление фактического наличия и целевого использования объектов собственности государственного образования.

Результаты проводимых финансовых проверок могут являться документальной основой для подготовки предложений по дальнейшему использованию государственного имущества, а также для формирования информационной базы для подготовки предложений к финансированию расходов государственных учреждений на последующий финансовый год и финансовый период.

Целесообразным видится определение предмета финансового контроля государственного учреждения. В частности, предметом финансового

контроля деятельности казенного учреждения государственного образования является его финансовая деятельность, направленная на: осуществление видов деятельности, предусмотренных уставом казенного учреждения, в том числе приносящей доход деятельности, а также выполнение государственного задания на оказание качественных государственных услуг в полном объеме; исполнение бюджетной сметы; осуществление финансовой деятельности по формированию и использованию внебюджетных доходов от платных услуг и иной приносящей доход деятельности, в частности от сдачи в аренду имущества учреждений; обеспечение целевого использования и сохранности имущества государственного учреждения.

В свою очередь предметом финансового контроля бюджетного либо автономного учреждения является его финансовая деятельность, направленная: на осуществление основных видов деятельности, предусмотренных уставом учреждения, в том числе выполнение государственного задания на оказание качественных государственных услуг (выполнение работ) и (или) обязательств перед страховщиком по обязательному социальному страхованию, в полном объеме; осуществление переданных полномочий государственных органов по исполнению публичных обязательств перед физическим лицом, подлежащих исполнению в денежной форме; выполнение плана финансово-хозяйственной деятельности; выполнение условий выделения, получения и использования субсидий на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием государственных услуг (выполнением работ) в рамках государственного задания, субсидий на иные цели, бюджетных инвестиций, а также оплата денежных обязательств по исполнению публичных обязательств от имени государственного органа; обеспечение целевого использования и сохранности недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, принадлежащего на праве оперативного управления государственному учреждению.

Кроме того, финансовый контроль государственного учреждения представляет собой проверку соотношения плановых и фактических показателей бюджетной сметы или плана финансово-хозяйственной деятельности, целевого и эффективного использования субсидий из бюджетных фондов бюджетной системы РФ, соотношение нормативных и фактических затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ), в том числе оказание платных услуг, предусмотренных учредительными документами и (или) государственными заданиями.

Профессором Е.Ю. Грачевой обеспечение публичных интересов в бюджетной сфере определяется как одно из важнейших направлений госу-

дарственного контроля. Публичные интересы при осуществлении бюджетного контроля, по определению ученого, в том числе состоят в установлении расходов бюджета по целевому назначению, а также общего объема, исходя из потребностей бесперебойного финансирования всех мероприятий общесоциального значения, предусмотренных бюджетом<sup>3</sup>.

Целевое использование бюджетных средств государственными учреждениями как субъектами права является важнейшим принципом осуществления государственных и муниципальных расходов путем финансирования. Любые действия, приводящие к нарушению адресности предусмотренных бюджетом распределения средств либо к направлению их на цели, не обозначенные в бюджете при выделении финансовых средств, а также нецелевое использование бюджетных средств получателями, представляют собой нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации в части реализации одного из важнейших принципов бюджетной системы Российской Федерации – принципа адресности и целевого характера бюджетных средств, предполагающего, что бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования (ст. 38 БК РФ).

По справедливому утверждению профессора Н.А. Шевелевой, всю бюджетную систему пронизывает целевой характер бюджетных средств<sup>4</sup>.

В настоящее время при проведении контрольных мероприятий большее внимание должно уделяться определению (наряду с целевым характером использования бюджетных средств) результативного, эффективного и экономичного использования бюджетных средств государственным либо муниципальным учреждением.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 11 января 1995г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (в ред. от 29 декабря 2010 г. № 437-ФЗ)<sup>5</sup>, одной из задач Счетной палаты является определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности.

---

<sup>3</sup> См.: Грачева Е.Ю. Некоторые тенденции развития бюджетного контроля в Российской Федерации // Совр. финанс. право: федеральные и региональные аспекты: сб. науч. тр., посвящ. 80-летию д-ра юрид. наук, проф., акад. МАН ВШ Н.И. Химичевой / под ред. Е.В. Покачаловой. Саратов: Саратовск. гос. акад. права, 2009. С. 13.

<sup>4</sup> См.: Шевелева Н.А. Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ. СПб.: Изд-во С.-Петерб. гос. ун-та, 2004. С. 8.

<sup>5</sup> См.: СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 167; 2011. № 1. Ст. 49.

Решением Коллегии Счетной палаты РФ от 9 июня 2009 г. № 31К (668) утвержден Стандарт финансового контроля СФК 104 «Проведение аудита эффективности использования государственных средств»<sup>6</sup>, устанавливающий основные правила и требования, которые должны выполняться Счетной палатой при организации и проведении аудита эффективности использования государственных средств.

Аудит эффективности определяется названным Стандартом как тип финансового контроля, осуществляемого посредством проведения контрольного мероприятия, целью которого является определение эффективности использования государственных средств, полученных проверяемыми учреждениями для решения поставленных социально-экономических задач и выполнения возложенных на них функций<sup>7</sup>.

Эффективность использования государственных средств учреждениями как получателями бюджетных средств характеризуется соотношением между результатами использования государственных средств и затратами на их достижение, которое включает определение экономичности, продуктивности и результативности использования государственных средств.

При проведении конкретного аудита эффективности устанавливается, насколько экономично, продуктивно и результативно использованы государственные средства учреждениями на достижение запланированных целей, решение поставленных перед ними задач, выполнение возложенных функций или определяются отдельные из указанных сторон эффективности использования государственных средств.

Использование государственных средств является экономичным, если проверяемый объект достиг заданных результатов с применением их наименьшего объема (абсолютная экономия) или более высоких результатов с использованием заданного объема государственных средств (относительная экономия).

Для оценки экономичности использования государственных средств учреждениями необходимо установить, имелись ли у организации проверки возможности приобретения ресурсов наиболее экономным способом и их более рационального использования для достижения поставленных целей на основе использования меньшего объема государственных средств

---

<sup>6</sup> Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

<sup>7</sup> См.: п. 2.1 Стандарта финансового контроля СФК 104 «Проведение аудита эффективности использования государственных средств».



или получения более высоких результатов деятельности при заданном объеме средств.

Для оценки продуктивности использования государственных средств должны применяться плановые и фактические результаты деятельности учреждения, выраженные в соответствующих количественных показателях, а также нормативы бюджетных расходов на оказание государственных услуг и другие нормативы, определяющие планируемые уровни затрат различных видов ресурсов.

Результативность характеризуется степенью достижения запланированных результатов использования государственных средств или деятельности объектов аудита эффективности – проверяемого учреждения и включает в себя определение экономической результативности и социально-экономического эффекта<sup>8</sup>.

Таким образом, предметом проверок аудита эффективности должны быть: организация и процессы использования финансовых средств государственными учреждениями; деятельность проверяемых субъектов по использованию государственных финансов; результаты использования государственных финансовых средств и их соответствие поставленным задачам и целям, направленным на обеспечение предоставления государственных (муниципальных) услуг.

Основной юридической обязанностью государственного учреждения, как уже было отмечено, является использование выделенных бюджетных средств, а также закрепленного за ним имущества в соответствии с целями своей деятельности, направленной, прежде всего, на выполнение государственного задания. Государственное задание определяет финансирование расходов учреждения, в котором целевое назначение средств определяется распорядителями бюджетных средств, осуществляющими функции по управлению деятельностью подведомственных учреждений.

---

<sup>8</sup> См.: п. 3.1–3.4 Стандарта финансового контроля СФК 104 «Проведение аудита эффективности использования государственных средств».

*М. Б. Разгильдиева\**

## **Спорные аспекты восстановительной функции финансово-правовой ответственности**

В статье аргументируется позиция, согласно которой финансово-правовая ответственность не выполняет восстановительной (компенсационной) функции. Эта функция обеспечивается самостоятельной группой мер финансово-правового принуждения.

In article the position according to which financial responsibility doesn't carry out compensatory function is given reason. This function is provided with independent group of measures of financial coercion.

*Ключевые слова:* юридическая ответственность, функции юридической ответственности, функции финансово-правовой ответственности, восстановительная функция финансово-правовой ответственности, восстановительные меры финансово-правового принуждения.

*Key words:* legal responsibility, functions of legal responsibility, function of financial responsibility, compensatory function of financial responsibility, regenerative measures of financial coercion.

Обращение к проблемам функций финансово-правовой ответственности обусловлено распространенностью в финансово-правовой науке тезиса о выполнении финансово-правовой ответственностью восстановительной функции. Обобщая представленные в литературе позиции о функциях финансово-правовой ответственности, можно заключить, что последняя выполняет регулятивную, охранительную, превентивную, оценочную, карательную (репрессивную), восстановительную (компенсационную), воспитательную, стимулирующую и системно-правовую функции<sup>1</sup>. При этом большинство ученых солидарны во

---

\* Доктор юридических наук, доцент Саратовской государственной юридической академии.

<sup>1</sup> См.: Крохина Ю.А. Финансовое право России: учеб. М., 2004. С. 175; Кинсбургская В.А. Налоговая и финансовая ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах: разграничение понятий // Право и экономика. 2010. № 6. С. 31; Малиновская В.М. Ответственность за нарушение таможенного законодательства Российской Федерации (Финансово-правовые аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 92; Емельянов А.С. Реализация охранительной функции финансового права: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005.

мнении, что финансово-правовой ответственности присуща восстановительная (компенсационная) функция.

Представляется, что подобная характеристика данного вида юридической ответственности не соответствует действующему финансовому законодательству, а также устоявшимся положениям общей теории права.

В поиске ответа на вопрос о функциях финансово-правовой ответственности следует учитывать различия в характеристиках юридической ответственности разной отраслевой принадлежности. Отдельные виды юридической ответственности существуют автономно, не сопровождаясь системой иных мер принуждения этой же отраслевой принадлежности, как например, уголовная ответственность. Другие виды ответственности предстают как элемент в системе отраслевых принудительных средств. К числу последних можно отнести административную ответственность, а также ответственность финансово-правовую, например в сфере налогообложения.

Поэтому в рассуждениях о функциях финансово-правовой ответственности целесообразно руководствоваться тезисом о взаимосвязи функций финансово-правовой ответственности и финансово-правового принуждения. Он справедливо утверждается для юридической ответственности в целом. Например, В.П. Глаголев указывает, что цели юридической ответственности и цели государственного принуждения не только тесно взаимосвязаны между собой, системно взаимодействуют в рамках правоохранительной деятельности, но и имеют сходную направленность<sup>2</sup>. Развитие этой позиции мы встречаем у В.Ф. Яковлева, подчеркивающего, что любые меры принуждения (во всех отраслях права) используются для общей охраны субъективных прав, однако далеко не все из них пригодны для конкретной защиты нарушенного субъективного права в плане его восстановления или компенсации; не все приспособлены и для предупреждения нарушения именно данного субъективного права<sup>3</sup>. Формируя с учетом изложенного общеправовое обобщение состава мер принуждения, можно за-

---

С. 102–104; *Мусаткина А.А.* Финансовая ответственность в системе юридической ответственности. дис. ... канд. юрид. наук. Тольятти, 2004. С. 94–95; *Макарова Н.С.* Бюджетная ответственность: понятие, основания, особенности реализации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 28–29; *Демин А.В.* К вопросу о санкциях как структурных элементах норм налогового права // *Реформы и право.* 2010. № 4. С. 19–20; *Кучерявенко Н.П.* Курс налогового права: в 6 т. Т. III: Учение о налоге. Харьков, 2005. С. 552; *Кучеров И.И.* Налоговое право России: курс лекций. М., 2001. С. 245–246.

<sup>2</sup> См.: *Глаголев П.В.* Юридическая ответственность в системе мер государственного принуждения: дис. ... канд. юрид. наук. Орел, 2007. С. 68.

<sup>3</sup> См.: *Яковлев В.Ф.* Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. 2-е изд., доп. М., 2006. С. 152.

ключить, что существуют меры принуждения, направленные на пресечение допускаемого нарушения, восстановление или компенсацию нарушенного субъективного права, наказание, а также меры принуждения, позволяющие дополнительно гарантировать реализацию перечисленных мер (меры принуждения обеспечительного характера). Такой комплекс мероприятий позволяет создавать действенную систему охраны субъективного права, закрепленного отраслевым законодательством, однако в разных отраслях его содержание может существенно различаться в зависимости от особенностей как самого субъективного права, так и общественных отношений, возникающих по его поводу.

Автором настоящей статьи ранее обосновывалось, что финансово-правовое принуждение имеет своей целью охрану субъективного права, закрепленного финансово-правовой нормой. Достижение этой цели опосредуется реализацией функций по пресечению нарушений; восстановлению нарушенного субъективного права или его компенсации в случае невозможности его восстановления; наказания (в случае совершения финансового правонарушения); а также обеспечению, в рамках применения мер, дополнительно гарантирующих реализацию перечисленных функций<sup>4</sup>.

В силу явных различий между отмеченными функциями можно предположить, что они выполняются разными группами мер принуждения: пресекательными, восстановительными, обеспечительными и карательными. Следуя этой логике, можно заключить, что функция наказания выполняется в системе мер финансово-правового принуждения такой их группой, как меры финансово-правовой ответственности. Это утверждение не соответствует положениям финансово-правовой теории, согласно которым финансово-правовая ответственность выполняет не только репрессивную (наказательную, карательную) функцию, но и функцию восстановительную (компенсационную).

Следует заметить, что в правовой теории разграничение правосстановительной и карательной функции лежит в основе разграничения юридической ответственности на виды: имущественную и штрафную. С.С. Алексеев указывает, что деление санкций на правосстановительные и штрафные совпадает с классификацией санкций на меры защиты и меры ответственности. Штрафные санкции в принципе устанавливаются за виновные правонарушения, а правосстановительные меры защиты могут

---

<sup>4</sup> См.: Разгильдиева М.Б. Теория финансово-правового принуждения и сферы его применения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2011.

быть применены за объективно противоправное поведение. В случаях когда штрафные санкции не обеспечивают восстановления нарушенного состояния, широко допускается соединение штрафных и правовосстановительных санкций, т. е. соединение мер ответственности и мер защиты<sup>5</sup>. О.Э. Лейст также подчеркивал, что правовосстановительные санкции имеют целью устранение непосредственного вреда, причиненного правопорядку (восстановление нарушенных прав, принудительное выполнение обязанностей). Применение санкций второго вида обусловлено необходимостью воспитательного воздействия на правонарушителя в превентивных целях<sup>6</sup>. Представляется, что эти теоретические заключения сохраняют свою истинность и для сферы финансово-правового регулирования, хотя теоретические рассуждения специалистов финансово-правовой науки пошли несколько в ином направлении.

Утверждая объединение в финансово-правовой ответственности и штрафной и восстановительной функций, исследователи фактически ведут речь о новой разновидности юридической ответственности. Но при этом, как правило, этот тезис не имеет какой-либо аргументации.

Решение вопроса о наличии у финансово-правовой ответственности восстановительной (компенсационной) функции сопряжено с двумя задачами.

Во-первых, нужно четко определить, какие конструкции мы относим к финансово-правовой ответственности: соответствующие признакам юридической ответственности, имеющим нормативное закрепление, или любые меры принуждения, имеющие характер обременения или лишения? Причинение обременения или лишения часто рассматривается как существенный для юридической ответственности признак, но он недостаточен для ее отграничения в системе иных правовых институтов. Очевидно, что целый ряд обязанностей (например, по уплате налога, по явке в качестве свидетеля по требованию уполномоченного органа, по погашению задолженности по договору) также обременительны для их субъекта, но не являются мерами юридической ответственности. Институт юридической ответственности получает свое оформление, прежде всего благодаря нормативной формализации таких его характеристик, как специальное основание (правонарушение) и специальный порядок ее применения.

В основе всех рассуждений о финансово-правовой ответственности – установления законодателя в сфере налогообложения, бюджетной и др.

---

<sup>5</sup> См.: Алексеев С.С. Общая теория права: учеб. М., 2008. С. 196.

<sup>6</sup> См.: Лейст О.Э. Санкции в советском праве. М., 1962. С. 106–107.

Следовательно, наличие этой ответственности со всеми ее традиционными характеристиками и свойствами должно обнаруживаться в тексте закона. Но анализ финансового законодательства позволяет утверждать, что меры, посредством которых осуществляется восстановление нарушенного субъективного права, не составляют содержания соответствующего института ответственности. Например, взыскание пеней, предусмотренных Налоговым кодексом, не требует соблюдения порядка привлечения к ответственности за совершение налоговых правонарушений, т.е. явно и недвусмысленно «выведено» законодателем из конструкции юридической ответственности. Правовое регулирование мер принуждения в бюджетной сфере вообще не дает оснований для определения вывода о существовании бюджетно-правовой ответственности: применение мер бюджетно-правового принуждения в целях восстановления нарушенного субъективного права не связывается с правонарушением, не обладает иными чертами юридической ответственности.

Исходя из этого, следует заключить, что далеко не все меры принуждения, предусмотренные финансовым законодательством, соответствуют содержанию нормативно закрепленных институтов юридической ответственности в сфере финансовой деятельности государства (муниципальных образований). Это, безусловно, не препятствует научным изысканиям относительно установления правовой природы той или иной меры, установления функции, формально приписываемой ей законом и фактически выполняемой. Но это является основанием для более четкого избрания терминологии научных исследований.

Во-вторых, следует определить, выполняют ли компенсационную (восстановительную) функцию те меры, которые нормативно отнесены к содержанию ответственности финансовым законодательством. Для этого нужно уяснить существо мер компенсационного характера и их отличие от мер штрафного (карательного) свойства.

По мнению В.М. Малиновской, компенсационная функция направлена на полное или частичное восстановление правового состояния потерпевшей от правонарушения стороны. «Такая ответственность заключается в применении к нарушителям финансового законодательства финансово-правовых санкций. Являясь разновидностью имущественных санкций, меры финансово-правовой ответственности выражены в денежной форме и взыскиваются в пользу потерпевшей стороны, в качестве которой выступает не контрагент, а государство. А отсюда следует, что суммы финансовых

санкций направляются в бюджет»<sup>7</sup>. Но в бюджет направляются не только суммы штрафов в рамках финансовой ответственности, но и суммы от взыскания административной, уголовной ответственности. В этой связи В.М. Малиновская замечает, что любой вид штрафа (уголовно-правовой, административный, гражданско-правовой или финансово-правовой) является взысканием имущественного характера и в то же время по целям применения относится к числу штрафных (карательных) санкций. Следовательно, он не может считаться имущественной санкцией<sup>8</sup>. Из чего можно заключить, что собственно к мерам финансовой ответственности автор относит те меры компенсационного характера, которые законодательно к конструкциям финансово-правовой ответственности не отнесены. Иначе говоря, согласно нормативным предписаниям эти правовые средства выступают мерами принуждения, применение которых не требует установления вины в совершении правонарушения и соблюдения специального процессуального порядка привлечения к ответственности.

Представляется верным суждение о том, что «восстановление нарушенного права предполагает ... предоставление потерпевшему объема прав, который он потерял в результате правонарушения. Однако это не является ответственностью, поскольку здесь нет дополнительных обременений для правонарушителя, помимо исполнения обязанности, существовавшей до правонарушения»<sup>9</sup>. Особенности карательного воздействия высвечивает А.С. Титов, который отмечает, что отличительной чертой финансовых санкций карательного характера является то, что они взыскиваются сверх суммы кредиторской задолженности и источником их выплаты являются только чистые активы. В то время как недоимка представляет собой кредиторскую задолженность перед бюджетом, т. е. часть имущества, которым организация владеет и пользуется, но обязана вернуть государству<sup>10</sup>.

Компенсационные виды санкций как последствия нарушения установленных правил известны человеческому обществу издавна: компенсация наряду с наказанием указывается как традиционная санкция в

---

<sup>7</sup> См.: Малиновская В.М. Указ. соч. С. 34, 88.

<sup>8</sup> Там же. С. 85.

<sup>9</sup> Фоминская М.Д. Понятие юридической ответственности и отличие ее от смежных юридических явлений в современном российском праве // Научные труды. Российская академия юридических наук. Вып. 2: в 2 т. М., 2002. Т. 1. С. 229.

<sup>10</sup> Титов А.С. Недоимка: правовое регулирование взыскания. М., 2003. С. 43–44.

человеческих сообществах, начиная с самых ранних форм их развития<sup>11</sup>. Во всех системах, где нет сильной государственной власти, назначение компенсации жертве является, по-видимому, основным видом решений. Это как раз то, что весьма часто отмечают социальные антропологи и историки права<sup>12</sup>. Институт фиксированных денежных санкций, уплачиваемых сородичами преступника сородичам жертвы, был яркой чертой права всех народов Европы до XII в., да и всех индоевропейских народов на определенной стадии их развития. Он до сих пор является важной частью права многих первобытных обществ. Во многих отношениях это очень разумная система. Угроза тяжкого финансового бремени для преступника и всего его рода, пожалуй, служит более эффективным сдерживающим средством, чем угроза смертной казни и телесного увечья (мер, сменивших денежные санкции в Европе в XII–XIII вв.) по меньшей мере также действительна, как нынешнее наказание тюремным заключением и уж несомненно дешевле для общества. При такой системе не только страдает преступник, но и (по контрасту с нынешней «цивилизованной» пеналогией) восстанавливается целостность жертвы. При этом Д. Берман подчеркивает, что выплата денежной санкции была в первую очередь наказанием, и лишь во вторую – возмещением<sup>13</sup>. С XVIII в. начинает вызывать сомнения «расплатная» функция наказания и мысль о том, что наказание должно подвергать виновного такому страданию, которое эквивалентно страданию, перенесенному жертвой, начинает рассматриваться как абсурдная. С тех пор наказание должно было учитывать не только ущерб, понесенный жертвой, но, главным образом, отношение, существующее между преступником и преступлением, оценку его ответственности, которая определяет ответную реакцию общества. Жертва преступления несколько отходит в сторону перед обществом, которое представлено государственными агентами, причем это в равной степени относится как к монархическому государству, так и к демократическому<sup>14</sup>. Возможно эта перемена была обусловлена усилением государства и государственной власти, для которой основным фактором в сфере публичного регулирования было и есть соблюдение

---

<sup>11</sup> См.: Рулан Н. Юридическая антропология: учеб. для вузов / пер. с фр. М., 2000. С. 169.

<sup>12</sup> Кристи Н. Причиняя боль. Роль наказания в уголовной политике / под общ. ред. Я.И. Гилинского; пер. с англ. В.М. Когана; Л.И. Альперн; пер. предисл. и гл. 12) под ред. А.М. Яковлева. СПб.: Алетейя, 2011. С. 91–92.

<sup>13</sup> Берман Г. Дж. Западная традиция права: эпоха формирования / пер. с англ. М., 1998. С. 66–67.

<sup>14</sup> Рулан Н. Указ. соч. С. 179–180.



обществом установленных законов, нежели достижение примирения путем имущественных компенсаций.

Таким образом, с исторической точки зрения можно проследить, что компенсационная составляющая последствий нарушения (независимо от того, является она наказанием или нет) всегда выступала важной их частью.

Отличие между функциями наказания и восстановления (компенсации) нарушенного субъективного права, представляется, необходимо определять по содержанию применяемой меры. Так, для восстановления нарушенного имущественного права применяются такие устоявшиеся в современной экономике средства, как компенсация в размере ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации или в размере определенной доли этой ставки. В этой связи иногда отмечается, что компенсация в таком размере не способна восстановить нарушенное субъективное право. Например, Л.А. Новоселова отмечает, что принимаемая в современных условиях за основу расчета ставки законного процента ставка рефинансирования Банка России не отражает реальной стоимости денежных ресурсов. Более того, процентный рост денежных средств не является обязательным следствием любого денежного обязательства, обязанность уплачивать проценты при просрочке возврата долга может рассматриваться как дополнительное обременение должника<sup>15</sup>, т. е. не как компенсационная мера, а мера ответственности.

Представляется, что задачи компенсации в форме процентов выходят за пределы существа денежного обязательства как такового, представляя собой одно из средств обеспечения права собственности, в том числе свободного усмотрения использования его объекта. Эта свобода заключается в том, что объект права собственности может быть использован неограниченным множеством способов, в том числе принося собственнику доход. Поэтому в рамках компенсации необходимо ориентироваться на тот вариант развития событий, который принес бы собственнику положительный результат использования его имущества, в то же время не создавая условий для его неосновательного обогащения. В этом плане, совершенно справедливо существо компенсации выявляет Д.А. Гришин: возмещение потерь не должно приводить к неосновательному обогащению кредитора<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> См.: Новоселова Л.А. Проценты по денежным обязательствам. М., 2003. С. 55–57.

<sup>16</sup> См.: Гришин Д.А. Неустойка: теория, практика, законодательство. М., 2005. С. 63.

Думается, у «усредненного» размера компенсации в рамках публичных отношений есть определенные экономические основания. Во-первых, как отмечается в финансовой литературе, существует столько же различных типов процентных ставок, сколько имеется видов заимствований средств. Однако конкуренция на финансовых рынках приводит к тому, что процентные ставки по вложениям в эквивалентные активы одинаковы<sup>17</sup>. Таким образом, ставка рефинансирования действительно отражает приблизительную стоимость использования денежных ресурсов, сложившуюся в государстве. Во-вторых, такой подход вполне уместен в отношении государства, осуществляющего всеобъемлющий, в том числе предварительный и текущий, финансовый контроль. Баланс частных и публичных интересов обуславливает необходимость повышения эффективности деятельности государственного аппарата по предупреждению нарушений, а не привлечению к ответственности и применению восстановительных мер – как реальных источников доходов государства. Объяснение этому существует с позиции частных экономических интересов, но оно применимо и в отношении государства, поскольку последнее часто действует как такой же экономический агент, что и частная фирма. Как полагают экономисты, если возложить ответственность на ответчика в полном объеме, истец не будет иметь стимулов к принятию мер предосторожности, поскольку он получит полную компенсацию причиненного ему ущерба, и эффективное решение не будет достигнуто. «Несомненно, здесь есть преувеличение. Но ущерб в делах о неумышленном причинении ущерба не всегда компенсируется полностью, и в той степени, в которой эта компенсация является неполной, потенциальные жертвы будут иметь стимул к принятию мер предосторожности»<sup>18</sup>.

Сущностью штрафных санкций с экономической точки зрения является возложение на нарушителя издержек, превышающих реальный ущерб от нарушения контракта<sup>19</sup>. Таким образом, восстановительные меры должны ограничиваться взысканием неполученного или утраченного, увеличенного на размер компенсации в усредненном размере. Все суммы, взыскиваемые сверх этого, представляют собой уже санкции штрафного характера. Размер санкций штрафного характера должен определяться с учетом особенностей регламентируемых отношений. Так например, отме-

---

<sup>17</sup> Боди З., Мертон Р. Финансы / пер. с англ. М., 2005. С. 78, 91.

<sup>18</sup> Познер Р.А. Экономический анализ права: в 2 т. / пер. с англ.; под ред. В.Л. Тамбовцева. СПб., 2004. Т. 1. С. 230.

<sup>19</sup> Там же. С. 176.

чается, что низкие штрафы поощряют сокрытие налогов. Чем больше разница между ценой, доходами и поступлениями при включении налога и без него, тем сильнее стимулы для перехода на неофициальные рынки благ и труда (в теневую экономику). Размер штрафа может возрастать с возрастанием суммы сокрытия налогов<sup>20</sup>. В то же время в ряде других сфер имущественных отношений установление штрафа не всегда целесообразно, так как может побудить потенциального пострадавшего к провоцированию нарушения контракта, поскольку он выиграет от этого<sup>21</sup>.

Изложенное позволяет резюмировать, что в сфере финансово-правового регулирования законодателем реализовано давно закрепившееся в правовой теории положение, что не всякая санкция является мерой ответственности<sup>22</sup>, а к мерам юридической ответственности относятся только те, которые имеют характер наказания, выполняют штрафную функцию. Восстановительная функция не присуща мерам финансово-правовой ответственности, а выполняется самостоятельной группой мер – восстановительными мерами финансово-правового принуждения. Данную группу составляют: а) взыскание недоимки и пени; б) сокращение лимита бюджетных обязательств; в) изъятие бюджетных средств; г) списание сумм бюджетных средств, выданных на возвратной основе, срок возврата которых истек, а также процентов (платы) за пользование такими бюджетными средствами и ряд других.

---

<sup>20</sup> Брюммерхоф Д. Теория государственных финансов / пер. седьмого нем. изд. Владикавказ, 2001. С. 229.

<sup>21</sup> См.: Познер Р.А. Экономический анализ права: в 2 т. / пер. с англ.; под ред. В.Л. Тамбовцева. СПб., 2004. Т. 1. С. 176.

<sup>22</sup> См.: Малеин Н.С. Имущественная ответственность в хозяйственных отношениях. М., 1968. С. 35–48.

*Н. А. Жирнова\**

**Банковская и налоговая тайна  
в системе правовых режимов информации  
с ограниченным доступом**

В данной статье рассмотрены проблемы соотношения режимов банковской и налоговой тайны с режимами профессиональной, служебной, коммерческой тайны, а также с режимом персональных данных. В силу комплексности институтов налоговой и банковской тайны в действующем законодательстве делается вывод о том, что по своей правовой природе налоговая тайна является одновременно и тайной служебной, а банковская тайна – тайной профессиональной. При этом, исходя из того, что изначально и банковская, и налоговая тайна – по своей сути информация (причем, самого разнообразного характера), они могут соотноситься с такими видами конфиденциальной информации, как персональные данные, коммерческая тайна.

The article considers the problems of correlation of banking secrecy and tax secret to different modes of professional, official and commercial secret, and also to mode of personal data. According to complexity of institutes of tax secret and bank secret in active legislation it may be concluded that in law sphere tax secret is also an official secret, and a banking secrecy is professional secret. Besides it can be said that banking secrecy and tax secret is a sort of information and it can be correlated to such things like personal data and commercial secret.

*Ключевые слова:* банковская тайна, налоговая тайна, профессиональная тайна, служебная тайна, коммерческая тайна, персональные данные.

*Key words:* banking secrecy, tax secret, professional secret, official secret, commercial secret, personal data.

Банковская и налоговая тайна по своей сути информация, причем информация с ограниченным доступом. Иными словами, на данные виды информации распространяются все признаки правового режима информации с ограниченным доступом.

---

\* Аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии.

Определение банковской тайны дается, во-первых, в ч. 1 ст. 26 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (ред. 29.06.2012): «Кредитная организация гарантирует тайну об операциях, о счетах и вкладах своих клиентов и корреспондентов»<sup>1</sup>, а во-вторых, в п. 1 ст. 857 ГК РФ «Банк гарантирует тайну банковского счета и банковского вклада, операций по счету и сведений о клиенте»<sup>2</sup>.

Понятие налоговой тайны содержится в п. 1 ст. 104 Налогового кодекса, в соответствии с которой налоговую тайну составляют любые полученные налоговым органом, органами внутренних дел, органом государственного внебюджетного фонда и таможенным органом сведения о налогоплательщике, за исключением сведений: 1) являющихся общедоступными, в том числе ставших таковыми с согласия их обладателя – налогоплательщика; 2) об идентификационном номере налогоплательщика; 3) о нарушениях законодательства о налогах и сборах и мерах ответственности за эти нарушения; 4) предоставляемых налоговым (таможенным) или правоохранительным органам других государств в соответствии с международными договорами (соглашениями), одной из сторон которых является Российская Федерация, о взаимном сотрудничестве между налоговыми (таможенными) или правоохранительными органами (в части сведений, предоставленных этим органам); 5) предоставляемых избирательным комиссиям в соответствии с законодательством о выборах по результатам проверок налоговым органом сведений о размере и об источниках доходов кандидата и его супруга, а также об имуществе, принадлежащем кандидату и его супругу на праве собственности<sup>3</sup>. Кроме этого, с 1 января 2013 г. п. 1 ст. 106 НК РФ будет дополнен подпунктом 6 следующего содержания: «6) предоставляемых в Государственную информационную систему о государственных и муниципальных платежах, предусмотренную Федеральным законом от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»»<sup>4</sup>.

Понятие «правовой режим» применяется к самым разным сферам правового регулирования и объектам правовых отношений. Д.Н. Бахрах

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492; 2012. № 27. Ст. 3588.

<sup>2</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 янв. 1996 г. № 14-ФЗ (ред. 30.11.2011) // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410; 2011. № 49 (ч.1). Ст. 7014.

<sup>3</sup> Налоговый кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (ред. 29.06.2012) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824; 2012. № 27. Ст. 3588.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 27.06.2011 № 162-ФЗ (ред. от 06.12.2011) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О национальной платежной системе”» // СЗ РФ. 2011. № 27. Ст. 3873.

определил правовой режим как систему норм права, которая регулирует деятельность, отношения между людьми по поводу определенных объектов. При этом можно различать юридическую сторону режима (систему правил) и фактическую сторону (реальное осуществление режимных норм). Правовой режим – очень широкое юридическое понятие. Он означает, что действия, отношения урегулированы правом. Для их существования, развития, охраны используется система юридических средств воздействия (стимулирование, лицензирование, контроль, принуждение и др.). Понятие правового режима почти совпадает с понятием системы права, если она рассматривается с точки зрения отношений граждан, организаций в связи с определенными объектами (режим собственности, режим природных объектов, режим службы плюс многие другие составляющие правового режима)<sup>5</sup>.

В Словаре административного права правовой режим определен как «нормативно установленные правила относительно определенного предмета отношений или ситуаций, которые обязательно должны соблюдаться участниками отношений по поводу этого предмета (ситуации)»<sup>6</sup>.

Н.Н. Ковалева определяет правовой режим (применительно к информационным ресурсам) как возможность совершения или несорвершения с объектом права определенных действий, влекущих известный юридический результат<sup>7</sup>. В содержание правового режима информационных ресурсов включается: порядок документирования информации, положения о доступе к информационным ресурсам в зависимости от их категорий, принятие мер по охране информации<sup>8</sup>.

Исходя из вышеизложенного, можно выделить следующие режимы информации с ограниченным доступом: государственная тайна, служебная, профессиональная, коммерческая тайна, тайна частной жизни.

Определение служебной тайны дано в Указе Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188 «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера», согласно которому служебная тайна представляет собой служебные сведения, доступ к которым ограничен органами государствен-

---

<sup>5</sup> Бахрах Д.Н. Административное право России: учеб. для вузов. М.: Норма-Инфра-М, 2000. С. 225.

<sup>6</sup> Словарь административного права. М.: Правовая культура, 1999. С. 345.

<sup>7</sup> Ковалева Н.Н. Информационное право России: учеб. пособие. М.: Дашков и К, 2009. С. 94.

<sup>8</sup> Там же.

ной власти в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и федеральными законами<sup>9</sup>.

Долгое время правовое регулирование служебной тайны основывалось в основном на ч. 1 ст. 139 ГК: «информация составляет служебную или коммерческую тайну в случае, когда информация имеет действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности ее третьим лицам, к ней нет свободного доступа на законном основании и обладатель информации принимает меры к охране ее конфиденциальности»<sup>10</sup>. Законодательного акта, который бы более подробно регулировал правовой режим служебной тайны не было никогда, нет и сейчас.

В силу этого понятие служебной тайны по-разному трактуется в научной литературе. Большинство ученых склонно придерживаться мнения, что к служебной тайне относятся те сведения о физических лицах и юридических лицах, которые становятся известными различным должностным лицам по роду их служебной деятельности, однако в силу своего особого характера не могут свободно распространяться. В силу этого к служебной тайне относят тайну следствия, врачебную, налоговую, адвокатскую тайну и др.<sup>11</sup>.

Некоторые, однако, склонны считать, что к служебной тайне должны относиться лишь сведения о «скрытой» служебной деятельности государственных и муниципальных органов (например, сведения, связанные с организацией и проведением оперативной деятельности налоговых органов в целях выполнения задач, возложенных на них законом). При таком подходе налоговая, адвокатская и пр. тайны должны считаться не служебными, а так называемыми «профессиональными»<sup>12</sup>.

Представляется, однако, что все вышеуказанные виды конфиденциальной информации являются служебной тайной, так как имеется общий признак: они становятся известными соответствующим должностным лицам в связи с их служебной деятельностью. Таким образом, можно согласиться с Н.Н. Ковалевой и дать следующее определение служебной тайны – это защищаемая законом конфиденциальная информация, ставшая известной в государственных органах или органах местного самоуправления

---

<sup>9</sup> См.: Указ Президента РФ от 06.03.1997 № 188 «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера» // СЗ РФ. 1997. № 10. Ст. 1127.

<sup>10</sup> Утратила силу с 1 января 2008 г.

<sup>11</sup> См.: Костров Д. Чтобы лучше защитить, надо точно разграничить // <http://www.bytemag.ru>. по сост. на 18.12.2008.

<sup>12</sup> См.: Туманова Л.В., Снытников А.А. Обеспечение и защита права на информацию. М., 2001. С. 234.

на законных основаниях, в силу исполнения ими служебных обязанностей, а также служебная информация о деятельности самого органа<sup>13</sup>. Из этого определения можно выделить следующие критерии охраноспособности информации, составляющей служебную тайну: 1) информация, составляющая собственную служебную информацию о деятельности самого органа власти; 2) охраноспособная конфиденциальная информация, составляющая коммерческую, банковскую, профессиональную тайну, тайну частной жизни – «чужая тайна»; 3) сведения, не являющиеся государственной тайной и не подпадающие под перечень сведений, доступ к которым не может быть ограничен; 4) информация, полученная в силу исполнения служебных обязанностей. Выделяют следующие объекты служебной тайны: военная тайна, тайна следствия, судебная, налоговая тайна.

Таким образом, налоговая тайна является видом тайны служебной, т. е. ее составляют сведения, полученные строго определенными в законе субъектами исключительно в силу выполнения ими своих служебных обязанностей, связанными с государственной или муниципальной службой.

Профессиональная тайна определяется тремя признаками: 1) профессиональная принадлежность; 2) конфиденциальная информация добровольно доверяется лицу, исполняющему соответствующие профессиональные обязанности, по выбору владельца этой информации; 3) у лица, к которому поступает такая информация, возникает обязанность обеспечить ее сохранность<sup>14</sup>. Профессиональная тайна, таким образом, это защищаемая законом информация, доверенная или ставшая известной лицу исключительно в силу исполнения им профессиональных обязанностей, не связанная с государственной или муниципальной службой<sup>15</sup>. Исходя из этого определения можно выделить следующие критерии ее охраноспособности: 1) информация стала известной в силу профессиональных обязанностей; 2) держатель этой информации не состоит на государственной или муниципальной службе; 3) не относится к государственной или коммерческой тайне. Объектами (видами) профессиональной тайны являются: тайна связи, врачебная, нотариальная, адвокатская, усыновления, страхования, исповеди, банковская тайна.

Отнесение банковской тайны именно к категории тайны профессиональной обусловлено тем, что сведения, ее составляющие, доверяются со-

---

<sup>13</sup> См. Ковалева Н.Н. Указ. соч. С. 107.

<sup>14</sup> См.: Ковалева Н.Н. Указ. соч. С.113.

<sup>15</sup> См.: Там же.



трудникам кредитных учреждений именно в силу выполнения ими своих профессиональных обязанностей, не связанными, как правило, с государственной или муниципальной службой.

Хотелось бы остановиться также на проблеме соотношения сведений, составляющих банковскую и налоговую тайну, с таким видом информации с ограниченным доступом, как персональные данные. Персональные данные – любая информация, относящаяся к определенному или определяемому на основании такой информации физическому лицу (субъекту персональных данных). К таким данным, в частности, относятся фамилия, имя, отчество, год, месяц, дата и место рождения, адрес, семейное, социальное, имущественное положение, образование, профессия, доходы и т. д.<sup>16</sup> Определение не связывает персональные данные с режимом ограниченного доступа, но, по сути, большая часть персональных данных может находиться в различных режимах конфиденциальности (врачебная, банковская тайна, тайна страхования, усыновления и др.). В состав банковской тайны входят «сведения о клиенте», которыми являются, например, фамилия, имя, отчество, номер ИНН, адрес проживания и тому подобные сведения, позволяющие идентифицировать клиента кредитной организации. Так, Д.А. Ястребов пишет, что персональные данные являются тайной «первичной», а банковская тайна – «вторичной»; режим банковской тайны не совпадает с режимом персональных данных даже в отношении банковской информации, касающейся физических лиц<sup>17</sup>.

ФСТЭК предлагает выделять персональные данные из информационных систем, содержащих информацию ограниченного доступа и защищаемых в режиме тайны, что во многих случаях не реализуемо. Выделение персональных данных из общего массива охраняемой информации создает для оператора проблему соотношения требований по технической защите информации, а также проблему соотношения прав и обязанностей субъектов в отношении защищаемой информации<sup>18</sup>. Выполнение в банковской сфере данных требований наталкивается на ряд серьезных ограничений и трудностей финансового, организационного и методического характера.

---

<sup>16</sup> См.: ст. 3 Федерального закона РФ от № 152-ФЗ «О персональных данных» (ред. 25.07.2011) // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч.1). Ст. 3451; Рос. газета. 2011. 27 июля.

<sup>17</sup> Ястребов Д.А. Соотношение банковской тайны и персональных данных // Регламентация банковских операций: док-ты и комментарии, 2007. № 2. С. 74.

<sup>18</sup> См.: Коржов В. Некоторые правовые проблемы применения Федерального закона «О персональных данных» // Первый российский портал о персональных данных // URL:// <http://persondata.ru/post.php?n=32> (дата обращения: 06.09.2011).

Это обусловлено несогласованностью норм Закона «О персональных данных» с нормами действующего отраслевого законодательства, отсутствием должной нормативной базы подзаконного уровня, игнорированием ресурсных возможностей банков выполнить работы по защите персональных данных<sup>19</sup>.

Банковская тайна по российскому праву представляет собой особый режим информации с ограниченным доступом. Если же в состав банковской тайны входят сведения, подпадающие одновременно под режим персональных данных, то в этом случае можно говорить о переходе конфиденциальной информации из одного режима в другой и соответственно о необходимости выполнения особых требований по защите персональных данных.

Персональные данные также могут входить и в состав налоговой тайны, исходя из очень широкого определения как самой налоговой тайны (ст. 102 НК), так и из определения собственно персональных данных. Положения вышеуказанного Федерального закона «О персональных данных» будут также распространяться и на деятельность налоговых органов, и кредитных учреждений, так как «действие Закона распространяется на все отношения, связанные с обработкой персональных данных с использованием (или без использования) средств автоматизации, если обработка данных без использования таких средств соответствует характеру действий (операций), совершаемых с данными, с использованием средств автоматизации»<sup>20</sup>.

Интересен вопрос о соотношении банковской и коммерческой тайны. Коммерческая тайна – режим конфиденциальности информации, позволяющий ее обладателю при существующих или возможных обстоятельствах увеличить доходы, избежать неоправданных расходов, сохранить положение на рынке товаров, работ, услуг или получить иную коммерческую выгоду<sup>21</sup>.

Информация составляет коммерческую тайну если это научно-техническая, технологическая, производственная, финансово-экономическая или иная информация (в том числе составляющая секреты производства (ноу-хау)), которая имеет действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности ее третьим лицам, к которой нет сво-

---

<sup>19</sup> См.: Интервью с А. Гриценко, начальником службы безопасности банка «Возрождение» // Финанс. известия. 2009. № 10.

<sup>20</sup> Ст. 1 Федерального закона РФ от № 152-ФЗ «О персональных данных» (ред. 11.07.2011) // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч.1). Ст. 3451; Рос. газета. 2011. 27 июля.

<sup>21</sup> См.: ст. 3 Федерального закона «О коммерческой тайне» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3283.

бодного доступа на законном основании и в отношении которой обладателем такой информации введен режим коммерческой тайны<sup>22</sup>.

Таким образом, можно выделить три признака относимости информации к коммерческой тайне: 1) информация имеет действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности ее третьим лицам; 2) отсутствует свободный доступ к информации; 3) обладатель информации принимает меры к охране ее конфиденциальности. Первый признак означает, что к коммерческой тайне не могут быть отнесены сведения, которые заведомо не могут обладать коммерческой ценностью. Например, не может быть коммерческой тайной информация о планировке офиса фирмы и т. п. Информация теряет свой статус коммерческой тайны в случае, если она становится общедоступной, т. е. отсутствует второй признак коммерческой тайны. Речь идет о случаях, когда сам владелец информации опубликовал ее в СМИ и тем самым сделал ее известной широкому кругу лиц.

Информация не будет признана коммерческой тайной также в тех случаях, когда ее владелец, хотя и не разгласил информацию сам, но не принял мер по ее охране от доступа других лиц, т. е. доступ к ней был открыт для каждого<sup>23</sup>.

Многие авторы приходят к выводу, что банковская тайна входит в состав коммерческой, например, если дифференцированно подходить к составу коммерческой тайны и выделять секреты производства или деятельности, конфиденциальные сведения о самом предпринимателе, конфиденциальные сведения о клиенте, контрагенте по договору и иных связанных с предпринимателем лицам и их операциях, то к последней группе можно отнести банковскую тайну<sup>24</sup>.

Представляется, что следует согласиться с точкой зрения А.С. Селивановского, который различает вышеуказанные виды информации по следующим признакам:

1. Обязанность охраны банковской тайны возникает в силу закона вне зависимости от волеизъявления субъектов отношений. Коммерческая тайна, наоборот, приобретает свой статус только после одностороннего объявления. Законодательство определяет содержание, субъекты и порядок

---

<sup>22</sup> См.: Там же.

<sup>23</sup> См.: Строганова И.В. Правовой режим конфиденциальной информации (гражданско-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004. С. 7.

<sup>24</sup> Гребенников А.В. Соотношение понятий «коммерческая тайна» и «банковская тайна». [Электронный ресурс]. [http://www.stavedu.ru/\\_docs/pdf/vuz-chursin/\\_confer/cyclesX/4/08.pdf](http://www.stavedu.ru/_docs/pdf/vuz-chursin/_confer/cyclesX/4/08.pdf) (дата доступа 27.03.2011).

предоставления банковской тайны. Напротив, объем и круг лиц обладающих доступом к коммерческой тайне устанавливается организацией самостоятельно.

2. Банковская тайна характеризуется вспомогательным (акцессорным) характером по отношению к заключенному между банком и клиентом договором, так как передача конфиденциальных сведений от клиента к кредитной организации происходит в целях обеспечения надлежащего оказания соответствующих услуг по договору. У коммерческой тайны, напротив, отсутствуют признаки акцессорности – объявление коммерческой тайны есть самоцель действий субъекта.

3. У банковской тайны обязанности охраны ее относительно: одному управомоченному лицу (клиенту) противостоит одно обязанное (кредитная организация). У коммерческой тайны обязанности по ее охране, наоборот, абсолютны: одному управомоченному лицу (обладателю сведений) противостоит неопределенный круг лиц, обязанных отказаться от посягательств на сведения, составляющие коммерческую тайну.

4. Банковская тайна в отличие от коммерческой не может быть предметом сделок (купли/продажи) по сделкам с третьими лицами.

5. Коммерческая тайна характеризуется осуществлением ее обладателем мер к защите ее от несанкционированного доступа, т. е. владелец коммерческой тайны всегда обеспечивает ее охрану в собственных интересах. В случае с банковской тайной законом установлена обязанность ее охраны только за владельцами и пользователями информации в интересах обладателя, но не за самим обладателем информации.

6. Коммерческая тайна обязательно характеризуется действительной или потенциальной коммерческой ценностью. Обладатель тайны имеет финансовую заинтересованность в ее охране. Защита банковской тайны подразумевает охрану всей информации, связанной с определенными законом банковскими операциями, в том числе и не имеющей коммерческого интереса. Таким образом, у кредитной организации существует лишь ответственность за нарушение банковской тайны<sup>25</sup>.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующие выводы: и банковская, и налоговая тайна являются комплексными правовыми институтами, т. е. регулируются нормами различных отраслей права: админи-

---

<sup>25</sup> Селивановский А.С. Банковская тайна: состояние и проблемы // Бухгалтерия и банки. № 8. 2006. С. 35–38.

стративным, финансовым, информационным, гражданским. И данное обстоятельство находит свое отражение, в частности, еще и в том, что по своей правовой природе налоговая тайна является одновременно и тайной служебной, а банковская – тайной профессиональной. В силу того, что изначально и банковская, и налоговая тайна являются по своей сути информацией (причем, самого разнообразного характера), они могут соотноситься с такими видами конфиденциальной информации, как персональные данные, коммерческая тайна.

*С. А. Зотов \**

## **Материальные и процессуальные права и обязанности как основные составляющие правового статуса налогоплательщика**

В статье раскрывается понятие материальных и процессуальных прав, которые определяют в совокупности основное содержание статуса налогоплательщика. Автор рассматривает материальные и процессуальные права в качестве взаимосвязанных элементов, находящихся свое развитие в Налоговом кодексе Российской Федерации.

The article reveals the notion of substantive and procedural rights, which determine the substance together, the status of the taxpayer. The author examines the material and procedural law, as interrelated elements, as elaborated in the tax code of the Russian Federation.

*Ключевые слова:* налоговое правоотношение, права, обязанности, статус, налогоплательщик.

*Key words:* tax relations, rights, duties, status, the taxpayer.

Права и обязанности субъектов налоговых правоотношений образуют их юридическое содержание, при этом они также служат наполнением правового статуса налогоплательщика. В науке финансового права разработано несколько классификаций финансовых правоотношений, но наиболее распространенным является их деление по функциональному критерию на регулятивные и охранительные, а также на материальные и процессуальные<sup>1</sup>.

Правовая процедурная форма, в которую облечены налоговые правоотношения, обуславливает существование (наряду с материальными) налоговых процессуальных отношений. Права и обязанности, составляющие материальные и процессуальные налоговые правоотношения, неодинако-

---

\* Аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии

<sup>1</sup> См., например: Финансовое право: учеб. / А.Р. Батяева, К.С. Бельский, Т.А. Вершило и др.; отв. ред. С.В. Запольский. 2-е изд., испр. и доп. М.: КОНТРАКТ, Волтерс Клувер, 2011 // КонсультантПлюс.

вы, однако для отечественного законодательства объединение правовых норм, их устанавливающих, в рамках одного законодательного акта (Налогового кодекса РФ) является традиционным. Налоговый процесс в России не выделяется в самостоятельный вид судопроизводства, хотя в ряде экономически развитых государств – Германии, США действуют специальные процедуры разрешения налоговых споров<sup>2</sup>, а во Франции даже принят Налоговый процессуальный кодекс<sup>3</sup>.

Как отмечает Е.Е. Якушкина, процессуальное налоговое правоотношение возникает позднее материального, оно является своеобразным вынужденным продолжением отношения материального. Иначе говоря, материальное правоотношение реализуется в процессуальном, в рамках которого материально-правовое притязание управомоченного субъекта и удовлетворяется<sup>4</sup>.

Аналогичной позиции о вторичности («служебном характере») налогового процессуального правоотношения придерживается и Н.П. Кучерявенко, который считает, что основное назначение процессуальных норм – обеспечение реализации норм материальных<sup>5</sup>.

Нивелирование значения финансово-процессуальных норм имеет место и в работе Н.Я. Гринченко «Процессуальные нормы в финансовом праве», существование которых автор объясняет конфликтностью финансово-правовых отношений. Процессуальные нормы, по мнению Н.Я. Гринченко, определяют процедуру разрешения конфликтов, вносят упорядоченность в финансовые правоотношения<sup>6</sup>.

Представляется, что предназначение процессуальных налогово-правовых норм гораздо шире, чем регламентация процедуры разрешения налоговых споров. Действительно, налоговые отношения конфликтны, поскольку отчуждение части собственности существенным образом затрагивает частные интересы налогоплательщика, но они не могут быть

---

<sup>2</sup> См., например: Носырева Е. Альтернативные средства урегулирования споров в США // Хоз-во и право. 1998. № 1. С. 91; Озерова Т.А. Понятие налогового процесса: современная концепция // Финанс. право. 2010. № 8. С. 33–36.

<sup>3</sup> См.: Шаповалов М.А. Система источников банковского права Франции: возможности использования положительного зарубежного опыта // Вестн. Саратовск. гос. акад. права. Саратов: Саратовск. гос. акад. права, 2009. № 2. С. 121.

<sup>4</sup> См.: Якушкина Е.Е. Взаимосвязь налогового материального и процессуального права // Финанс. право. 2012. № 1. С. 38–40.

<sup>5</sup> См.: Кучерявенко Н.П. Объект налогового правоотношения и объект налогообложения: содержание и соотношение понятий // Финанс. право. 2003. № 3. С. 12.

<sup>6</sup> См. подробнее: Гринченко Н.Я. Процессуальные нормы в финансовом праве // Право и гос-во: приоритеты XXI века: материалы Всерос. науч.-практ. конф. (Барнаул, 29–30 сент. 2006 г.). Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2007. С. 125–129.

ограничены рамками процедуры по урегулированию налоговых споров, так как в этом случае игнорируется существование большого массива процессуальных налоговых правоотношений, охватывающих порядок осуществления налогообложения: установления, исчисления, взимания налогов и сборов (налогово-правовые процедуры), порядок реализации всех без исключения регулятивных и охранительных налогово-правовых норм.

М.В. Карасева считает, что налоговый процесс представляет собой определенную, интенсивно развивающуюся совокупность процедурных норм, регулирующих и обеспечивающих исполнение налоговой обязанности, и говорит о появлении отрасли налогового процесса, что возможно, только если появится Налогово-процессуальный кодекс и специализированные налоговые суды<sup>7</sup>.

Действительно, как уже было отмечено, концепция Налогового кодекса РФ и более чем десятилетие правоприменительной практики идут по пути единения процессуальных и материальных норм в структуре одного нормативно-правового акта, а налоговые споры разрешаются в рамках существующих видов процедур. Подобная тенденция развития российского налогового законодательства видится оправданной и целесообразной.

Материальные и процессуальные права представляют собой взаимосвязанные элементы одного механизма правового регулирования налоговых отношений и одни являются предпосылкой для реализации других, служат их наполнением, либо внешним выражением.

Необходимо всецело поддержать мнение Н.П. Кучерявенко о том, что налоговое регулирование призвано не просто провозгласить необходимость уплаты налогов и обозначить размеры этих сумм, но прежде всего урегулировать и гарантировать действия участников налоговых отношений, обеспечивающих их непосредственное поступление государству и территориальным громадам.

Регулятивное воздействие процессуального права реализуется через закрепление определенных правил процедуры, правил, обеспечивающих соблюдение определенного порядка. Эти правила устанавливают очередность и последовательность действий субъектов процессуальных отношений и группируются в определенные образования, выражающие содержание разновидностей процедур<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> См.: Карасева М.В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). М.: Юрист, 2005. С. 74.

<sup>8</sup> См.: Кучерявенко Н.П. Правовая природа процессуального регулирования налоговых отношений // Очерки финансово-правовой науки современности: моногр. / под общ. ред. Л.К. Вороновой и Н.И. Химичевой. М. – Харьков: Право, 2011. С. 425–427.



Таким образом, последовательная цепочка механизма налогового правового регулирования, являющегося частью правового регулирования в целом, может быть представлена следующим образом: создание налогового правовой нормы, формирование различных правовых статусов налогоплательщиков и других участников налоговых отношений посредством аккумуляции взаимосвязанных прав и обязанностей (по признакам вида налога, вида налогоплательщика, этапа взаимодействия налогоплательщика с другими участниками налоговых отношений и другим критериям) в обособленные группы, далее следует этап правоприменения, на котором реализуются права и исполняются обязанности (реальное поведение субъектов) участников правоотношений в рамках конкретного правового статуса.

Именно материальные нормы закрепляют правовой статус субъектов налогового права, но динамику этим нормам придают нормы процессуальные, образующие их юридическую форму, посредством которых данный статус будет реализовываться, а субъекты налогового права становятся субъектами налоговых правоотношений. Представляется, что рамки правового статуса налогоплательщика ограничивают свободу выбора налогоплательщиком той или иной процессуальной формы для реализации материального права в рамках данного статуса. Так например, достаточно жесткие процедурные условия получения инвестиционных налоговых кредитов не позволяют данному институту в должной мере выполнять ту роль, которая отведена ему в системе стимулов инвестиционной деятельности<sup>9</sup>.

Ранее действовавшая редакция п. 2 ст. 67 Налогового кодекса РФ предусматривала, что сумма инвестиционного налогового кредита не могла превышать 30 процентов стоимости приобретенного заинтересованной организацией оборудования, используемого при проведении научно-исследовательских или опытно-конструкторских работ либо технического перевооружения собственного производства, в том числе направленного на создание рабочих мест для инвалидов или защиту окружающей среды от загрязнения промышленными отходами и (или) повышение энергетической эффективности производства товаров, выполнения работ, оказания услуг, а также при осуществлении этой организацией инвестиций в создание объектов, имеющих наивысший класс энергетической эффективности.

Позднее тридцатипроцентный барьер был ликвидирован, однако по-прежнему пятилетний срок кредита (ст. 66 Налогового кодекса РФ) пред-

---

<sup>9</sup> См. например: Гордеева О.В. Инструменты налогового регулирования инновационной деятельности // Налоги. 2009. № 48. С. 7–14.

ставляется экономически необоснованным, поскольку за такой короткий период капитальные вложения не всегда могут окупиться. Исключение составляют лишь организации, включенные в реестр резидентов зоны территориального развития в соответствии с Федеральным законом от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>10</sup>, в отношении которых срок кредита может быть установлен до 10 лет.

В то же время, законодатель никак не урегулировал процедуру определения, расчета и установления срока инвестиционного налогового кредита в пределах пятилетнего срока, не установил основополагающие принципы (например, окупаемость проекта) его определения.

По аналогичным основаниям положения п. 3 ст. 66 Налогового кодекса РФ о единообразных предельных размерах сумм, на которые могут быть уменьшены платежи по налогам, также можно признать не учитывающими специфики конкретного налогоплательщика и сроков инвестиционного проекта.

Значимость совершенствования налогово-правовых процедур подтверждается постановкой в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.<sup>11</sup> целого ряда задач в этой сфере.

Как отмечается в данном концептуальном документе «механизмы налоговой политики, в том числе администрирования налогов и сборов, должны предусматривать упрощение налоговой системы, снижение издержек налогоплательщиков, связанных с исполнением налогового законодательства, стимулировать перемещение финансовых центров и центров прибыли корпораций из стран с пониженным налогообложением в Россию».

В качестве первоочередных направлений по реализации поставленных задач предлагается, в частности, обеспечить упрощение процедур и форм налоговой отчетности, совершенствование процедур исчисления и возмещения налога на добавленную стоимость, упрощение вычета по налогу на добавленную стоимость по выданным и полученным авансам, освобождение от налогообложения прибыли доходов от реализации ценных бумаг, совершенствование системы налогообложения добычи нефти

---

<sup>10</sup> СЗ РФ. 2011. 49 (ч. 5). Ст. 7070.

<sup>11</sup> Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489; 2009. № 33. Ст. 4127.

для стимулирования разработки новых месторождений и полного использования потенциала уже разрабатываемых месторождений, создание эффективной системы налогообложения недвижимости как одного из важнейших источников доходов региональных и местных бюджетов, создание эффективной системы налогообложения при трансфертном ценообразовании, налогообложения консолидированной финансовой отчетности, упрощение процедуры рассрочки (отсрочки) задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также по пеням и штрафам в части увеличения сроков и упрощения процедур.

Нетрудно заметить, что задачи, поставленные в Концепции, в первую очередь будут реализовываться путем совершенствования именно процессуальных норм налогового права. Переход России к инновационному социально ориентированному типу экономического развития потребует наряду с отказом от повышения совокупной налоговой нагрузки в экономике упрощать механизмы и процедуры, связанные с исполнением материальных обязанностей по уплате налогов и сборов.

Можно сделать вывод, что юридическая форма, которая создается процессуальными налоговыми правоотношениями, призвана упорядочить взаимосвязи государства и налогоплательщика, в рамках которых государство получает в свое распоряжение финансовые ресурсы (налоговые доходы)<sup>12</sup>. Это означает, что процессуальные права и обязанности направлены на соблюдение определенных алгоритмов действий, последовательностей, сроков, условий и принципов такого взаимодействия. Несоблюдение указанных алгоритмов создает препятствие для реализации материальных

---

<sup>12</sup> Е.В. Суханова, анализируя налоговые правоотношения в правовой доктрине Португалии, рассматривает подходы к изучению налогового правоотношения в статике и динамике, через разложение на «фискальные правовые отношения» и «фискальные обязательственные отношения». Автор отмечает, что налоговое правоотношение и налоговая процедура соотносятся как форма и содержание, следовательно, вопросы налоговой правосубъектности и общения между субъектами рассматриваются как системообразующие элементы налогового правоотношения, а круг прав и обязанностей как единственно постулируемый способ реализации правовой нормы должен укладываться в рамки указанного правоотношения, составляя налоговую процедуру. В составе налогового правоотношения португальские теоретики выделяют собственно «фискальные правовые отношения», складывающиеся по поводу исполнения налогоплательщиком обязанности по передаче в фонды государства части своих денежных средств (осуществление налоговых выплат), и «фискальные обязательственные отношения» – термин, используемый для обозначения всей совокупности сопутствующих основному, «фискальному правоотношению», связей между активным и пассивным субъектами налогообложения. См. подробнее: Суханова Е.В. Португальская правовая доктрина о структуре и особенностях налоговых правоотношений // Реформы и право. 2011. № 4. С. 15–22.

прав налогоплательщиков, причем как со стороны налогоплательщика, так и со стороны налогового органа<sup>13</sup>.

Данный тезис может быть проиллюстрирован на примере инвестиционного налогового кредита, основания для получения которого должны быть подтверждены документально в силу п. 3 ст. 67 Налогового кодекса РФ. Непредставление необходимого перечня документов служит основанием для вынесения уполномоченным органом решения об отказе в предоставлении инвестиционного налогового кредита (п. 13 Приказ ФНС России от 28 сентября 2010 г. № ММВ-7-8/469@ «Об утверждении Порядка изменения срока уплаты налога и сбора, а также пени и штрафа налоговыми органами»<sup>14</sup>). С другой стороны, предоставление необходимого перечня документов налогоплательщиком, отвечающим иным требованиям для получения инвестиционного налогового кредита, порождает обязанность налогового органа такой кредит предоставить<sup>15</sup>.

Материальные и процессуальные налоговые правоотношения взаимосвязаны как форма и содержание, поэтому разграничение материальных и процессуальных прав и обязанностей налогоплательщиков имеет не только теоретический, но и практический характер. Специфика налоговых отношений позволяет заключить, что наибольшие трудности правоприменения возникают именно из-за недостаточной проработанности процессуальных норм, недостатки которых не позволяют налогоплательщикам в полной мере реализовать свои материальные права.

---

<sup>13</sup> Так, решением Высшего Арбитражного Суда РФ от 21 янв. 2008 г. № 14430/07 отдельные положения Порядка организации работы по предоставлению отсрочки, рассрочки, инвестиционного налогового кредита по уплате налогов и сборов, утвержденного Приказом ФНС РФ от 21 ноября 2006 г. № САЭ-3-19/798@ (документ утратил силу в связи с изданием Приказа ФНС РФ от 28 сентября 2010 г. № ММВ-7-8/469@) были признаны недействующими. Один из отмененных пунктов был признан ограничивающим права налогоплательщика на возможность обращения в ФНС России с заявлением об изменении срока уплаты федерального налога с применением такого способа обеспечения, как залог имущества, предусмотренного п. 1 ст. 72 Налогового кодекса РФ, наряду с поручительством. См.: Решение Высшего арбитражного суда РФ от 21 января 2008 № 14430/07 (документ опубликован не был, содержится в СПС «КонсультантПлюс»).

<sup>14</sup> Рос. газета. 12 нояб. 2010 г. № 256.

<sup>15</sup> Следует отметить, что на практике имели место случаи, когда в нарушение данного положения налоговый орган отказывал в предоставлении инвестиционного налогового кредита по иным основаниям. Например, ведение в отношении налогоплательщика производства по делу о налоговом правонарушении, что впоследствии было признано незаконным в судебном порядке. См., например: Определение Высшего арбитражного суда РФ от 25 августа 2010 г. № ВАС-11509/10 по делу № А76-23529/2009-54-352с (документ опубликован не был, содержится в СПС «КонсультантПлюс»).

*А. С. Кондукторов \**

**Об элементах фактического состава,  
порождающего правоотношение по уплате налога  
в связи с применением специальных налоговых режимов**

В статье исследуется последовательность возникновения юридических фактов, порождающих налоговое правоотношение при применении специальных налоговых режимов, а также продолжительность их существования.

The article addresses consistency of jural facts initiation that generate fiscal relations with the use of special tax treatments as well as duration of their existence.

*Ключевые слова:* юридический факт, фактический состав, налог, налоговое правоотношение, специальный налоговый режим.

*Key words:* jural fact, set of facts, tax, fiscal relation, special tax treatment.

Основанием для возникновения правоотношения по уплате налога в связи с применением упрощенной системы налогообложения, единого сельскохозяйственного налога и единого налога на вмененный доход является фактический состав, включающий следующие элементы: 1) наличие объекта налогообложения; 2) истечение налогового (отчетного) периода; 3) наличие статусного правоотношения, определяющего совокупность прав и обязанностей налогоплательщика, применяющего специальный налоговый режим.

Подробное исследование данного фактического состава требует раскрытия порядка накопления перечисленных элементов. Как указывает В.Б. Исаков, элементы фактического состава могут накапливаться в соответствии с одним из трех принципов: «принципа независимости» (необходимо одновременное существование всех юридических фактов, образующих состав, независимо от порядка их накопления), «принципа последовательности» (юридические факты, образующие состав, должны не только одновременно существовать, но должен быть соблюден порядок их

---

\* Аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии.

накопления), «принципа альтернативности» (из нескольких юридических фактов, для возникновения правоотношения достаточно одного)<sup>1</sup>.

Несомненно, что для возникновения рассматриваемого правоотношения необходимо одновременное наличие всех трех элементов фактического состава (в связи с чем следует сразу же отказаться от «принципа альтернативности»). Однако требуется ли соблюдение какой-либо последовательности их накопления? Нормы Налогового кодекса РФ<sup>2</sup> не содержат никаких определенно выраженных предписаний о порядке накопления элементов фактического состава правоотношения по уплате налога в связи с применением специальных налоговых режимов. Тем не менее, можно достаточно наглядно проследить некоторую очередность в возникновении юридических фактов, являющихся его элементами. Рассмотрим упрощенную систему налогообложения и систему налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей. Указанные специальные налоговые режимы имеют (как и всякий предусмотренный Налоговым кодексом РФ налог или налоговый режим) собственный объект налогообложения. По определению важнейшей характеристикой объекта налогообложения является налоговая база. Для исчисления налоговой базы как характеристики объекта налогообложения установлен самостоятельный, применяемый только в рамках конкретного специального налогового режима порядок определения доходов и расходов (ст. 346.15 и 346.16 Налогового кодекса РФ – для упрощенной системы налогообложения; ст. 346.5 Налогового кодекса РФ – для системы налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей). Поэтому говорить о существовании объекта налогообложения указанными специальными налоговыми режимами представляется возможным только с того момента, когда налогоплательщик начинает осуществлять налоговый учет доходов и расходов в соответствии с правилами, предусмотренными ст. 346.5, 346.15 и 346.16 Налогового кодекса РФ.

Если налогоплательщик определяет доходы и расходы в соответствии с иными статьями Налогового кодекса РФ, это означает, что он исчисляет налоговую базу, являющуюся характеристикой какого-то иного объекта налогообложения (например, прибыли организации), а объекта налогообложения исследуемыми специальными налоговыми режимами не

---

<sup>1</sup> *Исаков В.Б.* Фактический состав в механизме правового регулирования. Саратов: Изд-во Саратовск. ун-та, 1980. С. 49–53.

<sup>2</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (в ред. от 21 апр. 2011 г., № 77-ФЗ) // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340; 2011. № 17. Ст. 2318.

существует. Иначе говоря, возможность применения тех или иных правовых норм, используемых для исчисления налоговой базы, является обстоятельством, подтверждающим, существование того или иного объекта налогообложения. Поэтому объект налогообложения упрощенной системой налогообложения или системой налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей возникает сразу же, как только налогоплательщик приобретает право применять ст. 346.5, 346.15 и 346.16 Налогового кодекса РФ. Такое право предоставляется налогоплательщику только после перехода на применение упрощенной системы налогообложения или системы налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей, т. е. после возникновения статусного правоотношения, определяющего права и обязанности налогоплательщика, применяющего один из указанных специальных налоговых режимов. Таким образом, объект налогообложения как элемент фактического состава правоотношения по уплате налога в связи с применением упрощенной системы налогообложения или единого сельскохозяйственного налога возникает и включается в фактический состав только после возникновения статусного правоотношения, дающего возможность применять данный специальный налоговый режим.

В соответствии со ст. 55 Налогового кодекса РФ<sup>3</sup> по окончании налогового периода определяется налоговая база, которая является стоимостной, физической либо иной характеристикой объекта налогообложения (ст. 53 Налогового кодекса РФ). Иными словами, к моменту истечения налогового периода имеется возможность определить стоимостную или другую характеристику объекта налогообложения, что подтверждает, что объект налогообложения уже существует.

Таким образом, накопление элементов фактического состава, порождающего правоотношение по уплате налога в связи с применением упрощенной системы налогообложения или единого сельскохозяйственного налога, осуществляется в следующей последовательности: первоначально происходит возникновение статусного правоотношения, определяющего право налогоплательщика на применение специального налогового режима (происходит переход на применение специального налогового режима). После этого фактический состав дополняется следующим элементом – объектом налогообложения данным специальным налоговым режимом. В

---

<sup>3</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (в ред. от 28 дек. 2010 г., № 404-ФЗ) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824; 2011. № 1. Ст. 16.

заключение формирования фактического состава к нему присоединяется юридический факт истечения налогового периода. С этого момента фактический состав является сформированным и порождает правовое последствие – правоотношение по уплате налога в связи с применением упрощенной системы налогообложения или системы налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей. Другими словами, обращаясь к обозначенным выше «типам структурной связи», порядок накопления элементов рассматриваемого фактического состава соответствует «принципу последовательности», согласно которому юридические факты, образующие состав, должны не только одновременно существовать, но должен быть соблюден порядок их накопления. Единственное дополнение, которое здесь необходимо сделать, состоит в том, что описанный порядок накопления элементов фактического состава имеет в своей основе не нормативное требование (Налоговый кодекс РФ не содержит даже намека на необходимость соблюдения некой последовательности накопления элементов), а логику развертывания фактического состава, которая обуславливается невозможностью существования одного элемента без предварительного возникновения другого.

Рассмотрим вопрос о последовательности накопления элементов фактического состава правоотношения по уплате налога в связи с применением системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности. Согласно ст. 346.29 Налогового кодекса РФ объектом налогообложения единым налогом признается вмененный доход налогоплательщика. Вмененный доход по своей сущности является юридической презумпцией «так как законодатель только предполагает о наличии (да и то в будущем!) у налогоплательщика какого-либо дохода и предписывает ему уплачивать налог не с фактически полученного, а только с предполагаемого дохода»<sup>4</sup>. Вопрос заключается в том, с какого момента можно говорить о наличии вмененного дохода? Расчет величины вмененного дохода (налоговой базы) имеет в своей основе оперирование величинами, которые заведомо известны (базовая доходность, коэффициенты К1 и К2, количество месяцев в налоговом периоде). Единственной переменной, используемой при определении налоговой базы, является величина физического показателя (количество работников, площадь торгового зала и пр.), которая, однако, исходя из ее характера, также в полной мере известна с момента начала осуществления предпринимательской

---

<sup>4</sup> Налоговое право России / отв. ред. Ю. А. Крохина. 3-е изд. М.: Норма, 2010. С. 220.



деятельности. Возможность безошибочно определить величину вмененного дохода в момент начала осуществления предпринимательской деятельности нужно рассматривать как подтверждение наличия в этот момент вмененного дохода (именно как подтверждение наличия вмененного дохода, а не как прогноз вмененного дохода, так как прогноз включает в себя элемент вероятности<sup>5</sup>, а величина вмененного дохода на момент начала осуществления предпринимательской деятельности может быть определена со стопроцентной точностью). Точно так же можно было бы предположить наличие вмененного дохода и до начала осуществления предпринимательской деятельности, однако говорить об объекте налогообложения до начала осуществления налогооблагаемой деятельности представляется неоправданным.

Исходя из вышесказанного, юридические факты, составляющие фактический состав правоотношения по уплате налога в связи с применением системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, накапливаются в следующем порядке: в момент начала осуществления облагаемой единым налогом на вмененный доход предпринимательской деятельности происходит одновременное возникновение объекта налогообложения (вмененного дохода) и статусного правоотношения, определяющего права и обязанности налогоплательщика, применяющего данный специальный налоговый режим (так как для перехода на применение единого налога не требуется никаких дополнительных действий (например, подачи заявления), а достаточно лишь осуществления определенной деятельности). Впоследствии наступает факт истечения налогового периода, и, так как все элементы фактического состава накоплены, происходит возникновение правоотношения.

Как известно, правоотношению по уплате налога присуща определенная цикличность: возникая (при наличии соответствующего фактического состава) в момент окончания налогового периода, оно реализуется, как правило, в течение срока уплаты налога и оканчивается в момент исполнения налоговой обязанности. По окончании следующего налогового периода правоотношение возникает вновь и снова реализуется посредством уплаты налога. Возникновение каждого очередного правоотношения обусловлено накоплением очередного фактического состава. Если сопоставить элементы фактического состава предшествующего и последующего

---

<sup>5</sup> Рузавин Г.И. Неопределенность, вероятность, прогноз // *Вопр. философии*. 2005. № 7. С. 65–78.

правоотношений по уплате налога в связи с применением специального налогового режима, можно выявить интересную особенность: каждый очередной фактический состав включает в себе два «новых» элемента (юридический факт наличия объекта налогообложения и юридический факт окончания налогового периода) и один элемент, перешедший в фактический состав очередного правоотношения из фактического состава прежнего правоотношения (статусное правоотношение). О «новизне» объекта налогообложения можно говорить ввиду того, что объект налогообложения прежнего правоотношения способен существенно отличаться (и, как правило, отличается) от объекта налогообложения очередного правоотношения своей основной характеристикой – величиной налоговой базы. Кроме того, если говорить о конкретном объекте налогообложения (например, о доходе) не как о сугубо юридическом институте, а понимая под ним еще и материально-вещественную категорию (например, денежную сумму в рублях РФ), становится ясно, что доход, полученный в предыдущем налоговом периоде, может быть отделен от дохода, полученного в следующем налоговом периоде, так как и тот и другой доходы могут быть овеществлены в конкретных, не связанных между собой материальных благах.

О новизне при возникновении каждого последующего правоотношения такого юридического факта, как окончание налогового периода, можно утверждать исходя из философского представления о времени. Во-первых, одним из признаков времени является длительность существования событий<sup>6</sup>. Событием в полной мере является и окончание налогового периода, которое представляет собой наступление определенного момента времени. Длительность существования события, в том числе указанного момента времени, «не может быть равной нулю. В противном случае данное событие просто не существовало бы»<sup>7</sup>. Тем не менее понятно, что момент времени есть нечто очень непродолжительное. Я.Ф. Аскин, например, определяя момент времени, пишет, что это «структурная единица течения времени, характеризующая минимальную длительность»<sup>8</sup>. Следовательно, длительность такого события, как момент окончания налогового периода, хоть и не равна нулю, но, разумеется, меньше календарного года. Иначе говоря, моменты окончания двух налоговых периодов значительно отделены друг от друга во времени (промежутком, равным двенадцати месяцам). Поэтому окончание предыдущего налогового периода и окончание следу-

---

<sup>6</sup> Аскин Я.Ф. Направление времени и временная структура процессов // Пространство. Время. Движение / отв. ред. И.В. Кузнецов. М.: Наука, 1971. С. 57.

<sup>7</sup> Аскин Я.Ф. Там же. С. 57–58.

<sup>8</sup> Аскин Я.Ф. Там же. С. 75.

ющего налогового периода, происходящие в моменты времени, разделенные календарным годом, должны считаться независимыми друг от друга юридическими фактами, последующий из которых не выступает продолжением предшествующего и никак непосредственно с ним не связан, т. е. является вновь возникшим.

Во-вторых, окончание данного налогового периода и предыдущего налогового периода являются моментами времени, которые, согласно Я.Ф. Аскину, по-разному характеризуются с точки зрения качественного аспекта временной последовательности: первый – как настоящее, второй – как прошлое<sup>9</sup>. Это означает, что, имея неодинаковые качественные характеристики, они должны рассматриваться не просто с позиций новизны одного по отношению к другому, а как два вовсе различных явления.

Однако статусное правоотношение, определяющее права и обязанности налогоплательщика, применяющего специальный налоговый режим, представляется более правильным рассматривать не как вновь возникающее в целях образования фактического состава, а как длящийся во времени юридический факт, который в неизменном виде участвует в качестве элемента в ряде последовательно возникающих фактических составов, порождающих череду аналогичных друг другу правоотношений. Длящееся статусное правоотношение, хотя и выступает в качестве юридического факта, само по себе является правовым последствием определенного юридического факта (фактического состава). Если налогоплательщик применял специальный налоговый режим в предыдущем налоговом периоде, для применения данного специального налогового режима в следующем налоговом периоде не требуется никаких дополнительных действий налогоплательщика. Не нужно предоставлять никаких новых заявлений и пр., достаточно неизменно осуществлять ту же предпринимательскую деятельность в очередном налоговом периоде. Другими словами, налогоплательщик в течение вновь наступившего налогового периода исполняет обязанности и осуществляет права, предусмотренные правовыми нормами о специальных налоговых режимах (располагает статусом налогоплательщика, применяющего специальный налоговый режим), однако никаких действий, которые могли бы быть признаны юридическими фактами, порождающими новое статусное правоотношение, не совершено. Следовательно, статусное правоотношение не возникло вновь, а продолжает действовать ранее возникшее статусное правоотношение. Таким образом,

---

<sup>9</sup> Аскин Я.Ф. Направление времени и временная структура процессов // Пространство. Время. Движение / отв. ред. И.В. Кузнецов. М.: Наука, 1971. С. 58–59.

статусное правоотношение является юридическим фактом «длящегося» характера и участвует в качестве элемента фактического состава в возникновении ряда последовательно сменяющих друг друга правоотношений по уплате налога в связи с применением специальных налоговых режимов.

Итак, логика развертывания фактического состава, влекущего возникновение правоотношения по уплате налога в связи с применением рассмотренных специальных налоговых режимов, обуславливает определенный порядок накопления элементов данного состава. Фактический состав правоотношения по уплате налога в связи с применением упрощенной системы налогообложения или единого сельскохозяйственного налога формируется в следующей последовательности: первоначально происходит возникновение статусного правоотношения, определяющего право налогоплательщика на применение специального налогового режима. После этого фактический состав дополняется следующим элементом – объектом налогообложения данным специальным налоговым режимом. В заключение формирования фактического состава к нему присоединяется юридический факт истечения налогового периода. Юридические факты, составляющие фактический состав правоотношения по уплате налога в связи с применением системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, накапливаются в следующем порядке: в момент начала осуществления облагаемой единым налогом на вмененный доход предпринимательской деятельности происходит одновременное возникновение статусного правоотношения и объекта налогообложения. Впоследствии наступает факт истечения налогового периода.

Состав перечисленных юридических фактов порождает правоотношение по уплате налога в связи с применением того или иного специального налогового режима по истечении каждого налогового периода. При этом фактический состав каждого очередного правоотношения заключает в себе два «новых» элемента (юридический факт наличия объекта налогообложения и юридический факт окончания налогового периода) и один элемент, перешедший в фактический состав очередного правоотношения из фактического состава правоотношения, возникшего по истечении предыдущего налогового периода, – статусное правоотношение. Иначе говоря, статусное правоотношение является юридическим фактом «длящегося» характера и участвует в качестве элемента фактического состава в возникновении ряда последовательно сменяющих друг друга правоотношений по уплате налога в связи с применением специальных налоговых режимов.

*А. А. Краснова* \*

## **Стадии налогового законоотворчества субъектов Российской Федерации**

В статье речь идет об анализе и поиске решения проблем, возникающих при осуществлении законоотворчества субъектов Российской Федерации в налоговой сфере. Рассмотрены вопросы согласования федерального и регионального налогового законодательства, развития и эффективности регионального законоотворчества в сфере налогообложения, дается определение и раскрывается содержание стадий законоотворческого процесса.

The article is devoted to analysis and problem-solving search by law-making process of the Russian Federation Subjects in taxation. The issues which are considered: the consolidation of federal and regional tax law-making, development and effectiveness of regional tax law-making. The author defines and discovers the content of the law-making stages.

*Ключевые слова:* законоотворчество, стадия законоотворческого процесса, прогнозирование, планирование, разграничение компетенции.

*Key words:* law-making, stage of law-making process, foreseeing, planning, subolivision of competencies.

За последние два десятилетия политические и экономические преобразования и реформы в Российском государстве потребовали от регионов интенсивного налогового законоотворчества. Одна из актуальных проблем в теории права – стадии законоотворческого процесса.

В.П. Кондратьев отмечает очевидность того, насколько важным является значение самого процесса создания закона, процедуры выработки первоначальной его концепции, составления и обсуждения его проекта, учета мнений и интересов различных социальных групп, соотношения с другими, уже действующими нормативными актами, способность будущего закона субъекта РФ адаптироваться в действующей налоговой системе,

---

\* Сотрудник отдела виз, разрешений, приглашений и регистрации иностранных граждан УФМС России по Саратовской области.

определение экономических основ его существования и реализации в налоговых отношениях<sup>1</sup>.

Любая правотворческая деятельность и на федеральном уровне, и на региональном всегда состоит из юридически значимых действий (стадий), которые и образуют процесс правотворчества.

Определение стадии есть у Е.О. Чинаряна, а именно: стадия законотворческого процесса – это определенная, внутренне законченная фаза оформления акта как государственно-правового, в результате осуществления которой возникает новое качество создаваемого акта. Как точно подмечено в данной дефиниции, на каждой стадии (или этапе) законотворческого процесса, в т. ч. и регионального, возникает новое качество закона<sup>2</sup>. Полагаем, что данное определение понятия «стадия законотворческого процесса» можно считать удачным.

Содержание законотворческого процесса составляют прогнозирование и планирование законотворческой деятельности, подготовка проектов законов, принятие, официальное опубликование, введение в действие или прекращение действия, толкование, учет и систематизация законов.

Итак, установление и введение налогов осуществляется по строго определенной процедуре, включающей в себя несколько стадий. Рассмотрим и проанализируем данные стадии.

Прогнозирование – это получение информации о тенденциях, дальнейших путях и наиболее оптимальных формах развития налогового законодательства субъекта РФ; определение наиболее актуальных проблем, требующих порой незамедлительного правового регулирования в данном регионе страны. М.А. Седых пишет, что правотворческий процесс начинается с выявления потребностей в принятии нормы права<sup>3</sup>, и это верно. Органы власти субъекта РФ должны понять, где необходимо правовое регулирование, в какой области, сфере, где законодательство региона нуждается в устранении пробела, недочета, они должны выявить потребность в принятии закона.

---

<sup>1</sup> Кондратьев В.П. Теоретико-правовые проблемы законотворческого процесса в субъектах Российской Федерации (сравнительно-правовой анализ): автореф. дис. ... канд. юрид. наук, 2006. С. 3.

<sup>2</sup> Чинарян Е.О. Основные стадии законотворческого процесса // Совр. право. 2011. № 12. С. 8.

<sup>3</sup> Седых М.А. Доктринальное правосознание на стадии правотворчества // Юрид. наука. 2011. № 2. С. 14.

В рамках прогнозирования необходимо установить, какие из выявленных наиболее актуальных проблем и общественных потребностей в сфере налогообложения могут разрешиться без правового регулирования с учетом дальнейшего социально-экономического развития субъекта РФ, а какие требуют правового регулирования в виде новых законов или внесения изменений и дополнений в действующие законы; предложить последовательность решения выявленных проблем через законодательную деятельность субъектов России<sup>4</sup>. Субъект правотворчества должен понять необходимость урегулирования налоговых отношений и генерировать соответствующие цели правового регулирования на нормативном уровне.

Стоит согласиться и со следующей фазой, предложенной М.Ю. Осиповым, а именно: после осознания проблемы происходит выработка юридических средств и способов регулирования данной проблемы (общественных отношений), определение степени урегулированности отношений и закрепление решения проблемы в законе субъекта<sup>5</sup>. В данном случае можно говорить о том, что при определении предмета законодательного урегулирования должны быть определены и сферы отношений, которые могут быть урегулированы на более низком уровне (к примеру, при муниципальном правотворчестве) или вообще не нуждаются в правовой регламентации.

Таким образом, прогнозирование предназначено для того, чтобы законодательные (представительные) органы субъекта РФ могли четко определить проблему (к примеру, в сфере налогообложения), спрогнозировать ее дальнейшее развитие и последствия, найти пути и пределы ее решения, обсудить их и предложить внести изменения либо уже в действующие налоговые законодательные акты региона, либо принять новый закон субъекта РФ.

Прогнозирование проводится законодательными органами (или по их поручению научными организациями) либо специально созданными органами. В законодательстве целесообразно установить содержание самого прогнозирования, поскольку в законодательстве многих субъектов РФ не определяются задачи и стадии прогнозирования.

---

<sup>4</sup> Нормография: теория и методология нормотворчества: учеб.-метод. пособие / под ред. Ю.Г. Арзамасова. М.: Академ. проект; Трикста, 2007. С. 421–422.

<sup>5</sup> *Осинов М.Ю.* Виды и основные стадии правотворчества и правового регулирования // Совр. право. 2010. № 4. С. 11.

Следующим этапом налогового законотворчества после прогнозирования должно выступать текущее планирование работы законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации.

Ю.А. Тихомиров и Л.В. Андриченко отмечают, что системный подход к развитию законодательства субъекта РФ обеспечивается с помощью планирования законодательской деятельности, которое помогает скоординировать действия всех участников законотворческого процесса. Стоит согласиться с их мнением о том, что планирование способствует упорядоченному развитию законодательства региона, а не просто бессистемному и стихийному принятию законов парламентом, и формированию полноценной правовой базы.

Планирование законодательской деятельности осуществляется в соответствии с планами социально-экономического развития субъекта. К примеру, в соответствии с проектом Программы социально-экономического развития Саратовской области до 2012 г.<sup>6</sup> в сфере развития и совершенствования предпринимательства в области (п. 3.11) предлагается совершенствование законодательства, включая сферу налогообложения; в области бюджетной политики (п. 5.2) предлагается совершенствование законодательства области по региональным налогам, оптимизация налоговых льгот на основе анализа обоснованности и эффективности их применения.

В регионах России органы законодательной власти принимают документы, необходимые для осуществления планирования ими своей деятельности, в т. ч. программы законопроектных работ, рабочие планы и др. Программы (планы) региональной законодательной деятельности в сфере налогообложения целесообразно составлять систематически. В зависимости от текущих и стратегических целей законотворчества регионов программы (планы) могут составляться не менее чем на один год (ежегодные) либо на три–четыре года (перспективные)<sup>7</sup>. Данные сроки обусловлены тем, что проекты законов субъектов РФ готовятся в крайне короткие сроки. Следствием такой работы является низкое качество налогового законопроекта, которое может заключаться в неадекватном отражении в нем потребностей региона России, интересов его населения, наличии противоречий

---

<sup>6</sup> Сайт Правительства Саратовской области // <http://www.saratov.gov.ru>.

<sup>7</sup> См.: Тихомиров Ю.А., Зражевская Т.Д. Правотворчество области как субъекта РФ // Гос-во и право. 1997. № 1. С. 15 // *Ветров Д.М.* Региональное законодательство как источник конституционного права Российской Федерации: проблемы и перспективы / Вестн. Челяб. ун-та. Сер. 9. Право. 2002. № 2 (1). С. 56.



федеральному законодательству и слабой юридико-технической проработанности.

Ключевым этапом налогового законотворчества является создание рабочей группы для подготовки законопроекта и подготовка самого законопроекта. В целях разработки проектов законотворческими органами создаются комиссии из числа работников этих органов, депутатов, специалистов и ученых. Также к участию в разработке проектов могут привлекаться представители организаций, учреждений, общественных объединений, граждане.

Практика показывает, что проекты налоговых законов в большинстве субъектов РФ часто разрабатываются узкими специалистами, не имеющими юридических знаний и навыков. Налоговый закон субъекта России должен не только соответствовать Конституции РФ, Налоговому кодексу РФ и иному законодательству, но и отвечать основным качественным параметрам, быть понятным обществом, органично вписываться в систему права. И все это, по мнению М.А. Седых, связано с тем, что правотворчество субъектов России связано с уровнем правовой культуры лиц, участвующих в процессе подготовки, обсуждения, издания законов, и состоит в непосредственной связи с правосознанием людей, занимающихся правотворчеством<sup>8</sup>.

Поэтому представляется важным закрепить нормативное положение о том, что законодательный орган, создавая рабочую группу по подготовке налогового законопроекта, обязан включать в нее юриста с опытом работы в налоговой сфере и научных работников соответствующего профиля. Создаваемые группы – это не постоянно функционирующие структуры, а временные образования для разработки одного проекта.

Временные группы разработчиков во многих субъектах Федерации – основная, преимущественная организационная форма для разработки проектов налоговых законов, особенно в тех регионах, где не созданы институты (центры) регионального законотворчества. Законодательные органы могут на договорной основе поручить разработку налогового законопроекта научным учреждениям, отдельным ученым либо специалистам. К законотворческой работе необходимо привлекать наиболее авторитетные научные центры.

---

<sup>8</sup> Седых М.А. Доктринальное правосознание на стадии правотворчества // Юрид. наука. 2011. № 2. С. 15.

Важным условием подготовки проекта закона субъекта РФ должно быть наличие положений о целях и задачах законопроекта, о финансово-экономических расчетах (если принимаемый налоговый закон повлечет расходы из бюджета субъекта РФ), о перечнях правовых актов, которые в связи с принятием закона должны быть изменены, дополнены, признаны утратившими свою юридическую силу или вновь разработаны.

Н.И. Воробьев отмечает, что еще одной важной проблемой налогового законодательства субъектов РФ является его методологическая дефектность. Авторы законопроектов часто полагают, что результаты их труда будут работать в идеальном обществе, где живут законопослушные налогоплательщики. В итоге рождается не приспособленный для функционирования закон, действующий достаточно непродолжительное время. Ситуация изменится к лучшему только тогда, когда каждая законодательная проблема будет подвергаться глубокой научной проработке, пишет Н.И. Воробьев<sup>9</sup>. Именно поэтому важной частью данного этапа налогового законодательства является проведение правовой и научной (специализированной или комплексной) экспертизы и апробации проекта закона. М.Ф. Казанцев также указывает на особое значение в настоящее время научной юридической экспертизы всех без исключения проектов законов<sup>10</sup>.

Независимая экспертиза законов является важнейшим технологическим этапом регионального налогового законодательства. Именно она способствует качеству налоговых законов и созданию научно обоснованной системы принимаемых нормативно-правовых актов, их согласованности и помогает выявить возможные негативные экономические и другие последствия при их реализации.

На практике проекты налоговых законов направляются законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ в научные учреждения. Но целесообразнее иметь при законодательном органе государственной власти каждого субъекта РФ экспертные советы, в которые входили бы ученые различных специальностей.

---

<sup>9</sup> Региональное законодательство от количества – к качеству / Гос-во и право. 1999. № 10 / Воробьев Н.И. Региональное законодательство как фактор правового обеспечения приоритетных национальных проектов // Социальное и пенсионное право. 2007. № 1. С. 27.

<sup>10</sup> См.: Казанцев М.Ф. Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации. Проблемы становления и опыт проекта законодательного кодекса. Екатеринбург, 1998. С. 48 // Ветров Д.М. Региональное законодательство как источник конституционного права Российской Федерации: проблемы и перспективы / Вестн. Челяб. ун-та. Сер. 9. Право. 2002. № 2(1). С. 56.

Немаловажное значение в более качественной подготовке налогового законопроекта имеет и его апробация. Представляется целесообразным включать в составы научных экспертных советов специалистов-практиков, которые бы организовывали апробацию законопроектов в структурных подразделениях исполнительного органа власти или иных организациях. Такой подход повышает комплексность и результативность проверки налогового законопроекта.

Считаем необходимым отметить, что принятие, в частности, налогового закона (и в целом принятие иных законов субъекта РФ) должно происходить при тщательном анализе ситуации, в связи с которой он принимается, должна быть экспериментально разработана модель изменения общественных отношений, которые он призван урегулировать, изучены последствия его принятия и пр.

Апробация будущего закона пока не нашла в регионах России широкого распространения, так как на ее проведение требуется определенный период времени, а как было отмечено ранее, многие законопроекты в субъектах России готовятся быстро, и таким образом, не хватает времени на их апробацию.

Заключение научной экспертизы налогового законопроекта субъекта РФ должно включать в себя оценку его соответствия Конституции РФ, НК РФ, иным федеральным законам, действующим законам субъекта РФ и указывать, какие позитивные и негативные последствия в экономическом, правовом и ином плане может повлечь за собой предлагаемый закон.

Представляется необходимым закрепить в законодательстве обязательное проведение специализированной или комплексной научной экспертизы и апробации налоговых и иных законопроектов как неотъемлемых частей этапа налогового законотворчества в регионах России.

Разработанные проекты законов в налоговой сфере вносятся в соответствующий законотворческий орган для обсуждения. В соответствии с законами субъектов РФ должны предоставляться дополнительные обоснования либо заключения о необходимости данного закона. Обсуждение проектов (их специфический анализ) происходит в соответствии с процедурой, которая предусмотрена в данном законодательном органе субъекта РФ.

Законы о налогах могут быть признаны легитимными только при условии их принятия с соблюдением установленной Конституцией РФ и законодательством юридической процедуры. Применительно к законам о налогах и сборах применяются не только общие процедуры принятия зако-

нов, но и предусмотрены особые требования, обусловленные спецификой объекта законодательного регулирования.

После подписания акты законодательства о налогах и сборах, непосредственно затрагивающие права и обязанности граждан РФ, исходя из содержания ст. 15 Конституции РФ могут применяться только в случае их официального опубликования и обнародования.

Исходя из вышеизложенного, представляется возможным и обоснованным определить налоговый законотворческий процесс как формирование воли публичной власти, придание ей общеобязательного характера посредством проведения юридических процедур, направленных на закрепление компромисса частных и публичных интересов в конкретном налоговом законе.

На сегодняшний день вопросы налогового законотворчества субъектов России являются одними из самых актуальных и проблемных. С одной стороны, предоставление Федерацией своим субъектам права на собственное законотворчество в сфере налогов и сборов и возрастание роли региональных законов является важным и положительным фактом в развитии России в целом. Но вместе с тем возникновение и развитие данного института ставит определенный ряд вопросов, таких как определение пределов законотворчества субъектов Федерации, согласование федерального и регионального налогового законодательства, развитие и эффективность регионального законотворчества в налоговой сфере.

Многие недостатки законотворческой практики регионального уровня обусловлены не только юридической некомпетентностью правотворческих органов субъектов РФ, но и несовершенством устанавливаемых РФ механизмов правового регулирования в налоговой сфере, отсутствием ряда актов федерального законодательства, которые должны служить правовой основой развития регулирования различных налоговых отношений на уровне субъекта РФ, необоснованным ограничением в ряде случаев возможности самостоятельного регулирования субъектами РФ подобных отношений и пр.

Важной причиной также является несовершенство механизма разграничения законотворческой налоговой компетенции между Федерацией и ее субъектами. Механизм разделения компетенции состоит из разграничения предмета регулирования между РФ и ее субъектами, а также определения их полномочий в закрепленных сферах.

Применительно к сфере ведения субъекта Федерации можно говорить о рамочном определении предмета его регулирования и указании в

общем виде способов осуществления правового воздействия на закрепленный предмет.

Показателем достижения баланса интересов РФ и ее субъектов в налоговой сфере является высокая степень согласованности норм и положений налоговых законов и подзаконных актов в РФ, которая достигается и обеспечивается с помощью четкого функционирования внутрисистемных связей налогового законодательства. Правильная организация модели разграничения полномочий в сфере налогового правотворчества служит не только средством определения правового статуса каждого субъекта в системе налоговых отношений, но и влияет на качество организации и эффективность реализации налоговых норм.

Подводя итог, можно сказать, что налоговые реформы, связанные с совершенствованием налогового законодательства продолжают непрерывно. Для повышения эффективности налоговых новшеств представляется необходимым использовать международный опыт налогового регулирования, активнее привлекать к законотворческой работе специалистов в области налогово-правовой науки и практики<sup>11</sup>.

Региональные законодатели могут и должны не только активно осуществлять формирование собственного регионального налогового законодательства, но и восполнять на уровне субъектов РФ те пробелы и недочеты федерального законодательства, которые обычно возникают вследствие жесткой политической конкуренции и столкновения лоббистских интересов различных групп влияния в процессе законодательной деятельности на федеральном уровне<sup>12</sup>. И дополнять федеральное законодательство необходимо региональным законодателям не только вследствие пробелов и недостатков, но и просто «наполнять» федеральные нормы конкретным юридическим содержанием, прописывать существенные элементы налогообложения.

Субъекты налогового законодательства должны стремиться к формированию общей воли, определяющей содержание их законопроектов. Региональный нормативный правовой акт в сфере налогов и сборов должен быть и дополнительным звеном в комплексном механизме всей налоговой отрасли, и частью механизма, позволяющего снять абстрактность феде-

---

<sup>11</sup> Демин А.В. Законодательство о налогах и сборах: понятие, состав, проблемы // СПС «Консультант Плюс». Версия 3000.03.45.

<sup>12</sup> Нисневич Ю.А., Платонов В.М., Слизовский Д.Е. Законодательная деятельность: Политико-правовой анализ: учеб. пособие для студ. вузов. М.: Аспект Пресс, 2007. С. 163.

ральных налоговых законов, наполняя и развивая их в соответствии с региональными особенностями.

В юридической литературе и законах субъектов РФ нет единой точки зрения на момент начала и окончания законотворчества субъектов РФ, а также на его промежуточные стадии. Для того чтобы выработать единую концепцию стадий налогового законотворчества субъектов России, необходимо четко определить задачи каждой стадии законотворчества субъектов РФ, которые в конечном итоге будут направлены на создание, изменение или отмену действующих региональных законов.

В налоговом и ином законодательстве многих субъектов Федерации отмечается одностороннее, неполное и бессистемное изложение порядка и содержания законотворчества в субъекте РФ, игнорирование научного подхода к созданию налогового закона. Решение данной проблемы будет способствовать значительному уменьшению законотворческих «ошибок», повышению качества региональных законов, что представляется весьма актуальным на современном этапе, когда одной из важнейших государственных задач является обеспечение единства правового пространства на территории России.

Таким образом, правила налогового законотворчества должны быть унифицированы и обеспечены обязательностью их применения.

С этой целью необходимо закрепить следующие этапы законотворчества:

- прогнозирование;
- перспективное планирование налогового законотворчества как составная часть плана и (или) комплексной программы социально-экономического развития субъекта РФ;
  - текущее планирование законотворческой деятельности;
  - создание рабочей группы для подготовки законопроекта и непосредственная подготовка законопроекта;
  - проведение научной экспертизы;
  - апробация проекта закона;
  - принятие закона законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, его подписание, опубликование, введение в силу.

Предложенные этапы регионального законотворчества могут быть положены в основу проекта Федерального закона «О нормативных актах в субъектах РФ».

*Н. А. Ольшанская* \*

**К вопросу о действии во времени правовой позиции,  
сформулированной в постановлении Президиума  
Высшего арбитражного суда Российской Федерации  
при рассмотрении налогового спора**

В данной статье речь идет о том, что применение правовой позиции, содержащейся в постановлении Президиума ВАС РФ по налоговому спору, может быть ограничено определением начала периода ее действия после официального размещения соответствующего постановления.

The author believes that the application of the legal position contained in the decree of the Presidium of the SAC RF on tax dispute may be limited to certain of its validity period starts after publication.

*Ключевые слова:* правовая позиция, прецедент в налоговом праве.

*Key words:* legal position, the precedent in the tax law.

Такие категории, как судебный прецедент, судебная правовая позиция либо акт нормативного толкования судов высших инстанций давно выделяются учеными в качестве отдельного источника налогового права («дополнительного», «вспомогательного»). При этом авторы имеют в виду решения Конституционного Суда РФ, постановления Пленума Высшего арбитражного суда (далее – ВАС) РФ. Последние как вид официального толкования признаны в постановлении Конституционного суда РФ от 17.12.1996 г. № 20-П основанными на положениях ст. 126, 127 Конституции РФ. В постановлении от 21.01.2010 г. № 1-П Конституционный суд согласился, что ВАС РФ имеет право давать «абстрактное» (по результатам обобщения практики) толкование применяемых арбитражными судами норм права и формировать соответствующие правовые позиции.

Вместе с тем правовые позиции формулируются и при правоприменении Президиумом ВАС РФ. В силу п. 11 постановления Пленума ВАС РФ от 30.06.2011 г. № 52 такие правовые позиции обязательны для применения арбитражными судами со дня опубликования соответствующего

---

\* Кандидат юридических наук, судья (Девятнадцатый арбитражный апелляционный суд).

постановления при рассмотрении аналогичных дел, в том числе при пересмотре судебных актов в судах апелляционной и кассационной инстанций. При обжаловании в апелляционном или кассационном порядке судебного акта, основанного на положениях законодательства, практика применения которых после его принятия определена ВАС РФ, суд апелляционной или кассационной инстанции должен учитывать правовую позицию ВАС РФ при оценке наличия оснований для изменения или отмены обжалуемого судебного акта (абз. 3 п. 15 постановления Пленума ВАС РФ от 30.06.2011 г. № 52).

Таких правовых позиций по налоговым делам в последние годы сформулировано достаточное количество, и следует признать, что редкий судебный акт арбитражного суда по налоговому спору не содержит ссылки на какую-либо правовую позицию, содержащуюся в постановлении Президиума ВАС РФ.

В процессе правоприменительной конкретизации налоговых норм в постановлениях Президиума ВАС РФ по результатам рассмотрения налоговых споров излагается толкование норм налогового законодательства, которое предопределяет единообразие будущей практики применения норм, подвергнутых конкретизации, но зачастую выявляет факты предшествующего применения таких норм налогоплательщиком – стороной по делу, которое идет вразрез с формулированной правовой позицией.

Необходимо отметить, что рассматриваемые правовые позиции зачастую выявляют такие формы конкретной реализации общей нормы, которые могут стать предметом спора (не создана ли новая налоговая норма?) И, по мнению автора, отдельные правовые позиции по налоговым спорам являются отнюдь не прецедентами толкования, а несут в себе признаки «чистого» судебного прецедента, имеющего нормативный характер.

Отчасти закрепление и признание нормативного характера правовых позиций Президиума ВАС РФ произошло путем внесения в Арбитражный процессуальный кодекс РФ нормы о возможности пересмотра дела по новым обстоятельствам, к которым отнесено определение практики применения нормы Президиумом ВАС РФ при разрешении конкретного спора (п. 5 ч. 3 ст. 311 АПК РФ).

При разъяснении положений данной нормы Пленум ВАС РФ предписал, что судебный акт, принятый в результате повторного рассмотрения дела после отмены ранее принятого судебного акта на основании п. 5 ч. 3 ст. 311 АПК РФ, не может быть изменен в сторону ухудшения положения лица, привлекаемого или привлеченного к ответственности за администра-



тивные или налоговые правонарушения либо к иной публично-правовой ответственности. Если при повторном рассмотрении дела суд выявит, что применение правовой позиции ВАС РФ в конкретном деле влечет ухудшение положение лица, привлекаемого либо привлеченного к публично-правовой ответственности, суд воспроизводит в этой части резолютивную часть судебного акта, отмененного им в связи с удовлетворением заявления о пересмотре судебного акта по новым обстоятельствам, а в мотивировочной части приводит обоснование соответствующего вывода (п. 17 постановления Пленума ВАС РФ от 30.06.2011 г. № 52).

Оставим за рамками статьи вопрос определения правовой сущности такого явления, как судебная позиция, содержащаяся в постановлении Президиума ВАС РФ. Но еще раз отметим, что рассматриваемая правовая позиция подчас содержит новое понимание, а иногда и регулирование налоговых правоотношений.

Представляется, что при применении таких правовых позиций судами должен также рассматриваться вопрос их действия во времени с учетом положений об обратной силе налогового закона. Ведь разрешение налогового спора осуществляется только относительно событий, прошедших во времени и на момент рассмотрения дела уже завершенных или продолжающихся, но уже проявивших свои юридически значимые признаки. Разрешение конфликта всегда ретроспективно, так как само деяние, породившее конфликт, всегда имеет место до обращения в суд за разрешением этого конфликта. Следовательно, суд должен применять только норму, которая существовала на момент совершения оспариваемого деяния. Это положение имеет особенно важное значение применительно к налоговым правонарушениям и назначению судом мер ответственности за них; в сфере материально-правового регулирования суд может разрешать конфликт только при условии, что правовая норма для этих отношений уже существует.

Отсутствие же официального закрепления права Президиума ВАС РФ на нормотворчество порождает ситуации, когда созданная правовая позиция, ухудшающая положение налогоплательщиков, влечет для них исход с разрешением дела не в их пользу, с констатацией в мотивировочной (описательной) части судебного акта того, что примененная по делу позиция определена таким-то постановлением ВАС РФ, которое принято гораздо позднее времени определения своих налоговых обязанностей налогоплательщиком – стороной спора.

Полагаем, что такая ситуация, обусловленная официальным непризнанием за правовой позицией свойств источника права, влечет неурегули-

рованность, несогласованность судебной практики, а также непредсказуемость правовых последствий для субъектов налоговых отношений. И то и другое не соотносится с задачами правового государства.

Безусловно признавая значительность роли Президиума ВАС РФ в правоприменительной конкретизации налоговых норм, автор отмечает, что формулируемые им правовые позиции способствуют стабильности в применении закона, что сказывается на его эффективности. Вместе с тем правовые принципы ясности налогового закона и толкования в пользу налогоплательщиков всех неустранимых сомнений, противоречий и неясностей актов законодательства о налогах и сборах (п. 6 и 7 ст. 3 Налогового кодекса РФ) предопределяют, по мнению автора, применение правовых позиций на стадии разрешения налогового спора (когда оспаривается результат проверки налогоплательщика по вопросу правильности исчисления налога за прошедшие налоговые периоды) с использованием правил об обратной силе налоговой нормы: если правовая позиция ВАС РФ в конкретном деле расходится с применением таких норм налогоплательщиком, основанном, в том числе на неединообразной предшествующей судебной практике, то применение такой правовой позиции в данном случае должно быть ограничено определением начала периода ее действия после официального размещения соответствующего постановления Президиума ВАС РФ.

Здесь конечно возникает другой вопрос: как не ошибиться при применении правовых позиций, сформулированных Президиумом ВАС РФ, в определении тех из них, которые обладают прецедентной значимостью (а, следовательно, несут в себе признак нормативности и применение которых может быть ограничено). Поскольку все-таки большинство судебных актов несут в себе конкретизацию налоговых норм в отсутствие прецедентной силы. Но это уже предмет другого исследования.

*А. Н. Романько* \*

## **Роль Центрального банка Российской Федерации (Банка России) в бюджетном процессе субъектов Российской Федерации**

В данной работе рассматривается роль Центрального банка Российской Федерации (Банка России) в бюджетном процессе субъектов Российской Федерации, а также вопрос об исполнении обязательств по обслуживанию счетов бюджетов.

In this work the question of a role of the Central bank of the Russian Federation (Bank of Russia) in the budgetary process of subjects of the Russian Federation, and also a question of performance of obligations on service of accounts of budgets is considered.

*Ключевые слова:* бюджетный процесс, Центральный банк РФ, субъект РФ, исполнение обязательств по обслуживанию счетов бюджетов.

*Key words:* budget process, the Central Bank of the Russian Federation, a subject of the Russian Federation, the performance of debt service budget.

Согласно ст. 23 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» Банк России осуществляет операции со средствами федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, а также операции по обслуживанию государственного долга РФ и операции с золотовалютными резервами без взимания комиссионного вознаграждения<sup>1</sup>.

Бюджетным кодексом Российской Федерации предусмотрено активное участие Банка России в бюджетном процессе (ст. 155 БК РФ).

Устанавливая оспариваемое заявителями регулирование, федеральный законодатель, по-видимому, преследовал цели обеспечения прозрачности бюджетов, сохранности бюджетных средств, снижения рисков, которым подвержены кредитные организации и следствием которых может явиться невозможность осуществления ими функций по обслуживанию счетов бюджетов или потеря всех (или части) бюджетных средств.

---

\* Кандидат юридических наук, преподаватель кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии.

<sup>1</sup> См.: Гейвандов Я.А. Социальные и правовые основы банковской системы Российской Федерации. М.: Аванта+, 2003. С. 318.

Между тем часть вопросов, поставленных в обращениях заявителей, не была рассмотрена Конституционным Судом РФ по существу.

Например, администрация Санкт-Петербурга и Законодательное собрание Красноярского края просили проверить конституционность п. 3 ст. 156 БК РФ, согласно которому субъекты РФ, муниципальные образования вправе открывать счета в кредитных организациях, обслуживающих расчеты по сделкам, совершаемым с государственными ценными бумагами субъектов РФ и муниципальными ценными бумагами, осуществляющих расчеты (в случае отсутствия учреждений Банка России на соответствующей территории или невозможности выполнения ими этих функций). Однако Конституционный Суд РФ указал, что вышеуказанные счета по своему правовому режиму отличны от счетов бюджетов – они связаны с обслуживанием государственного долга субъекта РФ или муниципального долга. Конституционность же порядка обслуживания государственного долга субъекта РФ или муниципального долга, а значит, и обслуживания счетов, предназначенных для расчетов по сделкам с государственными ценными бумагами субъектов РФ и муниципальными ценными бумагами, в запросах не оспаривалась. По этой причине Конституционный Суд РФ прекратил производство по делу в данной части.

Действительно, нормативное содержание п. 3 ст. 156 БК РФ свидетельствует о том, что предусмотренный другими оспариваемыми нормами правовой режим счетов бюджетов отличается от правового режима счетов, открываемых для расчетов по сделкам, совершаемым с государственными ценными бумагами субъектов РФ и муниципальными ценными бумагами.

Государственные и муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени субъекта РФ и от имени муниципального образования соответственно, являются источниками финансирования дефицита бюджета субъекта РФ и формой существования долговых обязательств<sup>2</sup>. Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» различает операции со средствами бюджетов и операции по обслуживанию государственного долга (ч. 2 ст. 23). Сам БК РФ в п. 3 ст. 156 не содержит указания на то, что счета в кредитных организациях, обслуживающих расчеты по сделкам, совершаемым с государственными ценными бумагами субъектов РФ и муниципальными ценными бумагами, являются счетами бюджетов.

---

<sup>2</sup> См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 27.06.2011), Ст. 95, 96, 99 и 100 // Рос. газета. № 153–154. 12.08.1998.

Определяя в ст. 119, что обслуживание государственного внутреннего долга РФ производится Банком России как генеральным агентом (агентом) и его учреждениями, если иное не предусмотрено Правительством РФ, БК РФ не устанавливает аналогичного правила в отношении обслуживания государственного внутреннего долга субъекта РФ и муниципального долга. Федеральные законы «О рынке ценных бумаг» и «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» каких-либо ограничений на обслуживание счетов, открываемых для расчетов по сделкам, совершаемым с государственными ценными бумагами субъектов РФ и муниципальными ценными бумагами, также не устанавливают.

Рассматривая обращения заявителей по существу, Конституционный Суд РФ посчитал, что в правовом режиме обслуживания счетов бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований, предусмотренном п. 2 ст. 155 и п. 2 ст. 156 БК РФ, бюджетные права сохраняются за их носителями.

Данными положениями определяется лишь субъект обслуживания счетов бюджетов (Банк России либо кредитные организации). Поэтому сами по себе взаимосвязанные положения указанных норм – как содержащие в качестве общего правила предписание об обслуживании счетов бюджетов в учреждениях Банка России – не могут рассматриваться как противоречащие Конституции РФ.

В то же время федеральным законом могут предусматриваться дифференцированные подходы к регулированию вопросов обслуживания счетов бюджетов субъектов РФ, имеющие в своей основе объективно обусловленные социально-экономические критерии развития тех или иных субъектов РФ. Общеправовые требования непротиворечивости, ясности, определенности правового регулирования предполагают в этом случае необходимость установления как критериев разделения субъектов РФ на недотационные и дотационные (высокодотационные), так и требований, предъявляемых к сторонам и условиям заключения договоров об обслуживании счетов бюджетов субъектов РФ в кредитных организациях.

При этом конституционные требования о правовой определенности норм в таких случаях относятся не только к содержанию, но и к надлежащей форме правового акта. Данный тезис продиктован тем, что правовое равенство субъектов РФ не означает равенство их потенциалов и уровня

социально-экономического развития<sup>3</sup>. Кроме того, ФЗ «О федеральном бюджете на 2003 год» (ст. 49) было предусмотрено право субъектов РФ, не получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из Федерального фонда поддержки субъектов РФ, на обслуживание счетов бюджетов кредитными организациями на конкурсной основе по специально заключенному договору, что было исключением из общего порядка обслуживания счетов бюджетов субъектов РФ, установленного БК РФ.

Однако несмотря на наличие соответствующего предложения в проекте федерального закона о бюджете на 2004 г., оно не нашло своего подтверждения в принятом законе. Что касается требования к надлежащей форме правового акта, то здесь следует иметь в виду правовую позицию Конституционного Суда РФ о правовой природе федерального закона о федеральном бюджете<sup>4</sup>.

Конституционный Суд РФ также пояснил, что в п. 2 ст. 156 БК РФ под «соответствующей территорией» понимается как территория одного субъекта РФ или муниципального образования (если в них действуют территориальное учреждение Банка России по данному субъекту РФ и (или) подразделения расчетной сети на территории муниципального образования), так и территория нескольких субъектов РФ или определенного числа муниципальных образований (если в соответствующих территориальных границах действуют территориальное учреждение Банка России по нескольким субъектам РФ и (или) подразделения расчетной сети, деятельность которых распространяется на их территорию).

Положение же о «невозможности выполнения учреждениями Банка России функции по обслуживанию счетов бюджетов» (в отсутствие нормативной конкретизации его содержания непосредственно в законе) должно рассматриваться как означающее фактическую, а при определенных обстоятельствах, следующих из нормативных правовых актов, – и юридически признанную невозможность осуществления учреждениями Банка России обслуживания счетов бюджетов.

---

<sup>3</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15.07.1996 № 16-П «По делу о проверке конституционности п. 1 ст. 1 и п. 4 ст. 3 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 года “О дорожных фондах в Российской Федерации”».

<sup>4</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов “О федеральном бюджете на 2002 год”, “О федеральном бюджете на 2003 год”, “О федеральном бюджете на 2004 год” и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского».

При отсутствии вышеобозначенных обстоятельств данные учреждения не вправе отказываться от заключения соответствующего договора с органом государственной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления. Публичные субъекты бюджетных отношений в любом случае не могут остаться без обслуживания счетов бюджетов, что гарантируется в том числе возможностью судебной защиты прав субъектов РФ и муниципальных образований при возникновении спора по поводу невозможности выполнения функции по обслуживанию счетов бюджетов учреждениями Банка России или ввиду их отсутствия на территории субъекта РФ и (или) подразделения расчетной сети на территории муниципального образования.

В настоящее время действующее законодательство не содержит каких-либо санкций за нарушение правил открытия счетов бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований. Абзац 22 ст. 283 БК РФ, оспариваемый заявителями во взаимосвязи с п. 2 ст. 155 и п. 2 ст. 156 Кодекса, предусматривал, что открытие счетов бюджета в кредитных организациях при наличии на соответствующей территории отделений Банка России является основанием применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства РФ.

Данный абзац признан Конституционным Судом РФ не соответствующим Конституции РФ как не отвечающий конституционному принципу равенства всех перед законом и судом общеправовому критерию определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы, конституционным принципам юридической ответственности.

В связи с этим федеральному законодателю следует обеспечить надлежащее правовое регулирование ответственности за нарушения установленного действующим бюджетным законодательством порядка обслуживания счетов бюджетов с учетом Постановления Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 № 12-П.

В настоящее время вопрос об обслуживании счетов бюджетов в кредитных организациях касается в основном регионов-доноров, среди которых Москва, Санкт-Петербург, Красноярский край, Тюменская область, Республика Татарстан и др. (в 2003 г. – всего 18 регионов).

Проблема коллизии финансового и гражданского права отмечена судьей Конституционного суда Г.А. Гаджиевым в особом мнении по поводу принятого постановления, где он указывает, что при рассмотрении дела Конституционным судом «возникли глубокие юридические дискуссии, затрагивающие принципиальные вопросы разграничения публично-правового и частноправового регулирования, предмета финансового (бюд-

жетного) и гражданского права, конституционно-правовой природы собственности на публичные финансовые средства».

Придерживаясь гражданско-правового подхода к рассматриваемому вопросу, Г.А. Гаджиев считает, что «складывается впечатление, что финансово-правовой подход к регулированию указанных отношений, основанный на том, что это отношения только власти и подчинения, что они должны быть полностью выведены из правового режима, установленного нормами главы 45 Гражданского кодекса Российской Федерации, не учитывает объективные правовые закономерности, в силу которых данные отношения должны оформляться гражданско-правовым договором бюджетного счета. По сути дела, финансово-правовой подход, отрицающий или умаляющий договорную концепцию, означает возрождение устаревших цивилистических взглядов, согласно которым обязательства сторон по договору банковского счета основываются не на договоре, а непосредственно на законе, который не оставляет банку и его клиентам какой-либо свободы как в установлении обязательства, так и в определении его содержания.

Поэтому единственно возможной моделью правового регулирования отношений по обслуживанию счетов бюджетов является модель гражданско-правового договора присоединения. В силу п. 2 ст. 428 ГК Российской Федерации публично-правовое образование, как присоединившаяся к договору сторона, вправе потребовать защиты своих законных интересов».

Банк России осуществляет свои функции на основании ст. 75 Конституции Российской Федерации и положений Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», согласно которым одной из функций Банка России является обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, если иное не установлено федеральными законами. Данная функция согласно названному Федеральному закону реализуется посредством проведения расчетов по поручению уполномоченных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов, на которые возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов (п. 6 ст. 4); Банк России без взимания комиссионного вознаграждения осуществляет операции со средствами федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов (ч. 2 ст. 23); при этом получение прибыли не является целью деятельности Банка России (ч. 2 ст. 3).



Статья 155 БК РФ устанавливает, что Банк России обслуживает счета бюджетов. В случае отсутствия учреждений Банка России на соответствующей территории его функции могут выполнять кредитные учреждения, причем эти полномочия прямо названы «бюджетными».

Кредитные организации создаются для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности и по заключаемому на конкурсной основе договору могут выполнять отдельные поручения Правительства Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществлять операции со средствами федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и расчеты с ними, обеспечивать целевое использование бюджетных средств, выделяемых для осуществления федеральных и региональных программ; соответствующий договор должен содержать взаимные обязательства сторон и предусматривать их ответственность, условия и формы контроля за использованием бюджетных средств<sup>5</sup>. Обслуживание кредитными организациями и Банком России счетов бюджетов имеет особенности, исключающие применение к отношениям сторон по договору гражданско-правовых норм.

Так, поскольку ст. 239 БК РФ устанавливает иммунитет бюджета, к рассматриваемым правоотношениям не могут применяться нормы Гражданского кодекса о зачете взаимных встречных требований клиента и банка по счету (ст. 853 ГК РФ), об очередности платежей (ст. 855 ГК РФ) и о списании со счета клиента без его согласия (ст. 854 ГК РФ), поскольку право распоряжения средствами бюджета предоставлено только надлежащим распорядителям (в данном случае, органам Федерального казначейства).

По этой же причине невозможно и ограничение распоряжения средствами бюджета на основании ст. 856 ГК РФ.

Возникает вопрос о возможности применения к банку ответственности за ненадлежащее совершение операций по счету, предусмотренной ст. 856 ГК РФ, где указано, что в случаях несвоевременного зачисления на счет поступивших клиенту денежных средств либо их необоснованного списания банком со счета, а также невыполнения указаний клиента о перечислении денежных средств со счета либо об их выдаче со счета, банк обязан уплатить на эту сумму проценты в порядке и в размере, предусмотренных ст. 395 ГК РФ.

---

<sup>5</sup> См.: Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 (ред. от 11.07.2011) «О банках и банковской деятельности» ч. 1 ст. 1, ч. 4 ст. 9 // Рос. газета. № 27. 10.02.1996.

Как указано в п. 2 Постановления Пленума ВС РФ № 6 и ВАС РФ № 8 от 1 июля 1996 г. «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой ГК РФ», «в случаях, когда разрешаемый судом спор вытекает из налоговых или других финансовых и административных правоотношений, следует учитывать, что гражданское законодательство может быть применено к указанным правоотношениям только при условии, что это предусмотрено законодательством.

Поскольку ни гражданским, ни налоговым, ни административным законодательством не предусмотрено начисление процентов за пользование чужими денежными средствами на суммы, необоснованно взысканные с юридических и физических лиц в виде экономических (финансовых) санкций налоговыми, таможенными органами, органами ценообразования и другими государственными органами, при удовлетворении требований названных лиц о возврате из соответствующего бюджета этих сумм не подлежат применению нормы, регулирующие ответственность за неисполнение денежного обязательства (ст. 395)».

Так как при исполнении обязательств по обслуживанию счетов бюджетов Банк России выступает в качестве участника бюджетного процесса, можно сделать вывод, что нормы гражданского законодательства к бюджетным правоотношениям применяться не должны, а бюджетное законодательство содержит самостоятельное регулирование такого рода ответственности. Так, ст. 304 БК РФ предусматривает ответственность за несвоевременное исполнение платежных документов на перечисление средств, подлежащих зачислению на счета бюджетов.

Из приведенного анализа видно, что отношения сторон по договорам на обслуживание счетов бюджетов не имеют признаков, имеющих в гражданско-правовых отношениях: им не свойственна свобода договора (ст. 1 ГК РФ), метод регулирования этих правоотношений можно охарактеризовать как императивный, отношения сторон основаны непосредственно на законе (Бюджетный кодекс) и принятых в соответствии с ним нормативных актах Министерства финансов РФ и Банка России. Следовательно, договор этого вида представляет собой финансово-правовой договор и к нему неприменимы нормы ГК РФ, регулирующие правоотношения, возникающие из договора банковского счета. При этом следует отметить, что публичный характер бюджетных средств и специальное регулирование счетов бюджетов это объективное явление экономики любого типа, поскольку публичные финансы являются элементом бюджетного процесса, что исключает возможность их гражданско-правового регулирования.

*М. Н. Садчиков\**

**Государственный финансовый контроль  
как средство обеспечения финансовой безопасности:  
проблемы правового регулирования**

В статье рассматриваются вопросы совершенствования государственного финансового контроля в аспекте обеспечения финансовой безопасности государства. Аргументируется необходимость расширения сферы государственного финансового контроля.

The article is devoted to the problems of financial control and financial security of the state. The author proposes to strengthen the financial control.

*Ключевые слова:* финансы, финансовый контроль, государство.

*Key words:* Finance, financial control, state.

Тема индивидуальной и коллективной безопасности является актуальной для человечества во все времена его существования. С первого дня накопления капитала его владелец заинтересован в обеспечении его безопасности. Современное многообразие владельцев капиталов (государство, частный собственник, управляющий и т. д.) обуславливает наделение понятия «финансовая безопасность» различным содержанием. Однако независимо от принадлежности капитала осуществление контроля является необходимым условием обеспечения его безопасности. Обществу известны различные виды контроля, в том числе и государственный финансовый контроль, который на современном этапе развития человечества широко используется в социальном управлении. В экономической и правовой литературе исследователи выделяют достаточно широкий круг задач, решение которых предполагает осуществление государственного финансового контроля.

В аспекте обеспечения финансовой безопасности обобщенно представляется возможным выделить две задачи государственного финансового контроля: обеспечение безопасности частных финансов и финансов публичных. Приоритет в исследовании вопросов государственного финансо-

---

\* Кандидат юридических наук, преподаватель кафедры финансового банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии.

вого контроля, а также в правовом регулировании, отдается второй задаче. Однако решение первой задачи преследует определенные публичные цели, которые, в частности, заключаются в привлечении иностранных инвестиций, уменьшении оттока отечественного капитала за границу, повышении уровня социальной защищенности граждан... Незащищенность частных финансов, как свидетельствуют многочисленные массовые выступления рабочих и служащих в странах Восточной и Западной Европы, США, влечет существенные негативные последствия государственного значения.

Осмысление публичного значения безопасности частных финансов предполагает охват современной финансово-правовой наукой общественных отношений, не связанных прямо с публичными денежными фондами, но опосредованно влияющих на стабильность финансовой системы. В названном аспекте частные финансы представляют собой один из объектов государственного финансового контроля.

Таким образом, представляется необходимым изучение особенностей государственного финансового контроля, осуществляемого в отношении частных финансов и, в частности, таких вопросов, как задачи государственного финансового контроля, объект контроля, формы и методы его осуществления.

Задачи государственного финансового контроля частных финансов обусловлены целями государственного управления в рассматриваемой области общественных отношений. Среди таких целей можно выделить следующие: защита публичных фискальных интересов, предупреждение использования частных финансов в противоправной деятельности, защита права частной собственности, защита частных финансов от обесценивания и некоторые другие. Таким образом, к задачам государственного финансового контроля частных финансов относятся: обеспечение законности деятельности по формированию, распределению и использованию частных денежных фондов и обеспечение их безопасности, а также безопасности финансовой системы государства.

Однако названные задачи достигаются и иными правовыми средствами, используемыми в иных отраслях права. Так, обеспечение законности деятельности по формированию, распределению и использованию частных финансов и обеспечение их безопасности осуществляется наряду с государственным финансовым контролем посредством прокурорского надзора и судебного контроля. Представляется необходимым определить особенности содержания правоотношений, возникающих при осуществлении государственного финансового контроля в рассматриваемой сфере. К таким особенностям относятся следующие:

- 1) объектом контроля являются отношения по формированию, распределению и использованию частных денежных фондов;
- 2) посредством осуществления государственного финансового контроля за частными финансами достигаются публично значимые цели;
- 3) посредством осуществления государственного финансового контроля за частными финансами обеспечивается их безопасность от угроз, непосредственно связанных с публичными финансами или финансовой деятельностью государства и местного самоуправления;
- 4) контролирующим лицом является уполномоченный орган государственной власти.

К таким отношениям, например, относятся контрольные отношения, возникающие в связи с привлечением средств населения во вклады, формированием страховых фондов, регулированием деятельности потребительских кредитных кооперативов, рынка ценных бумаг. Правовые нормы, регулирующие государственный финансовый контроль в названных отношениях, «разбросаны» по разным нормативно-правовым актам и не имеют единой нормативной и теоретической основы. Исследования государственного финансового контроля в отношении публичных финансов не имеют большого прикладного значения в отношении финансов частных. Следует согласиться с Е.Ю. Грачевой и О.Н. Горбуновой, которые подчеркивают, что государственное регулирование публичных и частных финансов выражается по-разному<sup>1</sup>. Однако, как уже отмечалось, современное развитие финансов обуславливает необходимость охвата финансово-правовым регулированием не только сферы государственных, но и частных финансов. В данном аспекте обоснованным представляется мнение С.В. Запольского о том, что «сама практика последовательно подводит нас к необходимости выработки универсальной концепции финансово-правового регулирования путем отказа от доминирования императивных средств над диспозитивными. В конечном счете финансовое право существует для достижения конкретного результата, под которым понимается удовлетворение гарантированных правом интересов государства, муниципалитетов, юридических и физических лиц, складывающихся в области денежных (имущественных) отношений. Раз это так, далеко не обязательно сводить регулирование финансовых отношений в основном к принуждению»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Финансовое право: учеб. / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. М.: ТК Велби; Проспект, 2004. С. 11.

<sup>2</sup> См.: Запольский С.В. К вопросу о роли финансового права в правовой системе России // Финанс. право. 2010. № 8. С. 2–7.

Думается, что при государственном финансовом контроле в отношении частных финансов необходимо использовать иные правовые средства, отличные от тех, которые использует государство при проведении контроля в отношении публичных финансов. Представляется эффективным использование таких методов контроля, как статистический учет, опрос, анкетирование и другие подобные методы, не основанные на властных предписаниях со стороны государства. Объективная сложность в использовании названных методов обусловлена уровнем доверия владельцев частных финансов к государству. Влияние данного условия может быть снижено при обращении к другим источникам информации, формирующимся относительно объективно (банкам данных кредитных организаций, работодателей, депозитариев и т. п.). Представляется необходимым достаточно определенно закрепить все элементы, составляющие форму государственного финансового контроля, такие как субъекты, органы и лица, компетентные проводить контроль, их права и обязанности, процессуальные сроки, оформление промежуточных и окончательных результатов контрольных мероприятий.

Одним из способов государственного управления в сфере частных финансов является создание саморегулируемых организаций в соответствующей сфере. Действующим законодательством предписывается создание саморегулируемых организаций профессиональных участников рынка ценных бумаг (гл. 13. Федерального закона от 22.04.1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»<sup>3</sup>), управляющих компаний инвестиционных фондов (гл. 13 Федерального закона от 29.11.2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах»<sup>4</sup>), негосударственных пенсионных фондов (ст. 36.26 Федерального закона от 07.05.1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах»<sup>5</sup>) и в некоторых других областях аккумулирования финансовых ресурсов.

Исследователи гражданского и административного права обращались к вопросам правового регулирования саморегулируемых организаций. Думается, что вопросы саморегулируемых организаций в финансовой сфере относятся к предмету финансового права. Приведенный тезис подтверждает законодатель в п. 3 ст. 1 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» от 01 декабря 2007 г.<sup>6</sup>, в соответствии с которым действие федерального закона не распространяется на саморегулируемые организации, создаваемые в финансовой сфере (саморегулируемые организации

---

<sup>3</sup> См.: СЗРФ. 1996. № 17. Ст. 1918.

<sup>4</sup> См.: СЗРФ. 2001. № 49. Ст. 4562.

<sup>5</sup> См.: СЗРФ. 1998. № 19. Ст. 2071.

<sup>6</sup> См.: СЗРФ. 2007. № 49. Ст. 6076.

профессиональных участников рынка ценных бумаг, акционерных инвестиционных фондов, управляющих компаний и специализированных депозитариев инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и т. п.). Представляется, что такое обособление государственного регулирования саморегулируемых организаций в финансовой сфере обусловлено спецификой предмета и метода правового регулирования финансового права.

Несмотря на широкий круг общественных отношений, охватываемых государственным финансовым контролем, он требует единой правовой основы. Ю.А. Крохина отмечает, что «в настоящее время в Российской Федерации отсутствует единое системное правовое регулирование государственного финансового контроля. Отдельные сферы государственного финансового контроля имеют правовое оформление разрозненными нормативными правовыми актами, в результате чего контроль за сферой государственной финансовой деятельности осуществляется на основе различных принципов, с использованием несогласованных методов и т. д. Как следствие, происходит дублирование, либо, напротив, возникают пробелы в деятельности органов государственного финансового контроля»<sup>7</sup>. К проблеме принятия закона о государственном финансовом контроле обращались многие известные исследователи финансового права<sup>8</sup>. Модельный закон о государственном финансовом контроле<sup>9</sup> также не предусматривает в качестве объекта контроля частные финансы. В аспекте затронутых в настоящей статье вопросов проблема отсутствия единого системного правового регулирования финансового контроля осложняется необходимостью его распространения на сферу частных финансов.

Приведенные аргументы позволяют сделать вывод о том, что безопасность частных финансов обеспечивается комплексным подходом с использованием, в том числе, механизма финансово-правового регулирования. Тенденции развития финансовых отношений предполагают включение в объекты государственного финансового контроля не только публичных, но и частных финансов. Данное обстоятельство обуславливает необходимость приложения финансово-правовой мысли к названным проблемам.

---

<sup>7</sup> См.: Крохина Ю.А. Международные акты и зарубежная практика как факторы оптимизации государственного финансового контроля России // Финанс. право. 2011. № 5. С. 10–14.

<sup>8</sup> См.: Грачева Е.Ю. Финансовый контроль – подотрасль финансового права // Финанс. право. 2002. № 2; Конюхова Т.В. К вопросу о концепции проекта Федерального закона «О финансовом контроле» // Журн. рос. права. 2006. № 6; Болтинова О.В. Проблемы развития бюджетного контроля в Российской Федерации // Финанс. право. 2011. № 7. С. 10–15.

<sup>9</sup> См.: Информационный бюллетень. Межпарламентская ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 2005. № 35 (ч. 2). С. 183–195.

# УГОЛОВНОЕ ПРАВО

*В. Б. Малинин\**

## Поводы для возбуждения уголовного дела

В статье речь идет об определении поводов для возбуждения уголовного дела. Автор определяет их как предусмотренные Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации источники, из которых органы дознания и предварительного следствия получают первичное сообщение о преступлении.

This paper is devoted to determining the reasons for criminal prosecution. The author defines them as stipulated by the Criminal Procedure Code of the Russian Federation, the sources from which the bodies of preliminary investigation are the primary communication from the crime.

*Ключевые слова:* уголовно-процессуальное право, правоохранительные органы, сообщение о преступлении, поводы для возбуждения уголовного дела.

*Key words:* criminal procedural law, law enforcement subsidiary organs, the message of the crime, excuses for criminal prosecution.

УПК РСФСР не определял начального момента досудебного уголовного-процессуального производства. Пришедший ему на смену с 1 июля 2002 г. УПК РФ обозначил в качестве такового получение сообщения о преступлении (п. 9 ст. 5). Вместе с тем не каждое сообщение о преступлении, полученное правоохранительными органами, может положить начало уголовно-процессуальной деятельности и повлечь возникновение соответствующих правоотношений, а лишь такое, которое облечено в соответствующую правовую оболочку или – надлежащую процессуальную форму, а именно в форму законного и обоснованного повода для возбуждения уголовного дела (п. 43 ст. 5, ст. 140 УПК РФ). При этом требование законности повода относится к лицу, сообщаящему сведения о преступлении, к компетентности правоохранительного органа, принимающего данное со-

---

\* Доктор юридических наук, профессор кафедры уголовного права и уголовного процесса юридического факультета Ленинградского государственного университета им. А. С. Пушкина.



общение, и к соблюдению правил процессуального оформления такого сообщения, а требование обоснованности – к характеру и объему содержащихся в сообщении данных о преступлении.

Действующий уголовно-процессуальный закон не формулирует дефиниции повода(ов) для возбуждения уголовного дела, в связи с чем по вопросу о содержании данного понятия в процессуальной литературе высказываются достаточно разнообразные мнения. На наш взгляд, представляется наиболее правильным определить поводы для возбуждения уголовного дела как предусмотренные УПК РФ источники, из которых органы дознания и предварительного следствия получают первичное процессуально-значимое сообщение о преступлении<sup>1</sup>.

В соответствии с ч.1 ст. 140 УПК РФ поводами для возбуждения уголовного дела служат: 1) заявление о преступлении; 2) явка с повинной; 3) сообщение о совершенном или готовящемся преступлении, полученное из иных источников.

Однако следует обратить внимание на некорректность нормативного формулирования в п. 2,3 ч. 1 ст. 140 УПК РФ таких поводов для возбуждения уголовного дела, как явка с повинной и сообщение о совершенном или готовящемся преступлении, полученное из иных источников. Дело в том, что данные поводы не являются таковыми в собственном смысле этого слова, не будучи законными до их надлежащего процессуального оформления.

Так, во-первых, процессуальной формой фиксации явки с повинной (п. 2 ч. 1 ст. 140 УПК РФ) служит собственноручное письменное заявление лица о его явке с повинной или протокол явки с повинной (ст. 142 УПК РФ).

Во-вторых, предусматривая сообщение о совершенном или готовящемся преступлении, полученное из иных источников, в качестве самостоятельного повода для возбуждения уголовного дела (п. 3 ч. 1 ст. 140 УПК РФ) уголовно-процессуальный закон, к сожалению, никак не конкретизирует возможный или обязательный спектр и не приводит определенного перечня таких источников. Вместе с тем УПК РФ устанавливает единственно возможную процессуальную форму фиксации такого сообщения, т. е. придания ему законности как поводу для возбуждения уголовного де-

---

<sup>1</sup> См.: Даньшина Л.И. Возбуждение уголовного дела и предварительное расследование в уголовном процессе России: учеб. пособие для вузов. М., 2003. С. 48; Рыжаков А.П. Возбуждение и отказ в возбуждении уголовного дела: науч.-практ. руководство. М., 2007. С. 9; Уголовный процесс России. Особенная часть: учеб. для студ. юрид. вузов и фак. / А.И. Александров, С.А. Величкин, Н.П. Кириллова и др.

ла, – рапорт об обнаружении признаков преступления (п. 43 ст. 5, ст. 143 УПК РФ). Соответственно такой рапорт служит исключительной процессуально-значимой формой любого сообщения о преступлении, полученного правоохранительными органами не из заявлений о преступлении или о явке с повинной.

Если сообщение о преступлении не отвечает требованиям законности и обоснованности, то его нельзя рассматривать в качестве повода для возбуждения уголовного дела. Такое сообщение служит так называемым «сигналом» и подлежит допроцессуальной (предпроцессуальной) проверке в рамках оперативно-розыскной, административной (административно-правовой (процессуальной) или прокурорско-надзорной деятельности. Если в процессе проведения такой проверки данные, содержащиеся в первичном сообщении о преступлении (сигнале), получают подтверждение, то должностным лицом, проводившим проверку, составляется рапорт об обнаружении признаков преступления, который фактически и будет служить поводом для возбуждения уголовного дела в процессуальном смысле этого понятия (п. 3 ч. 1 ст. 140; ст. 143 УПК РФ).

Однако п. 3 ч. 1 ст. 140 УПК РФ, предусматривающий сообщение о преступлении, полученное из иных источников, в качестве самостоятельного повода для возбуждения уголовного дела, вступает в определенное противоречие с п. 43 ст. 5 УПК РФ, который охватывает понятием «сообщение о преступлении» заявление о преступлении и явку с повинной, которые в соответствии с п. 1 и 2 ч. 1 ст. 140 УПК РФ служат поводами для возбуждения уголовного дела, а также рапорт об обнаружении признаков преступления, который в соответствии с ч. 1 ст. 140 УПК РФ к таким поводам не относится. Таким образом, законодатель, с одной стороны, частично отождествляет содержание понятий «поводы для возбуждения уголовного дела» и «сообщение о преступлении», а с другой стороны, разделяет их, и в конечном итоге смешивает указанные понятия, привнося путаницу и вызывая замешательство при попытке корректно определить их сущность и раскрыть содержание.

Заслуживает более тщательного анализа и рассматриваемое законодателем в качестве повода для возбуждения уголовного дела сообщение о «готовящемся» преступлении (п. 3 ч. 1 ст. 140 УПК РФ). Использование термина «готовящееся» в данном контексте, на наш взгляд, не совсем корректно с точки зрения уголовного права. Так, несмотря на предусмотренную за приготовление к преступлению уголовную ответственность (ч. 1 ст. 30 УК РФ) согласно распространенному в науке уголовного права мне-

нию при приготовлении к преступлению (ч. 1 ст. 30 УК РФ) еще не происходит непосредственного посягательства на объект преступления, т. е. не исполняется объективная сторона данного преступления<sup>2</sup>. Кроме того, уголовная ответственность за приготовление к преступлениям небольшой и средней тяжести действующим законодательством вообще не установлена (ч. 2 ст. 30 УК РФ), а ст. 31 УК РФ предусматривает возможность добровольного отказа от преступления на стадии приготовления к нему).

Таким образом, наличие стадии приготовления к преступлению отнюдь не всегда позволяет констатировать факт совершения или начала совершения преступного деяния, а значит, и наличие повода для уголовно-процессуального реагирования на него. Кроме того, обращает на себя внимание то обстоятельство, что законодатель, включая в п. 3 ч. 2 ст. 140 УПК РФ в формулировку третьего повода для возбуждения уголовного дела сообщение о готовящемся преступлении (ч. 1 ст. 30 УК РФ), необоснованно игнорирует сообщение о покушении на преступление (ч. 3 ст. 30 УК РФ) как возможную разновидность указанного повода. Помимо этого, законодательное положение, содержащееся в п. 3 ч. 2 ст. 140 УПК РФ умалчивает также и о возможности уголовно-процессуального реагирования на длящееся или продолжаемое, т. е. совершаемое преступление. Однако с точки зрения уголовного судопроизводства момент возникновения основания уголовной ответственности за конкретное преступление, предусмотренный уголовным законом, служит фактическим поводом для уголовно-процессуального реагирования на него безотносительно стадии совершения преступления, характеризующей указанный момент.

В связи с изложенным представляется целесообразным либо исключить из п. 3 ч. 1 ст. 140 УПК РФ термин «готовящееся», возможно заменив его термином «совершаемое», либо вообще убрать из указанного положения все термины, указывающие на стадии совершения преступления.

Для принятия решения о возбуждении уголовного дела помимо законного повода необходимо и соответствующее основание, которым в соответствии с ч. 2 ст. 140 УПК РФ является наличие достаточных данных, указывающих на «признаки преступления». Кроме того, термин «признаки преступления» употребляется как в названии, так и в содержании ст. 143 УПК РФ – «рапорт об обнаружении признаков преступления». Однако сле-

---

<sup>2</sup> См.: Уголовное право России. Общая часть: учеб. / под ред. Г.Л. Касторского, А.И. Чучаева. СПб., 2009. С. 322; Уголовное право России. Части Общая и Особенная: учеб. / М.П. Журавлев, А.В. Наумов и др. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 127.

дует иметь в виду, что в данном случае законодатель понимает под «признаками преступления» отнюдь не его понятие образующие элементы, а именно общественную опасность, противоправность, виновность и наказуемость (ч. 1 ст. 14 УК РФ). Говоря о признаках преступления в рассматриваемом контексте, уголовно-процессуальный закон подразумевает под ними признаки, характеризующие элементы состава преступления (ст. 8 УК РФ), т. е. его объект, объективную сторону, субъект и субъективную сторону.

При этом для возбуждения уголовного дела нет необходимости устанавливать признаки всех элементов состава преступления, а следует ограничиться их необходимым и достаточным для вероятностного вывода о его наличии минимумом, зависящим от конструктивных особенностей состава конкретного преступного деяния, который, как правило, составляют объект преступления и отдельные признаки его объективной стороны<sup>3</sup>. Установление же необходимых признаков всех элементов состава преступления в полном объеме входит в задачу последующих процессуальных стадий – предварительного расследования и судебного разбирательства.

Кроме того, необходимо подчеркнуть, что п. 43 ст. 5 УПК РФ, раскрывающий содержание понятия «сообщение о преступлении», в качестве одного из них указывает «рапорт об обнаружении преступления», опуская при этом какое бы то ни было упоминание о признаках последнего. В связи с этим представляется целесообразным заменить в законоположении, предусмотренном ч. 2 ст. 140 УПК РФ словосочетание «признаки преступления» на «необходимые признаки состава преступления», а из ст. 143 УПК РФ вообще исключить термин «признаки».

Помимо указанного выше, представляется некорректной сама законодательная формулировка «поводы для возбуждения уголовного дела», поскольку после рассмотрения и проверки содержащегося в любом из таких поводов сообщения о преступлении (ст. 144 УПК РФ) в возбуждении уголовного дела может быть и отказано (п. 2 ч. 1 ст. 145 УПК РФ). Поэтому видится наиболее правильным привнесение в действующее законодательство следующего варианта указанного процессуального понятия: «поводы для рассмотрения вопроса о возбуждении уголовного дела».

---

<sup>3</sup> См.: Уголовное право России. Общая часть: учеб. / под ред. Г.Л. Касторского, А.И. Чучаева. СПб., 2009. С. 322; Уголовное право России. Части Общая и Особенная: учеб. / М.П. Журавлев, А.В. Наумов и др. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 127.

*Е. В. Кабышева* \*

## **Принцип справедливости в системе принципов уголовного права России**

В статье анализируется роль принципа справедливости в системе принципов уголовного права России.

This article analyzes the role and tendencies of interaction of the principle of justice in the system of the principles of criminal law in Russia.

*Ключевые слова:* российское уголовное право, принцип справедливости, принципы уголовного права.

*Key words:* Russian criminal law, the principles of criminal law, the principle of justice in criminal law.

Термин «принцип» (*principum*) латинского происхождения буквально означает основное, исходное положение какой-либо теории, учения, науки; руководящая идея, основное правило поведения, деятельности<sup>1</sup>. Каждая отрасль юридической науки проблеме принципов уделяла и продолжает уделять пристальное внимание. На первый взгляд может показаться, пишет Н.И. Матузов, что эта тема лишена новизны, актуальности<sup>2</sup>, но это обманчиво. Достаточно отметить, что пишут о принципах права, принципах законодательства, правосознания, правовой политики<sup>3</sup> и т. д. Причем, по ряду позиций мнения высказываются прямо противоположные. Например, о том, следует ли различать понятия «принципы права» и «правовые принципы» высказываются диаметрально противоположные взгляды.

---

\* Аспирант кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права Саратовской государственной юридической академии права, помощник прокурора Фрунзенского района г. Саратова.

<sup>1</sup> См.: Словарь иностранных слов / под ред. И.В. Лехина, С.М. Локшиной, Ф.Н. Петровой (гл. ред.) и Л.С. Шаумяна. 6-е изд. М., 1964. С. 520.

<sup>2</sup> См.: Н.И. Матузов, А.В. Малько, К.А. Струсь и др. Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты; под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. Саратов, 2010.

<sup>3</sup> См.: Малько А.В. Теория правовой политики: моногр. М., 2012. С. 216–228.

В последние годы появилось немало публикаций как о принципах уголовного права, уголовно-правовой политики<sup>4</sup>, так и о принципах уголовно-правовой технологии<sup>5</sup>. Возникает вопрос: почему необходимо вновь обращаться к проблеме принципов уголовного права вообще, принципа справедливости, в частности? На первый взгляд кажется, что уже все ясно. В действующем УК РФ законодательно закреплена система принципов уголовного права: к ним отнесены принципы законности (ст. 3 УК), равенства граждан перед законом (ст. 4 УК), вины (ст. 5 УК), справедливости (ст. 6 УК) и гуманизма (ст. 7 УК)<sup>6</sup>. Кстати, ни в одном УК стран Западной Европы нет подобного перечисления принципов. Следует заметить, что в России первое упоминание о принципах содержалось в Основах уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик 1958 г., а затем в УК РСФСР 1960 г. (ст. 2). Кроме этого упоминания, ни Основы уголовного законодательства Союза ССР, ни УК РСФСР 1960 г. не пошли дальше в развитии принципов уголовного права. Законодательное определение принципов уголовного права было дано уже в Основах уголовного законодательства Союза ССР и республик 1991 г. В них указывались принципы законности, равенства граждан перед законом, неотвратимости наказания, личной и виновной ответственности, справедливости, демократизма и гуманизма (ст. 2). Но в связи с распадом СССР этот закон не вступил в силу и остался просто историческим документом. Несмотря на прямое указание уголовного закона о системе принципов уголовного права, в науке уголовного права выделяют принцип неотвратимости уголовной ответственности (И.Я. Козаченко, А.В. Наумов)<sup>7</sup>. Суть его заключается в том, что лицо, совершившее преступление, подлежит наказанию в уголовно-правовом порядке. Коль совершено преступление, то виновный должен понести справедливое наказание независимо от каких-либо обстоятельств.

---

<sup>4</sup> См.: Полный курс уголовного права: в 5 т. / под ред. проф. А.И. Коробеева. Т.1: Преступление и наказание. СПб., 2008. С. 84–99; Лопашенко Н.А. Уголовная политика. М., 2009. С. 38–46.

<sup>5</sup> См.: Панько К.К. Принципы и методы уголовно-правовой технологии // Юрид. техника. Ежегодник. Спец. вып. 2009. № 3. Н. Новгород. 2009. С. 516–526.

<sup>6</sup> Обстоятельный анализ законодательно закрепленных принципов дан в работах: Филимонов В.Д. Принципы уголовного права. М., 2002; Мальцев В.В. Принципы уголовного права и их реализация в правоприменительной деятельности. СПб., 2004; См. также: Лопашенко Н.А. Введение в уголовное право: учеб. пособие. М., 2009. С. 30–75.

<sup>7</sup> См.: Уголовное право. Общая часть: учеб. / отв. ред. И.Я. Козаченко. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С.53; Наумов А.В. Российское уголовное право: курс лекций: в 3 т. Т. 1. Общая часть / А.В. Наумов. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С.56.

Именно на основе принципов как наиболее общих, отражающих общечеловеческий опыт идей, сформулированы задачи российского уголовного права, определены цели наказания и правила назначения конкретных видов наказания. УК РФ, построенный на основе научно-обоснованных принципов, способен обеспечить охрану прав и свобод человека, защиту интересов общества и государства, а в конечном счете – более высокую эффективность борьбы с преступностью<sup>8</sup>. Подтверждая вышесказанное приведем известное изречение немецкого правоведа Г. Еллинека: «уголовное право является лучшим мерилом цивилизации»<sup>9</sup>.

Однако реализация уголовного законодательства, его принципов на рубеже XX–XXI вв. не «выдержала» потрясений, выпавших на долю России. Бум преступности, охвативший нашу страну, перехлестнул все мыслимые и немыслимые границы воображения нормального законопослушного гражданина. Как реакция на негативные, аномальные явления возникла модернизация уголовного законодательства. За время вступления в силу УК РФ (с 1 января 1997 г.) в него более чем 60 законами внесено в общей сложности свыше тысячи изменений. Преобладающая их часть направлена на расширение и усиление уголовной ответственности. Это касается, например, таких преступлений, как насильственные, корыстные, в том числе общественно опасные деяния коррупционной и экономической направленности. Среди криминалистов все чаще высказываются мнения в отношении уголовного законодательства, которое значительно устарело. Российская система права нуждается не просто в уточнении и изменении, что происходит сейчас, а в абсолютном преобразовании. Предлагается новая концепция уголовного законодательства (Н.А. Лопашенко, В.Б. Малинин)<sup>10</sup>.

Оставляя за рамками нашей статьи данную проблему (она имеет комплексный характер, заслуживает самого глубокого анализа), позволим высказать одну мысль. Главная причина многомасштабного кризиса, в том числе и неэффективности мер уголовно-правового воздействия на сокращение (хотя бы) преступности, кроется в смене общественно-политического строя России.

---

<sup>8</sup> См.: Уголовное право. Общая и Особенная части: учеб. / под общ. ред. М.П. Журавлева и С.И. Никулина. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 12.

<sup>9</sup> См.: Еллинек Г. Социально-этическое значение права, неправды и наказания / пер. И.И. Власова; под ред. А.А. Рождественского. М., 2010.

<sup>10</sup> См.: Научные основы уголовного права и процессы глобализации: материалы V Российского конгресса уголовного права (27–28 мая 2010 года). М.: Проспект. 2010. С. 731–740.

Итак, почему же надо вновь и вновь говорить о принципах уголовного права и прежде всего о принципе справедливости? Во-первых, уместна здесь мысль – без прошлого нет будущего. Во-вторых, как верно подчеркивает Н.И. Матузов, проблема принципов права и самого права как основополагающего при любом строе института нуждается в новом прочтении в духе времени, применительно к современным российским и международным реалиям<sup>11</sup>.

Прежде чем выяснять место принципа справедливости в системе принципов уголовного права, необходимо ответить на вопрос: что же такое справедливость?

Как известно, УК РФ не содержит определения понятия справедливости. Нет данного определения и в других нормативных актах Российской Федерации. Между тем ныне во многих отраслях российского законодательства появилось много норм-определений. Как известно, нормы дефиниции занимали в древних памятниках права не последнее место. Например, уже в ранних философских представлениях о мире образ справедливости ассоциировался с богиней Дике как меры всех вещей. Идея справедливости легла в основу теории естественного права. Характеристика права как справедливости и добра восходит к знаменитому римскому юристу I в. н.э. Цельсу. В этой связи Ульпиан (II–III вв.), предвзяв Кодекс Юстиниана, писал: «Исходящему праву надо прежде всего узнать, откуда произошло слово “право” (*jus*). Право получило свое название от “правды”, справедливости (*justicia*), ибо согласно превосходному определению Цельса, право есть наука о добром и справедливом»<sup>12</sup>.

Как известно, философы Древней Греции, пытаясь выяснить откуда происходит справедливость – «от Бога», «от природы» или от человеческого установления – всегда давали образные определения этому феномену.

Уместно в связи с этим привести одно суждение М.В. Ломоносова. Рассуждая об университетской подготовке русских юристов, он писал: «Паче же всего должно юристу, яко знающему довольно философию, всякому юридическому термину изобретать и составлять точные дефиниции, полные без излишеств, ибо употребление слов неограниченных и сомни-

---

<sup>11</sup> См.: Н.И. Матузов, А.В. Малько, К.А. Струсь и др. Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. Саратов, 2010. С. 27.

<sup>12</sup> Дигесты Юстиниана. Книга первая, титул 1 – Слова Ульпиана приведены в классическом переводе И.С. Перетерского с уточнениями, предложенными В.С. Нерсесянцем и П.Г. Редкиным // Лафитский В.И. Поэзия права. Страницы правотворчества от древности до наших дней. М., 2003. С. 63.



тельных и двузначительных производит в суде беспорядки и отдаляют от правды к заблуждению и ябедам»<sup>13</sup>.

Именно этот язык и терминологию, близкую к сущности феномена справедливости, мы находим в воззрениях философов прошлого. Так, Гераклит Эфесский рассматривал справедливость как идеальный мировой порядок, «"божественный логос", которому подчинены и люди и боги»<sup>14</sup>. Однако «для бога все прекрасно, хорошо и справедливо, а люди одно считают несправедливым, а другое – справедливым»<sup>15</sup>. По мнению Сократа, справедливость как и всякая другая добродетель есть мудрость, она драгоценнее всякого золота. Для Сократа этическое, правовое и политическое в справедливости неотделимы. Справедливость и всякая другая добродетель есть знание<sup>16</sup>. Аристотель в «Этике» пишет: «Итак, понятие "справедливость" означает в одно и то же время как законное, так и равномерное, а несправедливость – противозаконное и неравномерное (отношение к людям)»<sup>17</sup>. Необходимо подчеркнуть, что древнегреческое слово «дикэ» (справедливость) возникло в результате надления новым значением понятий «обычай» и «закон».

Категория «справедливость» тесно связана с политикой и правом, пронизывает библейские законы, первоначальные формы античного, древнеегипетского и древнеиндусского права, права Древнего Китая, кельтских, германских и славянских племен. Обращаясь к законодателям, Пифагор призывал: «Законодатель! Не ходи в молитвенные храмы для испрошения у богов покровительства твоим законам. Если желаешь, чтобы пребывали они нерушимыми и, постарайся, чтобы они были справедливыми»<sup>18</sup>.

Необходимо отметить, что справедливость представляет собой многоаспектную категорию: историческую, нравственную, философскую, экономическую, юридическую (правовую). Нас интересует справедливость с позиций права, и прежде всего, уголовного права в контексте нашего исследования.

Вообще вопросы соотношения права и справедливости, политики и справедливости, преступления и справедливого назначения наказания были и остаются актуальными в любом обществе и государстве, независимо

---

<sup>13</sup> Ломоносов М.В. Полн. собр. соч. М.; Л., 1957. Т. X. С. 149.

<sup>14</sup> См.: Материалисты Древней Греции. М., 1955. С. 50.

<sup>15</sup> См.: Кессиди Ф.Х. Гераклит. М., 1982. С. 156.

<sup>16</sup> См.: Нерсесянц В.С. Сократ. М., 1996. С. 53.

<sup>17</sup> Цит. по: Нерсесянц В.С. Философия права: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 509.

<sup>18</sup> Законы Пифагора и афоризмы Эпиктета. М., 2000. С. 77.

от того, с каких методологических позиций определяют ценность справедливости в системе других ценностей. «Ведь, если исчезнет справедливость, – отмечал И. Кант, – жизнь людей на земле уже не будет иметь никакой ценности»<sup>19</sup>. Поэтому ни одна культура, ни один народ в истории не отказались от справедливости. А можно ли отказаться от справедливости? Онтологические основания принципа справедливости коренятся в условиях бытия человека и общества. «Справедливость, – подчеркивает Е.В. Золотухина-Аболина, – по главной своей интенции – объективна»<sup>20</sup>. В то же время необходимо иметь в виду, что справедливость как явление нравственного сознания и как сущностное отражение общественных отношений обусловлены социально-экономическими условиями жизни общества. Примечательна в этой связи мысль Ф. Энгельса: «справедливость греков и римлян находила справедливым рабство; справедливость буржуа 1789 г. требовала устранения феодализма, объявленного несправедливым»<sup>21</sup>. Безусловно, понятие справедливости должно отвечать критерию нравственности. Поэтому неслучайно ученые утверждают, что нравственным, а следовательно, и справедливым в настоящее время может считаться такое явление, которое соответствует прогрессивному развитию общества<sup>22</sup>. Об этом прямо говорится в международно-правовых актах о правах человека. Так, в Декларации социального прогресса и развития, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 11 декабря 1969 г. говорится, что социальный прогресс и развитие ... обеспечивают развитие прав человека и социальной справедливости (ст. 2), а «быстрое увеличение национального дохода и богатства и их справедливое распределение среди всех членов общества лежат в основе всякого социального прогресса»<sup>23</sup>.

В России слово «справедливость» употребляли для характеристики отдельных индивидов и законов: справедливый человек, справедливый судья, справедливый закон. В.И. Даль определял слово «справедливость» как «правильный, сделанный законно, по правде, “по совести, по правоте”»<sup>24</sup>. В словаре С.И. Ожегова «справедливость» трактуется как «справедливое

---

<sup>19</sup> Кант И. Критика практического разума // Соч.: в 6 т. Т. 4. М., 1965. С. 256.

<sup>20</sup> Золотухина-Аболина Е.В. Современная этика: учеб. пособие для студ. вузов. 2-е изд. Ростов н/Д: МарТ, 2003. С. 101.

<sup>21</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 18. С. 273.

<sup>22</sup> См.: Филимонов В.Д. Справедливость как принцип права // Гос-во и право. 2009. № 9.

<sup>23</sup> См.: СССР и международное сотрудничество в области прав человека: док-ты и материалы. М., 1989. С. 450–451.

<sup>24</sup> Даль В.И. Толковый словарь живого великого русского языка: в 4 т. М., 1999. Т. 4. С. 299.

отношение к кому-нибудь, беспристрастие», а «справедливый» – «1/ действующий беспристрастно, в соответствии с истиной; 2/ осуществляемый на законных и частных основаниях; 3/ истинный, правильный»<sup>25</sup>. В философском словаре «справедливость» определяется следующим образом: «в современной этике ценностей справедливость является предварительным условием осуществления ценностей и состоит в том, чтобы быть справедливым по отношению к чужой личности как таковой, уважать ее, чтобы сохранить ее свободу действий и не препятствовать созданию культурных ценностей»<sup>26</sup>.

В то же время в советском энциклопедическом словаре подчеркивалось, что справедливость – требование соответствия между реальной значимостью различных индивидов (социальных групп) и их социальным положением, между их правами и обязанностями, между деянием и воздаянием, между *преступлением и наказанием* (выделено нами – Е.К.) Несоответствие в этих отношениях оценивается как несправедливость<sup>27</sup>. В контексте исследуемой проблемы для нас важное значение имеет тезис – требование о соответствии преступления и наказания.

Идеями справедливости проникнуты важнейшие конституционные акты XVIII–XX вв.: Декларация независимости США 1778 г. (в ней трижды употребляется термин «справедливость» – «справедливая власть», «прирожденное чувство справедливости», «справедливость намерений»); Французская декларация прав человека и гражданина 1789 г.; Всеобщая исламская декларация прав человека 1981 г.

Проблемы справедливости встают с особой остротой в переходные периоды развития общества и государства. В общественном сознании справедливость стала критерием, когда с помощью права осуществляется перераспределение материальных и духовных благ. Еще Аристотель писал: «Главной причиной крушения империй и аристократий являются встречающиеся в самом их государственном строе отклонения от “справедливости”»<sup>28</sup>. В международно-правовых актах XX столетия принцип справедливости получил свое юридическое закрепление как часть более общего требования справедливого судебного разбирательства.

---

<sup>25</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка. 16-е изд., испр. М., 1984. С. 658.

<sup>26</sup> Губский Е.Ф. и др. Философский энциклопедический словарь. М., 1997. С. 363.

<sup>27</sup> См.: Советский энциклопедический словарь. М., 1980. С. 1270.

<sup>28</sup> Аристотель. Этика. Политика. Риторика. Поэтика. Категории. Мн., 1998. С. 414–415.

Сегодня справедливость обоснованно признается не только вечной, но и высшей ценностью, с которой все остальное должно согласовываться и не может ей противоречить<sup>29</sup>.

Как известно, современный законодатель в УК РФ 1996 г. трижды обращается к принципу справедливости – ст. 6, ч. 2 ст. 43 и ст. 60. Еще до принятия УК РФ 1996 г. В.Н. Кудрявцев и С.Г. Келина указывали на три уровня проявления принципа справедливости в уголовном праве: справедливость при формировании круга преступных деяний; справедливость при назначении судом наказания; обязанность законодателя определить справедливую санкцию<sup>30</sup>.

С принятием УК РФ 1996 г. активизировалось в уголовно-правовой науке изучение этого феномена в жизни и его соотношения с другими принципами уголовного права. Так, одна группа ученых (А.В. Арндаренко, В.Д. Филимонов) рассматривают принцип справедливости по отношению к иным правовым принципам (законности, гуманизма и т. д.) в качестве генерального принципа<sup>31</sup>.

Аналогичную позицию занимают А.В. Бриллиантов и Н.И. Крюкова. Справедливость, отмечают они, является очень емким понятием, включающим в себя многие факторы. Нельзя признать наказание справедливым, если оно незаконно, если было нарушено равенство граждан перед законом, если наказание является чрезмерно суровым и т. д. Поэтому можно сказать, что принцип справедливости как бы *аккумулирует в себе содержание и всех иных принципов*<sup>32</sup> (выделено нами – Е.К.).

Другие (С.Г. Келина, В.Н. Кудрявцев, С.Н. Кожевников) считают неверным деление всех принципов на главные и второстепенные, все они имеют самостоятельное значение, и что принцип справедливости однопорядковый и имеет равное значение с другими принципами уголовного права<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> См.: Мартышин О.В. Справедливость и право // Право и политика. 2000. № 12. С. 4; См. также: Бытко Ю.И. Справедливость и право: лекция. Саратов, 2005.

<sup>30</sup> См.: Келина С.Г., Кудрявцев В.Н. Принципы советского уголовного права. М., 1988. С. 134.

<sup>31</sup> См.: Арндаренко А.В. Принцип социальной справедливости в уголовном праве России. Теоретико-правовые аспекты: моногр. М.; 2009. С. 133; В.Д. Филимонов. Справедливость как принцип права // Гос-во и право. 2009. № 9. С. 5.

<sup>32</sup> См.: Уголовное право России. Части Общая и Особенная: учеб. / под ред. А.В. Бриллиантова. М.: Проспект, 2010. С. 25.

<sup>33</sup> См.: Келина С.Г., Кудрявцев В.Н. Принципы советского уголовного права. М., 1988. С. 65, 66; Кожевников С.Н. Общеправовые и отраслевые принципы: сравнительный анализ // Юрист. 2000. № 4. С. 64–70.

Примечательно, что еще до принятия УК РФ 1996 г. В.Н. Ласточкина писала: принцип справедливости занимает главенствующее, наивысшее положение в иерархии принципов уголовного права. Он координирует взаимодействие других принципов в случае коллизии их требований, приводит их в систему и тем самым аккумулирует их положения, выступая в роли единого требования к мере уголовно-правового воздействия<sup>34</sup>.

Нет четкости и определенности в суждениях отдельных ученых относительно принципа справедливости и индивидуализации наказания. Так, Т.В. Непомнящая в системе уголовно-правовых принципов наказания не нашла места принципу справедливости<sup>35</sup>. Непонятно, как же быть тогда с прямым указанием ч. 2 ст. 43 УК РФ?

Нельзя не отметить и следующее обстоятельство. Как известно, УК РФ 1996 г. в ст. 6 и ч. 1 ст. 60 употребляет термин «справедливость», а в ч. 2 ст. 43 – «социальная справедливость», придавая им разное функциональное значение. В одних случаях ст. 6 – это принцип всего уголовного права. В других (ч. 2 ст. 43) впервые в российском законодательстве в качестве цели наказания называется *восстановление социальной справедливости*. Ни в одном из предшествующих российских законов, в том числе и в Уставе уголовного судопроизводства Российской империи (1864 г.), подобной формулировки не содержалось. По мнению В.Т. Томина, прилагательное «социальной» в данном контексте выражает не позицию законодателя, а является следствием редакционной небрежности. Появление этого термина исключает из формулировки цели наказания восстановление индивидуальной справедливости. Между тем, наказание виновного по конкретному уголовному делу носит сугубо индивидуальный характер. Поэтому термин «социальный» в данном случае избыточный<sup>36</sup>. Иную точку зрения высказывает М.Н. Становский. По его мнению, смысл, вкладываемый законодателем в понятия «социальная справедливость» и «принцип справедливости», не равнозначен. В соответствии со ст. 6 и ч. 1 ст. 60 УК РФ справедливость служит лишь принципом назначения лицу, признанному виновным в совершении преступления, праведного наказания. Социальная справедливость как уголовно-правовая категория характеризуется

---

<sup>34</sup> См.: Ласточкина В.Н. Явная несправедливость наказания как основание к отмене или изменению приговора: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 1983. С. 8.

<sup>35</sup> См.: Непомнящая Т.В. О принципах назначения наказания // Журн. рос. права. 2003. № 9. С. 77–82.

<sup>36</sup> См.: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под ред. В.Т. Томина, В.В. Сверчкова. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 157–158 (авт. коммент. ст. 43 В.Т. Томин).

четырьмя аспектами, затрагивающими интерес: 1) государства, 2) общества, 3) обвиняемого, 4) потерпевшего<sup>37</sup>. «Восстановление социальной справедливости» – это конечный результат, цель, к которой стремится законодатель, а “принцип справедливости”, – отмечает С.А. Галактионов, – это средство, с помощью которого нужная цель может быть достигнута». Социальная справедливость, резюмирует С.А. Галактионов, является более емким понятием, чем принцип справедливости<sup>38</sup>.

Подводя итог вышеизложенному, полагаем отметить: принцип справедливости в уголовном праве имеет свою специфику в отличие от принципа справедливости в других отраслях законодательства. Его своеобразие обусловлено задачами уголовного законодательства и функциями его реализации в сфере уголовно-правовых отношений.

---

<sup>37</sup> См.: Становский М.Н. Назначение наказания. СПб., 1999. С. 17, 18.

<sup>38</sup> См.: Галактионов С.А. Принцип справедливости в уголовном праве России: моногр. Самара. 2006. С. 53, 54.

# ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

*Н. В. Дородонова \**

## Состояние и перспективы модернизации юридического образования в России

В статье автор рассматривает современное состояние юридического образования в Российской Федерации. Анализируются нормы действующего законодательства и перспективы модернизации в данной сфере.

In the article the author considers the modern situation of law education in the Russian Federation. The norms of valid legislation and the prospects of modernization in this sphere are analyzed.

*Ключевые слова:* юридическое образование, законодательство, перспективы модернизации, реформирование, сфера образования, юристы.

*Key words:* legal education, legislation, prospects of modernization, reforming, the educational sphere, lawyers.

Российская система образования является важным фактором сохранения места России в ряду ведущих стран мира, ее международного престижа как страны, обладающей высоким уровнем науки и образования. Сфера образования должна в полной мере удовлетворять потребностям современного гражданского общества, способствовать решению стоящих перед ним задач при наличии качественно совершенных и потому эффективно действующих норм права.

В настоящее время, когда Россия активно взаимодействует на мировом рынке с другими странами, возрастает роль конкурентоспособности. Главное конкурентное преимущество высокоразвитой страны связано с возможностью развития ее человеческого потенциала, которая во многом определяется состоянием системы образования. Именно в этой сфере находится источник обеспечения устойчивого экономического роста страны.

---

\* Кандидат юридических наук, завсектором координации НИР научно-исследовательского отдела Саратовской государственной юридической академии.

В настоящее время проблема реформирования российского образования высшей школы широко обсуждается как на федеральном, так и на региональном уровнях. Вследствие этого предлагаются различные варианты реформирования образования, направленные на повышение конкурентоспособности российских специалистов, в том числе и юристов, на мировом рынке труда.

Конституция РФ гарантирует права граждан на образование. Статья 43 Конституции Российской Федерации закрепляет право каждого на получение высшего образования. Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования<sup>1</sup>.

Одной из основных задач Федеральной целевой программы развития образования на 2011–2015 гг.<sup>2</sup> является приведение содержания и структуры высшего образования в соответствие с потребностями рынка труда.

Среди приоритетных направлений государственной политики в сфере высшего образования, в том числе и бесплатного, выделяются следующие основные элементы: изменение содержания и структуры высшего образования через внедрение федеральных государственных образовательных стандартов, содержание и структура которых является практико-ориентированными; реализация конституционного права и равные стартовые возможности на получение бесплатного высшего образования высокого качества; изменение механизма финансирования вузов; повышение эффективности использования бюджетных средств путем создания мониторинга и мер контроля за их использованием и др.

В стратегии образования отражен социальный заказ современного российского общества, проявляющийся в тенденции подготовки специалистов широкого профиля, позволяющей обеспечить демократизацию образования, ориентацию человека на саморазвитие, поиск взаимодействия интересов учащегося и общественных потребностей.

Цель модернизации образования состоит в создании механизма устойчивого развития системы образования, обеспечения ее соответствия требованиям XXI в., социально-политическим и экономическим потребностям развития страны, запросам личности, общества, государства.

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) // Рос. газета. 25.12.1993. № 237.

<sup>2</sup> О Концепции Федеральной целевой программы развития образования на 2011–2015 годы: Распоряжение Правительства РФ от 07.02.2011 № 163-р // СЗ РФ. 2011. № 9. Ст. 1255.



Процессы модернизации образования, совершенствования российской правовой системы заставляют по-новому рассматривать институт вузовского профессионального образования. Однако действующее федеральное законодательство Российской Федерации, регулирующее сферу образования в вузе в большей части устарело, и неспособно обеспечить потребности общества в качественном высшем образовании.

Нормативно-правовое регулирование образовательной деятельности осуществляется на уровне подзаконных актов Правительства РФ и отраслевых нормативно-правовых актов государственных органов исполнительной власти. Однако не все вопросы системы образования нашли свое отражение в соответствующих нормативно-правовых актах органов исполнительной власти, что создает сложности в правоприменительной практике участников образовательных отношений. Особой проблемой является создание действенных механизмов контроля за исполнением норм законодательства, защиты прав субъектов образовательного процесса, соблюдения гарантий государства в области образования.

Вузовское профессиональное образование соединяет в себе функции науки, образования и педагогической деятельности, и следовательно, должно рассматриваться как особый вид образовательной деятельности, что обуславливает необходимость существенной корректировки законодательства об образовании<sup>3</sup>.

Реализация функций российского образования через призму гармоничного развития современного российского общества может быть наиболее эффективной только при соответствующем уровне качества подготовки самих специалистов, в частности в юридических вузах<sup>4</sup>.

Государственная политика в сфере образования на современном этапе придает ему плановость, систематичность, образование базируется на личностном взаимодействии преподавателя и студента. Вместе с тем традиционное обучение во многом не учитывало и не учитывает индивидуальных способностей лица к обучению, оно основывается на контроле за действиями обучающихся. От результатов перспективного развития российского образования в огромной степени зависит интеллектуальное состояние общества, формирование ценностных ориентаций, социальных, этических интересов личности.

---

<sup>3</sup> Шестак Н.В. Профессиональное образование и компетентностный подход // Высш. образование в России. 2010. № 3. С. 38.

<sup>4</sup> Тепляшин И.В. Качество высшего юридического образования в современной России: актуальные вопросы // Право и образование. М., 2010. № 4. С. 77–83.

В настоящее время изменения в юридико-правовой области развития Российского государства требуют повышенного внимания и к формированию личности современного юриста. Задача высшего юридического образования заключается в том, чтобы обучающиеся не только приобрели глубокие знания в области юриспруденции, но и стали юристами с высокой профессиональной культурой, несущими ответственность за свои поступки.

Совершенствование законодательства в сфере юридического образования в высшей школе – последовательный шаг на пути создания прочной, унифицированной, основанной на нормах правового акта высшей юридической силы, единой и обособленной правовой основы этой группы отношений.

Реформа затрагивает цели образования; практическая направленность процесса образования выдвигается на первый план. Весь процесс обучения строится через максимальное погружение в практику. Переход к новой системе должен способствовать становлению и развитию прогрессивных элементов системы: прикладного характера образования, формированию серьезных практических навыков юристов, органической связи с работодателями, гармоничного единства всех ступеней и форм образования.

Речь должна идти о достижении оптимума в подготовке высококвалифицированных специалистов. Юридическое образование содержит определенные резервы для сохранения национальной специфики, что связано, прежде всего, с генетикой российской правовой системы, институциональной спецификой отечественной модели высшего образования. Вместе с тем, этот тезис вовсе не должен применяться для защиты и стагнации негативных тенденций, складывающихся в системе отечественного высшего образования.

В связи с переменами в политике, экономике, происходит кардинальное изменение всего российского законодательства, которое нужно уметь анализировать. Ежегодно на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации принимается множество нормативных актов, изменяющих те или иные законодательные положения и нормы, в связи, с чем возникает необходимость глубокой модернизации содержания высшего юридического образования.

Анализ состояния российского юридического образования показывает, что качественной составляющей в системе представленной формы образования не уделяется должного внимания. В этом плане отмечается, что современная образовательная ситуация характеризуется тем, что ни системе образования, ни потребителей образовательных услуг не устраивает

уровень готовности к профессиональной деятельности и социализации выпускников вузов<sup>5</sup>.

Итак, важнейшими задачами при подготовке специалистов в системе юридического образования продолжают оставаться и качественный уровень преподавания, и организация подготовки обучаемых к полноценной практической деятельности.

Таким образом, усиление практической составляющей образовательного процесса в сфере юриспруденции обусловлено не только потребностями обеспечения качественного уровня преподавания и юридической практики, но и определено нормативно, что свидетельствует о достаточной значимости обозначенной проблемы юридического образования и влечет необходимость разработки определенных предложений в направлении обеспечения практической направленности обучения юристов.

---

<sup>5</sup> *Берулава Г.А.* Методологические аспекты развития системы высшего образования в современном информационном обществе // *Вестн. ун-та Рос. акад. образования.* 2009. № 1. С. 32.

*О. С. Ростова* \*

## **Современные подходы к процессу интеграции научного знания в образовательный процесс**

В статье рассматриваются современные подходы к процессу интеграции науки и образования. Автором проанализировано действующее российское законодательство в сфере науки и образования, выявлены основные приоритеты государственной политики в данной сфере.

The article deals with the modern trends of the science and education integration process. The author examines the legislation in the sphere of science and education in Russia as well as the priorities of Russian Federation in these spheres.

*Ключевые слова:* интеграция науки и образования, приоритеты государственной политики в сфере образования и науки.

*Key words:* science and education integration process, priorities in the sphere of science and education.

В Российской Федерации область образования провозглашена приоритетной<sup>1</sup>. Одним из основных направлений государственной политики Российского государства в области высшего и послевузовского образования является поддержка подготовки специалистов, приоритетных направлений научных исследований в области высшего и послевузовского профессионального образования<sup>2</sup>. Данный принцип основывается на обязательствах государства оказывать государственную поддержку как в сфере высшего, так и в области послевузовского профессионального образования.

В основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 г., утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1663-р, приоритетными направлениями в сфере образования определены приведение

---

\* Кандидат юридических наук, начальник Управления подготовки и аттестации научно-педагогических кадров Северо-Кавказского федерального университета.

<sup>1</sup> Закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» (в ред. от 10.07.2012 г.) // Рос. газета, № 172, 31.07.1992.

<sup>2</sup> Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (в ред. Федерального закона от 01.12.2007 № 308-ФЗ) // Рос. газета, № 164, 29.08.1996.

содержания и структуры профессиональной подготовки кадров в соответствии с современными потребностями рынка труда и повышение доступности качественных образовательных услуг.

Вопросы интеграции науки и образования определены важнейшим приоритетом российской государственной научно-технической и образовательной политики. При этом стратегической целью государственной политики в области образования является повышение доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного развития экономики, современным потребностям общества и каждого гражданина. Реализация этой цели предполагает решение следующих приоритетных задач:

- обеспечение инновационного характера базового образования;
- модернизация институтов системы образования как инструментов социального развития;
- создание современной системы непрерывного образования, подготовки и переподготовки профессиональных кадров;
- формирование механизмов оценки качества и востребованности образовательных услуг с участием потребителей, участие в международных сопоставительных исследованиях<sup>3</sup>.

Согласимся, что возведение интеграции высшего и послевузовского профессионального образования и науки в ранг приоритетного направления государственной политики обусловлено тем, что за последние десятилетия произошел разрыв междисциплинарных связей и цикла «фундаментальные исследования – прикладные исследования – промышленное производство»<sup>4</sup>. Процесс интеграции высшего и послевузовского профессионального образования и науки регулируется нормами законодательства в сфере образования, в частности Федеральным законом о высшем и послевузовском профессиональном образовании. Основные цели и задачи в сфере интеграции науки и образования отражены письме Президента РФ от 30.03.2002 № Пр-576 «Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу»:

---

<sup>3</sup> Федеральная целевая программа развития образования на 2011-2015 годы, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 61 (в ред. Постановлений Правительства РФ от 20.12.2011 № 1034, от 13.07.2012 № 716).

<sup>4</sup> См.: Ласкина Н.В. Комментарий к Федеральному закону от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (постатейный) // URL: КонсультантПлюс.

- создание и поддержка деятельности интегрированных научно-образовательных структур, университетских и междууниверситетских комплексов, научно-учебно-производственных центров (в том числе инновационных) для консолидации усилий и ресурсов, развития международного сотрудничества и международной кооперации в интересах подготовки квалифицированных кадров в научной, научно-технической и инновационной сферах;
- развитие современных информационно-телекоммуникационных и иных наукоемких технологий и внедрение их в научную, научно-техническую деятельность и учебный процесс;
- совместное использование научной, опытно-экспериментальной и приборной базы академического, вузовского и отраслевого секторов науки в исследовательском и учебном процессах<sup>5</sup>.

Принцип интеграции системы профессионального образования Российской Федерации при сохранении и развитии достижений в сфере науки является отражением международной политики Российского государства.

Современные требования к системе образования отражают, прежде всего, гибкость данной системы и умение динамично адаптироваться к социально-экономическим процессам общества. Роль образования как доминирующего фактора формирования мировой экономики и общества увеличивается вместе с ростом влияния человеческого капитала.

Интеграция высшего и послевузовского профессионального образования и науки имеет целью кадровое обеспечение научных исследований, а также развитие и совершенствование системы образования путем использования новых знаний и достижений науки и техники (ст. 2.1). Таким образом, данный процесс предполагает использование потенциала как ведущих, так и молодых ученых в проведении научных исследований, в том числе аспирантов, студентов вузов. В последнее десятилетие со стороны государства предусмотрены различные механизмы стимулирования и финансовой поддержки ученых высших учебных заведений к участию в НИР и НИОКР<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Письмо Президента РФ от 30.03.2002 № Пр-576 «Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу»// URL: КонсультантПлюс.

<sup>6</sup> См.: «Положение о грантах на проведение молодыми учеными научных исследований в ведущих научно-педагогических коллективах высших учебных заведений и научных организаций Министерства образования Российской Федерации», утв. приказом Минобрнауки РФ от 18.12.2000 № 3705; Постановление Правительства РФ «О грантах Президента РФ для поддержки молодых российских ученых – кандидатов наук и их научных руководителей» (в ред. Постановления Правительства РФ от 27.04.2005 № 260); Постанов-

Как отмечается в Стратегии развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 г., в Российской Федерации недостаточно востребован высокий потенциал академического и вузовского секторов науки, эти сектора мало вовлечены в процесс формирования экономики знаний; сохраняется разрыв между наукой и образованием, как следствие, не реализуется синергетический эффект от научно-образовательной деятельности; интеллектуальный потенциал общества задействован в решении ключевых задач развития страны недостаточно эффективно<sup>7</sup>.

Сегодня именно сфера образования определяет уровень экономического развития государства, так как от качества и объема полученных в образовательных учреждениях знаний зависят конкурентоспособность и востребованность трудовых резервов как на российском, так и на мировом уровне. В свою очередь объем осваиваемых научных знаний в образовательных учреждениях напрямую зависит от количества и качества результатов, полученных в процессе проведения научных исследований. Таким образом, необходимым звеном интеграции научного знания в образование является процесс трансфера результатов, полученных в ходе выполнения научных исследований в образовательный процесс.

Формы интеграции высшего и послевузовского профессионального образования и науки определены федеральным законом о высшем и послевузовском профессиональном образовании, а именно:

1) путем проведения высшими учебными заведениями научных исследований и экспериментальных разработок за счет грантов или иных источников финансового обеспечения;

2) привлечения высшими учебными заведениями работников научных организаций и научными организациями работников высших учебных заведений на договорной основе для участия в образовательной и (или) научной деятельности;

3) осуществления высшими учебными заведениями и научными организациями совместных научно-образовательных проектов, научных исследований и экспериментальных разработок, а также иных совместных мероприятий на договорной основе;

---

ление Правительства РФ О мерах государственной поддержке молодых российских ученых – кандидатов наук и докторов наук и ведущих школ РФ (в ред. Постановления Правительства РФ от 01.11.2012 № 1114) // СЗ РФ, 02.05.2005, № 18, ст. 1686.

<sup>7</sup> Утверждена Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике (пр. № 1 от 15.02.2006).

4) реализации научными организациями образовательных программ послевузовского профессионального, а также дополнительного профессионального образования;

5) создания на базе высших учебных заведений научными организациями лабораторий, осуществляющих научную и (или) научно-техническую деятельность, в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти;

6) создания высшими учебными заведениями на базе научных организаций кафедр, осуществляющих образовательный процесс, в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Государственная научно-техническая политика РФ, в свою очередь, являясь составной частью социально-экономической политики, выражает отношение государства к научной и научно-технической деятельности, определяет цели, направления, формы деятельности органов государственной власти Российской Федерации в области науки, техники и реализации достижений науки и техники. Важным условием применения научного знания, на наш взгляд, является его коммерциализация, т. е. использование результатов в сфере экономики. Выполнение данного условия требует существенной модернизации системы управления научными и научно-технологическими исследованиями. В то же время следует отметить важнейший потенциал фундаментальной науки как основы для разработки новых технологий, необходимой составляющей подготовки кадров высшей квалификации для нужд инновационной экономики.

Таким образом, необходимым условием интеграции научных знаний и образовательного процесса является обеспечение современного уровня развития экономики путем подготовки кадров высшей квалификации на базе учебных заведений высшего профессионального образования по программам, основанным на результатах современных научных исследованиях и разработок.



**Материалы международной научной конференции  
«Институт тайны в праве», проходившей  
4–5 апреля 2012 г. на юридическом факультете  
ЛГУ им. А. С. Пушкина**

*М. В. Авдеева* \*  
*А. Ю. Пиджаков* \*\*

**«Тайна» как правовое понятие**

В статье рассматриваются различные значения термина «тайна», определяются субъекты тайны, а также её виды и правовой статус, объем понятий «информация ограниченного доступа», «конфиденциальная информация».

The article discusses the various meanings of the term "secret" secret agents are determined, as well as its type and legal status, the scope of "restricted access information", "confidential information".

*Ключевые слова:* понятие «тайна», правовой институт тайны.

*Key words:* the concept of "mystery", the legal Institute of secrets.

В настоящее время в правовой обиход введены различные представления о тайне. Наряду с государственной, служебной, врачебной, коммерческой и иными видами тайны вводится представление об адвокатской, биржевой, банковской, налоговой тайне, тайне вклада и тайне договора, тайне телефонных переговоров и др. видов тайн. Поскольку в законодательстве часто встречается слово «тайна», следует уяснить его содержание. Правовой институт тайны охватывает широкий круг разнородных общественных отношений, возникающих в различных сферах деятельности личности, общества и государства. Анализ понятия тайны при самом ши-

---

\* Доцент кафедры международного права Санкт-Петербургского государственного университета гражданской авиации.

\*\* Доктор юридических наук, доктор исторических наук, профессор, завкафедрой международного права Санкт-Петербургского государственного университета гражданской авиации.

роком подходе позволяет определить данный термин, как нечто скрытое от понимания и восприятия людей.

В.И. Даль толковал понятие «тайна» как «кто чего-либо не знает, то для него тайна; все сокрытое, неизвестное, неведомое. Нечто скрытно хранимое, что скрывают от кого-либо с намерением, таят»<sup>1</sup>, в словаре С.И. Ожегова тайна – это «нечто неразгаданное, еще не познанное, либо нечто скрываемое от других, известное не всем, секрет»<sup>2</sup>.

Таким образом, в понятии «тайна» можно выделить два значения. Первое заключается в том, что тайна – это область объективной реальности, которая недоступна пониманию человека и его восприятию вследствие объективно существующего уровня научно-технического знания. Другое значение понятия тайны связано с теми сведениями, которые уже известны отдельному человеку или группе лиц, но по различным причинам скрываются ими от других людей, групп лиц или государства. Именно анализ второго значения слова «тайна» является предметом нашего исследования. Можно утверждать, что тайна присутствовала на всех стадиях развития человеческого общества. Точно определить момент зарождения тайн на сегодняшний день вряд ли представляется возможным. Вероятно, что первые тайны, которые зародились в человеческом обществе (если использовать современную терминологию) были тайнами частной жизни граждан (или личными тайнами).

Итак, тайна до правового регулирования отдельных ее элементов является социальным явлением, к признакам которого можно отнести следующие: во-первых, тайна – это конфиденциальная информация или секретные сведения о явлениях, процессах, событиях, происходящих в жизни людей, деятельности групп или государства. Во-вторых, разглашение данных сведений может принести ущерб, вследствие чего информация защищается от доступа к ней третьих лиц, в-третьих, негативная оценка обществом действий по разглашению тайны.

В последнее время принято значительное число законодательных актов, направленных на защиту различных видов тайн. Судя по данным справочной правовой системы «Консультант плюс», ежегодно вступают в силу более 40 федеральных законов, в которых так или иначе упоминаются различные виды тайн. К сожалению, все они ограничены той областью

---

<sup>1</sup> Даль В.И. Толковый словарь русского языка. Совр. версия. М.: Эксмо, 2002. С. 642.

<sup>2</sup> Ожегов С.И. Словарь рус. языка. 10-е изд. / под ред. Н.Ю. Шведовой. М.: Сов. энцикл. 1973. С. 723.

правоотношений, из которой следует необходимость охраны той или иной тайны. Создание правовой унифицированной базы защиты различных видов тайн находится на этапе становления. Несмотря на то что количество федеральных законодательных актов, регулирующих те или иные аспекты различных видов тайн, превышает 600, нельзя сказать, что правовое обеспечение защиты тайны удовлетворяет потребностям современного общества.

В настоящее время в российском законодательстве отсутствует точное и четкое определение понятий «тайна», «секрет», «информация ограниченного доступа». Это приводит, прежде всего, к путанице в самом законодательстве, к размытости правотворческих ориентиров в информационной сфере, к разной трактовке пределов охраняемой законом тайны. Одно из негативных последствий такого состояния проблемы – крупные дефекты правореализационного процесса.

Анализ практики применения современного российского законодательства в сфере защиты информации ограниченного доступа показывает, что правовая неурегулированность отправных моментов отношений по охране тайны приводит к отсутствию или смешению правовых представлений граждан, должностных лиц и общественных объединений о тайне. Слабая регламентация охраны тайн частной жизни является одной из причин политических войн с использованием компромата.

В специальной литературе высказывается мнение о том, что круг сведений, имеющих ограниченный доступ и именуемых конфиденциальными, настолько широк, что дать им единое и поддающееся буквальному толкованию определение не представляется возможным. Даже в последних трудах, касающихся различных аспектов правовых тайн, отмечается, что проблема тайны как цельного правового явления практически не изучена.

С точки зрения этимологии, слово «конфиденциальный» происходит от латинского *confidentia* – доверие и в современном русском языке означает «доверительный, не подлежащий огласке, секретный». Слово «секрет», которое также необходимо рассмотреть, заимствовано из французского *secret* – «тайна». Интересно, что в знаменитом словаре В. Даля также названы аналогичные значения: «конфиденциальная» – «откровенная, по особой доверенности, неоглашаемая, задушевная»<sup>3</sup>. Таким образом, можно сделать вывод о равнозначности понятий «конфиденциальная информация», «тайна» и «секрет». Однако, как отмечает А. А. Ефремов, понятие тайны в правовой науке не совсем совпадает с понятием

---

<sup>3</sup> Даль В.И. Указ. соч. С.336.

конфиденциальной информации, так как тайна означает ещё и правовой режим информации.

В соответствии со ст. 2 ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» конфиденциальность информации – обязательное требование для выполнения лицом, получившим доступ к определенной информации, не передавать такую информацию третьим лицам без согласия ее обладателя. Ранее в ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» указывалось, что конфиденциальная информация – документированная информация, доступ к которой ограничивается в соответствии с законодательством Российской Федерации. В целом данное определение следует признать правильным, за исключением, может быть, того момента, что не всегда информация с ограниченным доступом является документированной, например сведения, составляющие личную и семейную тайну, не обязательно зафиксированы на материальном носителе. В ст. 9 рассматриваемого федерального закона ограничение доступа к информации устанавливается федеральными законами в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Обязательным является соблюдение конфиденциальности информации, доступ к которой ограничен федеральными законами.

Если же обратить внимание на то, что информация имеет ценность в силу ее неизвестности посторонним лицам, возникают следующие вопросы. Исчерпывает ли фактор неизвестности информации всю совокупность факторов, определяющих ее ценность? Имеет ли ценность уже разглашенная информация? С одной стороны, разглашенная информация, как правило, теряет свое значение для лица, заинтересованного в ее сокрытии. С другой стороны, для тех, кто стремится использовать такую информацию, она представляет действительную или потенциальную ценность, более того, она может иметь и объективную социальную ценность вне зависимости от того, заинтересован ли кто-либо в ее непосредственном использовании. Видимо, речь нужно вести не просто о том, что информация ценна в силу ее неизвестности, а о том, что в связи с неизвестностью другим субъектам она имеет особое значение для ее обладателя. Иначе говоря, рассуждая о ценности закрытой информации, мы не можем упускать из вида субъекта тайны. Вне субъекта тайны не существует.

Тайна предполагает не просто информацию, а ее определенное состояние, правовой режим. Мы скрываем информацию потому, что она неблагоприятным для нас образом может повлиять на мотивацию поступков,

на поведение и мнение других субъектов. Защищая те или иные сведения, мы прежде всего защищаем самих себя, свои собственные интересы. Вне этих интересов тайны не существует. Вместе с тем факт принятия или непринятия собственником мер по обеспечению конфиденциальности информации, составляющей содержание тайны, не представляется главным, хотя для многих правовых тайн он действительно весьма важен. Так, некоторые виды законодательно охраняемых тайн, например тайна почтовых и телеграфных сообщений, не предполагают обязательных усилий по их охране со стороны собственника информации. А во многих случаях, связанных с сохранением личной или семейной тайны, она просто не сообщается посторонним лицам, но это не означает, что покушение на такую информацию с их стороны нельзя рассматривать как противоправное действие вне зависимости от того, принимались ли владельцем тайны те или иные меры по ее охране.

Термин «информация с ограниченным доступом» отражает юридические свойства предмета тайны. В пользу этого свидетельствуют многообразие существующих тайн, часть из которых не имеет характера абсолютных, наличие правовых возможностей доступа государственных органов к тайнам физических и юридических лиц, то обстоятельство, что конфиденциальная информация иногда может быть достоянием значительного числа субъектов. Фактор правомерного «ограничения доступа» уже сам по себе предполагает наличие особого правового режима такой информации, качественно отличающего ее от информации общедоступной. Это замечание имеет очевидное методологическое значение при исследовании тайны как правового явления, в том числе при изучении отдельных разновидностей тайн. Вместе с тем термин «информация с ограниченным доступом» не представляется идеальным для его использования в целях общего определения понятия «тайна». Существующие в праве разновидности ограничения доступа к информации многообразны и не всегда могут быть представлены в качестве тайн. Данное понятие шире, чем понятие «тайна». Правовую природу тайны целесообразно изучать с учетом общей специфики информации, составляющей тайну, принимая во внимание особенности ее правового состояния, ее правового режима. Если информация сохраняется в тайне, значит, последняя представляет собой не собственно информацию, а состояние запрета доступа к ней. Итак, тайна как правовое явление представляет собой правомерное запрещение доступа к информации, несанкционированное получение, а также разглашение или иное использование которой может повлечь возникновение ущерба.

Предметом (содержанием) тайны является информация, доступ к которой запрещается или исключается тем или иным субъектом. При этом в предмет тайны может входить не только ее непосредственное содержание, но и сведения о наличии или отсутствии у субъекта такой тайны.

Субъектами права на тайну выступают физические или юридические лица, государство, а также иные субъекты. Они могут не только обладать собственными тайнами, но и получать доступ к тайнам других субъектов, в силу договора или закона приобретать определенные правомочия или обязанности по использованию чужой конфиденциальной информации. В этом отношении следует различать основные и производные субъекты тайны. При наличии только основного субъекта правоотношение по ее поводу может возникнуть лишь в том случае, если конфиденциальная информация станет доступной другим субъектам либо возникнет вероятность нарушения или изменения режима тайны, появления производных субъектов.

Объектом правоотношения по поводу тайны служат интересы, которым может быть нанесен ущерб в результате несанкционированного разглашения или использования конфиденциальной информации. Это могут быть интересы как основного субъекта тайны, так и производных субъектов например, в случае неправомерного завладения нотариальной тайной наносится ущерб, в том числе, деловой репутации нотариуса, а также интересы третьих лиц и публичные интересы.

Одним из важнейших элементов частной жизни является личная и семейная тайна, защита которой предусматривается целым комплексом нормативных правовых актов. В то же время законодатель нигде не дает определения этим понятиям, не вводит четких критериев для их установления. На практике в случае преступного посягательства на личную или семейную тайну подобная чрезвычайная неопределенность объекта может привести к его произвольному толкованию, неоправданному ограничению или расширению его смысла, что неприемлемо в рамках уголовно-правового регулирования. Такая ситуация усложняет и гражданско-правовую защиту права на личную и семейную тайну. Поэтому важным представляется закрепление этих понятий на законодательном уровне, что целесообразнее всего сделать путем принятия, например, закона «О частной жизни», одним из аспектов которого станут вопросы частной и семейной тайны. Семейную и личную тайну можно определить как установленную информацию конфиденциального характера, т. е. сведения (сообщения, данные), независимо от формы их представления, при получении доступа к которым лицо обязано не передавать такую информацию

третьим лицам без согласия ее обладателя. Из буквального толкования этих понятий следует, что личную тайну можно рассматривать как конфиденциальные сведения, касающиеся одного лица, а семейную – как информацию, затрагивающую интересы членов семьи и иных родственников. Причем такое разделение во многих случаях является условным. Например, тайна усыновления может считаться и семейной, и личной (когда сам усыновленный не желает разглашать эту информацию). Семейную тайну составляют следующие сведения: тайна усыновления, тайна частной жизни супругов, личные неимущественные и имущественные отношения, существующие между супругами и т. д. Причем семью в данном случае следует рассматривать в широком смысле, т. е. «как совокупность индивидов, состоящих, по меньшей мере, в одном из трех видов отношений: кровного родства, порождения, свойства». Необходимо также учитывать факторы совместного проживания, денежной и иной зависимости сторон. Предметом личной тайны могут быть сведения о фактах биографии лица, состоянии его здоровья, об имущественном положении, роде занятий и совершенных поступках, о взглядах, оценках, убеждениях.

Тайна – сложное и многогранно правовое явление. К сожалению, на сегодняшний день в законодательстве РФ не сформулировано точного и полного ее определения. Необходимость закрепления рассматриваемого явления не вызывает сомнений, так как его отсутствие вызывает значительные сложности в толковании объекта и предмета как в гражданском, так и уголовно-правовом регулировании.

*В. А. Бабюх* \*

**Документы органов политической цензуры  
Украинской ССР  
по сохранению государственной тайны  
в печати в 1920–1930-х гг.**

В статье на основе архивных материалов Украины рассматриваются начальные этапы формирования нормативной базы органов цензуры печати по сохранению государственной и военной тайны. Предпринятое исследование дает возможность составить представление о системе политического контроля над гостайной в печати, причинах и последствиях ее установления, органах, которые непосредственно осуществляли данную работу.

In an article based on the archive materials of Ukraine regarded primary the stages of formation the regulatory framework of the organs of цензуры печати for the conservation the state and military secrets. This study makes it possible to form an idea of the system of political control of the state secrets in the print the causes and consequences its establishment, the organs that are directly implemented this work.

*Ключевые слова:* государственная тайна, политическая цензура, Главлит, секретная информация, «Перечень сведений, составляющих тайну и не подлежащих распространению», циркуляры, военная тайна, ведомственная тайна.

*Key words:* state secret, political censorship, Glavlit, secret information, "list of information constituting a secret and not to be disseminated", circulars, military secret, the secret departmental.

Система контроля и дозирования информации существует в каждом государстве. Она имеет различные названия, управляется разными органами, но всегда сводится к одному – охране государственных тайн. И если само понятие гостайны со временем практически не изменилось, то его содержание варьировалось в зависимости от политической ситуации в обществе.

В советском обществе «почетная обязанность» защищать государственные тайны в печати была возложена на органы политической цензу-

---

\* Кандидат исторических наук, старший преподаватель кафедры социальной работы, педагогики и психологии Казанского национального исследовательского технологического университета.



ры. Один из большевистских лидеров Н. Бухарин в 1920-е гг. так охарактеризовал допустимые границы секретности в СССР: «...Наша печать должна, во-первых, по возможности более правильно информировать о положении вещей. Мы, конечно, не можем рассказывать “всем, всем, всем” о некоторых вещах, не можем потому, что это принесет вред пролетариату»<sup>1</sup>. Лицемерие в данном высказывании заключалось в том, что в основном секреты партийно-государственных органов охранялись цензурными учреждениями.

Согласно вышесказанному, политическая цензура, как явление общественно-политическое, не могла осуществляться только на основании личных соображений или предпочтений цензоров. Как и у каждой государственной структуры, наделенной властными полномочиями, в органах цензуры были нормативные документы. Основными материалами были правила печати изданий, инструкции о порядке цензурского контроля, а самое главное – «Перечень сведений, составляющих тайну и не подлежащих распространению».

В положении о создании Центрального управления по делам печати (ЦУП) от 29 августа 1922 г.<sup>2</sup> предусматривались чрезвычайные полномочия контролировать все печатные издания и запрещать те произведения, в которых разглашались военные и государственные тайны<sup>3</sup>. Для четкого и верного выполнения возложенных заданий издавалось много организационных документов. Устанавливался контроль над типографиями, издательствами и другими органами печати. Все они определяли систему и методику работы сотрудников ЦУПа и были для них своеобразным «методическим пособием».

Но основным документом, которым руководствовались цензоры в своей работе, был «Перечень сведений, составляющих тайну и не подлежащих распространению». Со временем доминирующим занятием органов цензуры стала охрана военных и экономических секретов государства, оттеснив на второй план культурно-идеологический контроль, который осуществлялся, преимущественно, редакторами и самими авторами.

Еще до создания ЦУПа в печатных органах запрещалось освещать те или иные темы и имена. Так, «Перечень сведений, составляющих тайну и

---

<sup>1</sup> Горяева Т.М. Политическая цензура в СССР. 1917–1991. М.: РОССПЭН, 2002. С. 251.

<sup>2</sup> Положення про Центральне Управління по Справах Друку при Головополітосвіті НКО УСРР від 29 серпня 1922 р. // Бюлетень НКО. 1922. № 27–35. С. 8–9.

<sup>3</sup> Центральный государственный архив высших органов власти и управления Украины (далее ЦГАВООУ). – Ф. 166, оп. 3, д. 974. – Л. 279.

не подлежащих распространению», утвержденный Постановлением СНК РСФСР от 13 октября 1921 г. содержал три главы<sup>4</sup>. В первой закреплялись сведения военного характера, которые не подлежали разглашению в мирное и военное время, к которому относили гражданские материалы, имевшие стратегическое значение (о надежности и способности к перевозкам железных дорог, об устройстве и работе телефонных линий, о мобилизации гражданских учреждений и др.)<sup>5</sup>. Вторая глава содержала «Перечень различных госсведений, не подлежащих разглашению», в которую вошли материалы экономического, торгового характера, внутривластной ситуации в стране: о золотом и серебряном фонде республик, о валютных курсах российских денег за рубежом, импортные и экспортные планы, местонахождение банд, столкновения властей с крестьянами во время сбора продналога и др.<sup>6</sup> Печатать сведения гл. 2 «Перечня ...» разрешалось только с разрешения соответствующих наркоматов или их уполномоченных и представителей на местах<sup>7</sup>.

Вряд ли это был первый «Перечень ...», издававшийся органами цензуры. В частности, В. Измозик и Б. Павлов отмечают, что в процессе создания положения о Главлите 5 апреля 1922 г. был утвержден «Перечень сведений, составляющих тайну и не подлежащих распространению», который включал 23 пункта и повторял положения подобного перечня 1917 г.<sup>8</sup>

Список сведений 1921 г. был далеко не полным. Составленный до создания Главлита и его республиканских органов, а также до окончания Гражданской войны, он не сумел охватить все запрещенные для печати темы. Поэтому постепенно Главлит СССР начал передавать на места (и ЦУПу в том числе) секретные циркуляры, которые дополняли «Перечень ...»:

- «Список управлений, заводов и складов, подведомственных главному управлению военной промышленности и не подлежащих опубликованию в печати» от 1923 г.

- «О запрещении публиковать сведения (в том числе и статистические) о торговых договорах и коммерческих сделках Советской Республики с иностранными капиталистами» от апреля 1923 г.

- «9 июня 1923 г. Согласно постановлению Совета Труда и Оборона

---

<sup>4</sup> Государственный архив Черниговской области (далее ГАЧО). – Ф. Р-593, оп. 1, д. 667. – Л. 202 – 204 об.

<sup>5</sup> ГАЧО. – Ф. Р-593, оп. 1, д. 667. – Л. 202 – 203 об.

<sup>6</sup> Там же. – Л. 203 – 204 об.

<sup>7</sup> ЦГАВОУ. – Ф. 166, оп. 2, д. 924. – Л. 42 г (об.).

<sup>8</sup> Измозик В.С., Павлов Б.В. Руководство РКП(б) и организация советской цензуры // Цензура в России: история и современность. – 2001. – Вып. 1. – С.108.

от 16 мая 1923 г. и в дополнение и развитие §§ 32–35 и перечня сведений, составляющих тайну и подлежащих распространению, запрещаются к опубликованию в печати сведения об экспорте хлеба за границу...»<sup>9</sup>.

• «10 сентября 1924 г. С учетом того, что в печать попадают сведения о работе и структуре ОГПУ и его органов, Главлит предлагает вам при разрешении до печати подобных сведений четко руководствоваться пунктом 26 «Перечня сведений, не подлежащих разглашению» и пояснениями к нему о допустимости опубликования подобных сведений только с санкции ОГПУ.

• 24 октября 1924 г. В развитие циркуляру от 5 сентября 1924 г. Главлит предлагает не допускать опубликования в печатных органах конкретных мер и сведения о политике регулирования цен, как всесоюзных, так и в отношении отдельных районов, лимитов (предельных цен) не только для хлебозаготовительных организаций, но вообще на заготовительном рынке»<sup>10</sup>.

В последующие годы «Перечень ...» совершенствовался. Учитывались потребности времени, новые условия развития государства, международное положение и др. Как свидетельствует А. Блюм, в 1925 г. в виде отдельной брошюры впервые был издан «Перечень сведений, составляющих тайну и не подлежащих распространению с целью сохранения политико-экономических интересов СССР». Он включал ранее опубликованные запретительные циркуляры и ряд новых распоряжений. Печатать запрещалось статистические данные о беспризорных и безработных, бандитских нападениях на правительственные учреждения, сведения о самоубийствах и случаи помешательства на почве безработицы и голода, сведения о Кремле, кремлевских стенах, выходах и входах и др. как современного, так и исторического характера в согласовании их с Комендантом Кремля<sup>11</sup>.

Через два года, в 1927 г. появляется следующий «Политико-экономический перечень»<sup>12</sup>, который дополняется не только циркулярами о совершенно секретных сведениях, но и специальными таблицами. В них указывались как сведения, не подлежащие опубликованию (сельскохозяйственные заготовки, урожайность, выполнение плана), так и конкрет-

---

<sup>9</sup> ГАЧО. – Ф. Р-593, оп. 1, д. 667. – Л. 55 об. – 56 об., 66-66 об., 92.

<sup>10</sup> Блюм А.В. Министерство правды. Цензура: происхождение видов // Новое время. 2002. № 22. С. 36.

<sup>11</sup> Там же. С. 36-37.

<sup>12</sup> Государственный архив Винницкой области (далее ГАВО). – Ф. Р-286, оп. 6, д. 6. – Л. 133 – 133 об.

ные товары, промышленные и торговые направления, годы разрешенных сведений<sup>13</sup>.

Ежегодно, вместе с тем как менялась политическая и экономическая ситуация в стране, «Перечень ...» дополнялся, а также подкреплялся разными приложениями. Так, Главлит РСФСР в декабре 1927 г. разослал в союзные республики дополнения, в которых запрещалось печатать сведения внутренней политики: о столкновениях с крестьянами, о роспуске кулацких и буржуазных Советов и о репрессиях над ними; об административных высылках социально опасных элементов, как массовых, так и единичных и др.<sup>14</sup>

Главное управление по делам литературы и издательств РСФСР 29 августа 1929 г. направило всем Главлитам союзных республик, обллитам, крайлитам, окрлитам, гублитам, Главлитам автономных республик, уполномоченным политредакторам новый «Перечень вопросов, составляющих тайну и не подлежащих разглашению, с целью сохранения политико-экономических интересов СССР»<sup>15</sup>. Он сосредоточил в себе весь накопленный цензорами опыт, поэтому отменял действие предыдущего перечня 1927 г., таблицы разрешенных и запрещенных сведений в сфере торговой политики от 1928 г., и 29 циркуляров за 1927–1929 гг.<sup>16</sup> Перед списком запрещенных сведений делалась предостережение: «Нарушение данного Перечня наказывается ст. 58–6<sup>17</sup> УК РСФСР»<sup>18</sup>, что расценивалось как преступление против государства.

---

<sup>13</sup> ГАВО. – Ф. Р-286, оп. 6, д. 6. – Л. 28 – 28 об.

<sup>14</sup> Блюм А.В. Указ. соч. – С. 36–37.

<sup>15</sup> ГАВО. – Ф. Р-286, оп. 6, д. 6. – Л. 134–162.

<sup>16</sup> Там же. – Л. 133 – 133 об.

<sup>17</sup> См. *Уголовный кодекс РСФСР. Особенная часть. Глава первая. Преступления государственные. 1. Контрреволюционные преступления.* Ст. 58–6. Шпионаж, т. е. передача, похищение или собирание с целью передачи сведений, являющихся по своему содержанию специально охраняемой государственной тайной, иностранным государствам, контрреволюционным организациям или частным лицам, влечет за собой – лишение свободы на срок не ниже трех лет, с конфискацией всего или части имущества, а в тех случаях, когда шпионаж вызвал или мог вызвать особо тяжелые последствия для интересов Союза ССР, – высшую меру социальной защиты – расстрел или объявление врагом трудящихся с лишением гражданства союзных республик и, тем самым, гражданства Союза ССР и изгнанием из пределов Союза ССР навсегда с конфискацией имущества.

Передача, похищение или собирание с целью передачи экономических сведений, не составляющих по своему содержанию специально охраняемой государственной тайны, но не подлежащих оглашению по прямому запрещению закона или распоряжению руководителей ведомств, учреждений и предприятий, за вознаграждение или безвозмездно организациям и лицам, указанным выше, влекут за собой – лишение свободы на срок до трех лет. [6 июня 1927 г.] // *Собрание узаконений.* №49. С.330.

<sup>18</sup> ГАВО. – Ф. Р-286, оп. 6, д. 6. – Л. 136.

«Перечень ...» охватывал всю сферу экономических и политических отношений, поэтому включал следующие разделы: торговая политика, финансовая политика, промышленность и государственное строительство, внешняя политика, здравоохранение и ветеринария, внутренняя политика. В целом, список состоял из 50 пунктов, в которых до мельчайших деталей были расписаны те сведения, которые для государства были секретными.

Наши исследования показали, что данный «Перечень...» был не единственным. Параллельно действовал приспособленный к новым условиям жизни перечень 1921 г., который в Центральном управлении по делам печати УССР назывался «Военным перечнем государственных тайн» или «Военно-экономическим перечнем государственных тайн». Он содержал преимущественно военные и стратегически важные сведения, запрещенные к публикации в средствах массовой информации. Это показали приложения, которые направлялись НКО УССР и Укрглавлитом<sup>19</sup> в 1928 г. ко всем окрлителям и ответственным редакторам газет. В частности, прослеживается полная идентичность содержания пунктов «Перечня ...» 1921 г. с содержанием дополнений к статьям так называемого «Военного перечня ...» 1928 г. Например, параграф 19 «Перечня сведений, составляющих тайну и не подлежащих распространению» от 1921 г. не позволял разглашать сведения о перевозочной и пропускной способности железных дорог. В дополнении к ст. 19 «Военного перечня...» (которое, скорее, похоже на объяснение) говорилось: «1) Не подлежат разглашению сведения о численности и состоянии паровозного и вагонного парков по отдельным железным дорогам и по участкам железнодорожной сети СССР. 2) Данные о состоянии производного состава по Союзу в целом (как в цифрах так и в процентном отношении), а также сведения о программах паровозно-вагонного строительства могут быть допущены к публикации в прессе» только после просмотра Укрлитом<sup>20</sup>.

Интересен и тот факт, что Укрглавлит при составлении списков и перечней уже в 1927–1929 гг. начал руководствоваться потребностями различных наркоматов и ведомств, что стало первым шагом к защите сугубо ведомственных интересов не столько самого государства, сколько отдельных административно-управленческих органов.

Через год после издания сводного перечня экономически политиче-

---

<sup>19</sup> Главное управление по делам литературы и издательств УССР – новое название Центрального управления по делам печати после переименования в 1925 г.

<sup>20</sup> ГАВО. – Ф. Р-286, оп. 6, д. 6. – Л. 63.

ских тайн, в августе 1930 г. Главлитом РСФСР во все органы «лита» была разослана «Краткая инструкция. Перечень по охране государственных тайн в печатных изданиях». Его создание было вызвано политико-экономической необходимостью: в конце 1920-х гг. началась форсированная коллективизация и раскулачивание крестьян, что приводило к различным негативным явлениям обычного вредительства и крестьянским восстаниям. Эта инструкция была разделена на две части: в первой размещались запреты на распространение информации чисто политического характера: борьба с преступностью, контрреволюционные налеты на правительственные учреждения и др. Во второй же – общие сведения, запрещенные к печати, касающиеся, прежде всего, социально-экономических процессов на селе. Без согласования с соответствующими органами не разрешалось публиковать сведения о террористических актах кулачества, рисунки и фотографии с изображением самого процесса раскулачивания, сведения о работе и структуре органов ГПУ, а также о случаях самоубийства партийных и советских работников<sup>21</sup>.

Укрглавлит стал выступать в роли контролирующего органа. Он мог разрешить к печати только те материалы, которые имели соответствующие визы руководителей ведомственных органов. Зато последние ежемесячно отправляли в Управление целый перечень сведений, которые являлись государственной тайной. Как отмечает Б. Денисов, в подавляющем большинстве случаев в секретные сведения включалось все, что могло бы вызвать в народе разные разговоры и недовольство руководства<sup>22</sup>.

«Перечень ...» издавался редко, а вот дополнение к нему поступали ежедневно. Цензор отправлял их в главных редакторов печатных изданий и директоров издательств, которые хранили в сейфах как «Перечень ...», так и сами бюллетени. Передать их для широкого пользования никто не имел права – в них хранились примеры наиболее типичных цензорских вмешательств, списки произведений, подлежащих изъятию из продажи и библиотек для передачи в спецхран и для уничтожения, оперативные указания политического характера<sup>23</sup>. Так, почти за два года – с января 1928 по октябрь 1929 гг. – в Винницкий окрлит поступило более 200 приложений в списки. Вот некоторые из них:

---

<sup>21</sup> Краткая инструкция. Перечень по охране государственных тайн в печати для районных органов Главлита. Август 1930 г. // Цензура в Советском Союзе. 1917-1991. Документы / сост. А.В. Блюм. М.: РОССПЭН. 2004. С. 185–186.

<sup>22</sup> Денисов Б. Залитовали! // Еженедельный журн. 2003. № 79. С.20.

<sup>23</sup> Там же.

«22 августа 1928 г. В дополнение к статье 25 “Политико-экономического списка”, запрещающего печать выступлений и статей ответственных советских и партийных работников о международном положении и внешней политике СССР без согласия НКВД, Главлит сообщает, что печатание выступлений, статей, брошюр и книг членов правительства (членов Президиума ВУЦИК, членов СНК) без предварительного согласия с НКВД и его представителями на местах запрещается»<sup>24</sup>.

«12 июля 1928 г. В дополнение к ст. 19 военного перечня гостайн и в изменении циркуляра № 13/т от 3/1-28 г. Укрглавлит установил ниже приведенные правила просмотра и публикации материалов об искусственном синтетический каучук: 1. Запрещается освещать в общей прессе: а) сведения о способах синтеза каучука, которые у нас разрабатываются; б) статьи и заметки по этому вопросу рекламного и сенсационного характера; в) сведения о разработанных в полузаводском масштабе процессах регенерации каучука»<sup>25</sup>.

Таким образом, нормативная база, которой руководствовались органы цензуры в своей работе по охране государственно-партийных тайн, была широкой. Различные инструкции, циркуляры, списки помогали цензорам сориентироваться в политико-идеологических направлениях, продиктованных советской властью. Но наибольшее значение для цензоров и авторов имел специальный перечень запрещенных для опубликования тем, который стал, по меткому выражению А. Блюма, «цензорским талмудом»<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> ГАВО. – Ф. Р-286, оп. 6, д. 6. – Л. 52.

<sup>25</sup> Там же. – Л. 75.

<sup>26</sup> Блюм А.В. Указ. соч. С. 37.

**П. В. Батулин\***

## **Перечни военной цензуры 1912–1923 гг.**

В статье рассматривается различие подходов к целям издания и к содержанию перечней сведений, не подлежащих оглашению, а также преемственность и развитие их содержания в дореволюционное время и в начале советского периода.

The article deals with the difference in approaches to purposes of issue and to the contents of Lists of restricted information and with their continuity and development during pre-revolutionary and early Soviet period.

*Ключевые слова:* секретность, перечни сведений, не подлежащих оглашению; военная цензура; Первая мировая война; Гражданская война в России.

*Key words:* lists of military censorship.

В условиях повторяющихся внешнеполитических кризисов, нарастания военной угрозы и шпиономании перед Первой мировой войной – 5 июля 1912 г. в России был принят закон «Об изменении действующих законов о государственной измене путем шпионства»<sup>1</sup>, расширивший определение понятия «шпионство», чтобы обвиняемым было труднее избежать наказания. В числе предусмотренных законом мер министру внутренних дел было дано право издавать на определенный срок запрет сообщать в печати сведения, касающиеся внешней безопасности России или вооруженных сил ее, или сооружений, предназначенных для военной обороны страны. Очевидно, установленная этим законом подведомственность издания Перечня МВД восходила к ст. 6 указа о «Временных правилах о временных изданиях» от 24 ноября 1905 г. (ст. 13 прилож. к ст. 114 Устава о цензуре и печати), ограничившего право МВД воспрещать на определенный срок публикацию только военных сведений, в отмену (в силу ст. 5 этого же указа) ст. 140 прежней редакции Устава, предоставлявшей ранее МВД запрещать оглашение и обсуждение в печати сведений государственной важности разнообразного характера<sup>2</sup>. Эта связь с законом «обновленного строя», ограждавшего гласность от административных нападков, и стала

---

\* Ведущий специалист-архивариус Канцелярии ОАО «Первый канал», Москва.

<sup>1</sup> ПСЗ, Собр. 3-е, № 37724.

<sup>2</sup> Российское законодательство X–XX вв. Т.9. М.: Юрид. лит., 1994. С. 195.



причиной развития нормативной базы обеспечения государственной тайны в дореволюционный период (а по инерции и в первые годы советского) в рамках исключительно военной тайны и применительно к печати прежде всего, а не в более широких масштабах, при том, что координация мер по охране тайны возлагалась на ведомство с самыми широкими полномочиями, а не на одно Военное или Морское. Поскольку развитие и повсеместное применение этих перечней началось с началом Первой мировой войны, такие перечни, до существенной переработки в советский период, имеет смысл называть «Перечнями военной цензуры», как вынесено в заглавие данного сообщения.

Первый такой перечень начал готовиться в МВД в связи с разглашением в печати деталей новых военных программ еще до издания закона о шпионстве, весной 1912 г., по инициативе военного и морского министров на указанном основании Временных правил 1905 г.<sup>3</sup> Проект перечня внесен 16 августа 1912 г., на основании изданного уже закона от 5 июля, в Совет министров, постановивший для его доработки создать межведомственную комиссию под председательством начальника Главного управления по делам печати из представителей трех упомянутых ведомств и Министерства юстиции. Комиссия не пришла к единому мнению, поэтому 25 октября 1912 г. Совет министров внес поправки, отметив, что печать не является основным источником данных для шпионов и что чрезмерные ограничения негативно повлияют на общественное мнение, болезненно воспринимающее проблемы обороны после Русско-японской войны. Было отложено принятие пункта об организации и дислокации войск (с мотивацией, что это чрезмерно неопределенно и расширительно в мирное время – нужна точная редакция и отдельное его издание), исключено запрещение обсуждать качество боеприпасов и др. запасов (оставлен лишь запрет на разглашение количества) и снят пункт о характеристиках высшего командного состава, на котором настаивал лишь военный министр В.А. Сухомлинов (возможно, даже по личным мотивам)<sup>4</sup>. Таким образом, мотивировка издания перечня носила благожелательный к печати характер, в духе «обновленного строя» – в основе подхода к перечню лежало желание установить правильное соотношение между гласностью и секретностью, где сохранение военной тайны было лишь одной из задач.

---

<sup>3</sup> В ходе его разработки в печати появились сообщения, что инициатором был Морской министр // *Право: еженедельн. юрид. газета*. № 33: 19.08.1912 – стлб. 1795–1797.

<sup>4</sup> *Особые журналы Совета министров*. 1912. М.: РОССПЭН, 2004. С. 303–306.

В итоге «Перечень сведений по военной и военно-морской частям, оглашение коих в печати воспрещается на основании статьи 1 отдела II закона 5 июля 1912 г.» с поправками был высочайше утвержден 29 ноября и опубликован 11 декабря 1912 г.<sup>5</sup> и с тех пор почти непрерывно продлевался или заменялся новыми; таким образом название «Перечень сведений...» (относящихся к государственной тайне) восходит к дореволюционному времени. Он был призван ограждать новые мероприятия по обороне от преждевременного оглашения и состоял всего из восьми пунктов: о боеготовности армии и флота, боевых и морских качествах строящихся кораблей, их ремонте, количестве боезапасов и усилении работ на заводах по исполнению военных заказов, о крепостях и базах, поверочных мобилизациях, о прекращении увольнений в отпуск, запас, движении войск к границам, сборах близ границ, военных мероприятиях за границей. Очевидно, что перечень составлен путем почти механического соединения пожеланий военного и морского ведомств по обеспечению секретности, причем минимальных.

При истечении принятого годового срока действия перечня новый министр внутренних дел Н.А. Маклаков в ноябре 1913 г. предложил Совету Министров новый перечень с учетом опыта применения предыдущего, и вновь образованная 28 ноября межведомственная комиссия (с добавлением представителя МИД) опять не пришла к единому мнению. Перечень был снова отредактирован в Совете министров 19 декабря: был сохранен пункт о прекращении увольнений (по настоянию представителя Военного министерства ген. А.П. Вернандера – против большинства комиссии) и полностью снят пункт о военных мероприятиях за границей (с мотивацией, что по соображениям секретности лучше их вообще нигде не упоминать). Было отмечено более спокойное международное положение, но вместе с тем было поддержано желание военного и морского министров о выработке расширенного перечня для введения в предмобилизационный период; срок действия перечня мирного времени по-прежнему был установлен в один год<sup>6</sup>. В итоге «Перечень сведений...» (с прежним названием) был высочайше утвержден 13 января, издан 26 января 1914 г., состоял из 10 статей и по-прежнему касался прежде всего новых мероприятий по усилению вооруженных сил: прежние первые два пункта заменены четырьмя: снята статья о боеготовности армии и флота, но оставлена боеготовность судов, крите-

---

<sup>5</sup> СУ 1912, № 247, ст.2231.

<sup>6</sup> Особые журналы Совета министров. 1913. М.: РОССПЭН, 2005. С.497–498.

рий новизны вооружения распространен на армию и добавлено упоминание о новых частях армии и изменении их численности, а не только флота, как ранее<sup>7</sup>. Следующий перечень был издан накануне войны, но еще в мирное время – 12 июля 1914 г., и состоял из 18 статей, которые были, как и планировалось ранее, либо переформулированы применительно к угрожаемому, предмобилизационному периоду (не о нововведениях, а о современном состоянии, подготовке мобилизации и т. д.), либо введены новые (о состоянии транспорта и связи, заготовках и складах, поимке шпионов, «предположениях по поводу военных действий» и т. д., включая фотографии и изображения такого содержания)<sup>8</sup>. Как видно из содержания, эти перечни в большей степени (особенно второй) имели целью обеспечить секретность, но благодаря заложенным в 1912 г. структуре и исключительно военному характеру не теряли из виду нужды печатной гласности.

С началом войны одновременно с изданием «Временного положения о военной цензуре» 20 июля 1914 г. был издан новый «Перечень сведений, касающихся внешней безопасности России или вооруженных ее сил или сооружений, предназначенных для военной обороны страны, сообщение коих в речах или докладах, произносимых в публичных собраниях, воспрещается, на основании ст. 11 закона 20 июля 1914 г.»<sup>9</sup>, а 26 июля 1914 г. издан комбинированный, ссылающийся на оба закона, 1912 и 1914 гг., «Перечень сведений и изображений, касающихся безопасности России и ее военно-морской и сухопутной обороны, оглашение и распространение коих в печати или в речах или докладах, произносимых в публичных собраниях, воспрещается»<sup>10</sup>. В последний возвращен пункт «о боевой готовности армии и флота», добавлены еще более подробные указания о сведениях по мобилизации и перевозке войск, стратегических и тактических свойствах театра военных действий, потерях в личном составе, о содержании корреспонденции лиц, находящихся в армии, волнениях в областях, занятых нашими войсками, о катастрофах, взрывах, пожарах, эпидемиях на театре военных действий (всего стало 25 пунктов); в пункт «о предположениях и действиях армии и флота» добавлено «равно о всякого рода слухах к ним относящихся». Далее по политическим мотивам (кампания в печати) Совет министров 4 ноября 1914 г. ввел в действие до-

---

<sup>7</sup> СУ 26.01.1914 ст. 296.

<sup>8</sup> СУ 1914, № 170, ст. 1955

<sup>9</sup> СУ 1914, № 191 ст. 2056, СУ, № 192, ст. 2057.

<sup>10</sup> СУ 1914, № 203, ст. 2079.

полнительный пункт Перечня «о предположениях, постановлениях и мероприятиях по Совету министров» военного характера<sup>11</sup>.

В связи со скорым истечением сроков действия перечней (один год) они, как и ранее, ежегодно переиздавались, 31 июля 1915 г. и 15 июля 1916 г.<sup>12</sup> В первом случае в 1915 г. были добавлены пункты военно- и социально-экономического характера (союзническое снабжение, заготовки для военной промышленности, перебои в ее работе; вместо беспорядков на занятых войсками территориях – «о всякого рода нарушениях обычного течения жизни» в местностях на положении чрезвычайной охраны и военном), а также добавления делового военного характера, видимо, по опыту применения перечня – о результатах неприятельской бомбардировки и о крушении неприятельских кораблей и др.; Перечень 1916 г. повторял его 30 пунктов без изменений. Поскольку перечни издавались МВД, к которому относились и Главное управление по делам печати, Департамент полиции, губернская администрация и др. административно-политические органы, поскольку в местностях, где действовали военное положение или о чрезвычайной охране, и на театре военных действий издавались и другие местные правила, ограничивавшие печать, а изначальные благожелательные к общественному мнению мотивы издания перечней не были известны публике, все это являлось поводом со стороны либеральной общественности к обвинениям в политическом характере использования перечней местной администрацией, военными властями и военной цензурой<sup>13</sup>.

Вскоре после Февральской революции, несмотря на отмену политической цензуры, был издан «Перечень сведений, подлежащих предварительному просмотру военной цензурой» и обращение Временного

---

<sup>11</sup> Особые журналы Совета министров. 1914 г. М.: РОССПЭН, 2006. С.480–482; СУ № 313 от 14 ноября 1914 г. Ст. 2904.

<sup>12</sup> СУ 1915, № 220 ст.1710 и СУ № 215, ст. 1767.

<sup>13</sup> Примеры критики Перечня можно найти как у комментаторов-современников (Ленский Н. Новелла исключительного законодательства военного времени // Право – № 44: 2.11.1914 и № 45: 9.11.1914), так и у эмигрантских (Розенберг В. Из истории русской печати. Организация общественного мнения в России и независимая беспартийная газета «Русские ведомости» Прага: Пламя, 1924. С. 162) и советских (Лемке М.К. Указ. соч.). С некоторыми наблюдениями последнего можно согласиться: например, о необходимости разработки военными властями дополнительных нормативных актов для театра военных действий согласно букве положения о военной цензуре (на ТВД военные цензура часто пользовалась рассматриваемыми нами Перечнями, издаваемыми МВД, т. е. в этом их применение было расширительным). Но политические цели использования Перечней в приведенных им многочисленных примерах – скорее результат деятельности применявших Перечни лиц, а не нечто, заложенное в них при разработке (за редким исключением – вроде пункта о военных мероприятиях в Совмине, а также «нарушений обычного течения жизни»).

правительства к редакторам повременных изданий о важности сохранения военной тайны и популяризации этого перечня<sup>14</sup>. Он состоял, как и ранее, из 30 пунктов, но несколько подредактированных как по деловым, так и по политическим причинам. Наиболее характерным было добавление указания в пункты о железных дорогах и о военных заготовках и заводах о том, что под эти пункты не подходят разоблачения злоупотреблений (с оговоркой, «если это не вредит военным интересам»), также внесены пояснения и в статью об обзорах театра военных действий (допустимо воспроизведение без пояснений сведений из несекретных справочников) и вместо «высочайших смотров и объездов войск» добавлены сведения о станциях беспроволочного телеграфа. В пункт о шпионах добавлено «о практике разведочной и контр-разведочной службы», добавлен пункт о метеорологических наблюдениях (видимо, в связи с развитием авиации), статьи социально-экономического характера были изложены значительно мягче (исключено о нарушениях обычного течения жизни); последний пункт перечня распространял его действие и на однородные сведения о союзных государствах. Позднее новые одинаковые «Перечень сведений, не подлежащих распространению путем почтово-телеграфных международных сношений» и «Перечень сведений, подлежащих предварительному рассмотрению военною цензурою» были изданы Временным правительством вместе с новыми положениями о военной цензуре и военном почтово-телеграфном контроле от 26 июля 1917 г., в составе тех же 30 пунктов без изменений<sup>15</sup>. Таким образом, подход к не подлежавшим распространению сведениям остался в русле охраны исключительно военной тайны. И несмотря на сохранение более длинного, чем до войны, перечня запрещенных сведений, эти рамки оказались даже более строго ограниченными из-за провозглашения принципа полной свободы печати. Новшеством было только закрепление как нормы буквой закона использования перечня на почте и телеграфе.

Новые перечни далее составлялись уже в период Гражданской войны – аналогично периоду Временного правительства – каждый раз в связи с утверждением нового положения о военной цензуре, но не публиковались, хотя и размножались типографским способом для служебного

---

<sup>14</sup> Вестник Временного правительства - 15 (28).03.1917. № 9 (55). С.1.

<sup>15</sup> Архив новейшей истории России. Журналы заседаний Временного правительства. Т.3. М.: РОССПЭН, 2004. С.98, 188–189; СУ № 199 от 19 августа 1917 г., ст. 1229 и 1230. В проекты Положений в ходе обсуждения вносились изменения, но указаний на обсуждение изменений в Перечнях в Журналах нет.

пользования в составе сборников приказов РВСР и т. п. (в декабре 1918 г. опубликован был только текст «Положения о военной цензуре», но не перечень<sup>16</sup>). За время пребывания военной цензуры в военном ведомстве (в Оперативном отделе Наркомвоен и Полевом штабе РВСР) последовательно сменились «Перечень сведений, подлежащих предварительному рассмотрению Военной цензурой» от 21 июня 1918 г. из 27 пунктов<sup>17</sup>, «Перечень деяний и сведений, наносящих вред Российской Федеративной Советской Республике, а также не подлежащих распространению путем почтово-телеграфных международных и иных сношений» из 36 пунктов и «Перечень сведений, не подлежащих оглашению в повременной печати» от 23 декабря 1918 г. из 32 пунктов<sup>18</sup>, также «перечень сведений, составляющих военную тайну и не подлежащих распространению» из 23 пунктов от 21 июля 1919 г. (в приказе РВСР №1018/186)<sup>19</sup>. Эти перечни основывались на дооктябрьских, и даже дофевральских перечнях и являлись инструктивными документами для военной цензуры согласно новым условиям Гражданской войны. Июньский 1918 г. «Перечень...» заменял в статье о предположениях и мероприятиях Совета министров этот последний на Совнарком и опускал прежние пояснения о районе действия в сведениях о нарушениях «обычного течения жизни» (делая этот пункт еще более расширительным). В декабрьский 1918 г. перечень по печати (помимо редакционной правки и уточнений «о крупных потерях», также крупных катастрофах на транспорте и т. д.) в конце добавлено пять пунктов с воспрещением сообщать об уходе частей на отдых, о боевых действиях в прифронтовой полосе, продотрядах, погранохране и др., посылке агитаторов на неприятельскую территорию, волнениях в воинских частях, а также крестьянских и др. на почве мобилизации и недостатка продовольствия до ликвидации их, также публиковать вражеские оперативные сводки. А в декабрьский 1918 г. почтово-телеграфный перечень добавления были внесены в его начало: экспорт из России запрещенных к вывозу товаров, импорт предметов роскоши и др. ограниченных ко ввозу товаров, спекуляция с валютой и ценными бумагами, с предметами внутреннего рынка, сокрытие запасов продуктов и нелегальная их пересылка, хранение и пересылка предметов вооружения. За основу этого перечня (в отличие от одновременного перечня по печати) были взяты перечни периода Временного правительства, а не дофевральские (судя по формулировке статей о шпионстве

---

<sup>16</sup> СУ 1918. - № 97. Ст. 987.

<sup>17</sup> РГВА. Ф.25883. Оп. 1. Д.87. лл. 62–63.

<sup>18</sup> РГВА. Ф. 4. Оп. 3. Д.49. лл 264–268 и об.

<sup>19</sup> РГВА. Ф. 4. Оп. 3, Д.33. лл. 103–104.

– с вышеуказанным добавлением – и др.). Июльский перечень 1919 г. представлял собой комбинацию обоих декабрьских с редакционной правкой (типа «всякого рода панические слухи, могущие вызвать разложение в Армии», «о военных действиях данного момента, не соответствующих официальным оперативным сводкам») с исключением внесенных в прежний почтово-телеграфный перечень экономических пунктов. Этот перечень впервые последовательно указал в своем заглавии на сохранение тайны как на цель перечня вне зависимости от способа распространения сведений. При передаче почтово-телеграфной цензуры в ВЧК каждое из двух ведомств должно, видимо, было подготовить свой перечень: о перечне упомянуто в «Положении о военной цензуре РСФСР» в приказе РВСР № 1526/269 от 10 августа 1920 г. (однако в типографском экземпляре в сборнике секретных приказов он не приложен<sup>20</sup>), приказы о военной цензуре ВЧК начали выходить с 10 октября 1920 г., но они недоступны исследователям (возможно, там есть инструктивный материал по почтово-телеграфной цензуре, включая перечень, либо другой, сходный с позднейшим Табелем 1921 г., см. о нем ниже).

Как видно из обзора изменений, в новых условиях они вносились и изымались без всяких оглядок на нужды гласности, исключительно из текущих нужд органов военной цензуры. Так, «наносящие вред деяния» включены в декабрьский 1918 г. перечень явно в ходе принятия Управления военного контроля (некоторое время занимавшегося и просмотром багажа на российско-финской границе) в ведение вновь создаваемого Отдела военной цензуры Полевого штаба РВСР, только начавшего в тот момент знакомиться с почтово-телеграфной цензурой. Таким образом, военные перечни по-прежнему носили ведомственный характер по традиции ведомственной принадлежности военной цензуры (но не традиции разработки – при сломе старого государственного аппарата она была утрачена: привлечение к ней других ведомств теперь не предусматривалось<sup>21</sup>). Новой чер-

---

<sup>20</sup> РГВА. Ф.4. Оп.3. Д.35.

<sup>21</sup> Хотя сам Декрет СНК о печати эпизодически объявлялся большевистской пропагандой как мерой военной цензуры (Гражданская война и военная цензура // Известия ЦИК и Петроградского Совета – 01.11.1917. № 213. С.5), разработка нормативных документов собственно военной цензуры шла в 1918–1920 гг. исключительно силами военного ведомства: Батулин, П. В. Создание советской военной цензуры в 1918 году // Военно-исторический архив. 2010. № 2 (122). С. 120–137; его же. Почтово-телеграфная цензура в 1918 г. (к вопросу о распределении функций между советскими ведомствами) // 200 лет министерской системе России: материалы межвуз. науч. конф., 31 мая 2002 г. / сост. Г.В. Кожевникова. М.: Спутник+, 2002. С.10–20; Винокуров А. Цензура почтовой корреспонденции в Советской России в 1918–1924 гг. // Филателия. 2001. № 7: июль. С.40–42; Молчанов Л.А. Из истории газетной прессы России в годы революции и гражданской войны

той была их секретность – военная цензура стала развиваться в советское время не как мера по определению границы гласности и секретности, а как деятельность спецслужб.

В ходе передачи всей военной цензуры из ведения РВСР в ВЧК<sup>22</sup> был разработан, впервые с участием разных ведомств, «Перечень сведений, составляющих тайну и не подлежащих распространению». Первоначальный проект постановления малого СНК, разработанный двумя заинтересованными ведомствами (согласован от ВЧК 3.05.1921 г. И.С. Уншлихтом, а от РВСР 4.05.1921 г. – Э.М. Склянским), не предполагал изменения перечня от 10.08.1920 г., а дальнейшее его изменение предполагал производить ВЧК по соглашению с РВСР<sup>23</sup>, т. е. сохранить установившийся в РВСР ведомственный порядок его разработки. Но пока проект пошел в ЦК РКП(б) на согласование с В.М. Молотовым (постановлением МСНК от 30.05.1921 г.<sup>24</sup>), возникли вопросы об утечках в печать, которые действующий режим секретности не предотвращал. Сначала 10.06.1921 г. МСНК вынужден был поручить экономическому отделу ВЧК расследовать источник появления в «Правде» и «Известиях ВЦИК» от 09.06.1921 г. заметки «Курс валюты в Лондоне»<sup>25</sup>. Затем на заседании МСНК 14.07.1921 г. встал вопрос о расследовании появления в газете «Экономическая жизнь» постановления о порядке ввоза и хранения английских товаров до утверждения Совнаркомом (которое было пунктом повестки МСНК от 11.07)<sup>26</sup>. В этих условиях неудивительно, что военная цензура печати была быстро передана 01.08.1921 г. из РВСР в ВЧК, как ранее между ними согласовано, но тем же постановлением МСНК поручил «пересмотреть перечень сведений не подлежащих оглашению в 7-ми дневный срок» уже не одному ВЧК, а сов-

---

(окт. 1917–1920 гг.). М.: Археографический центр, 1997; он же. Газетная пресса России в годы революции и Гражданской войны (окт. 1917–1920 гг.). М.: Издатпрофпресс, 2002; Плеханов А.М. ВЧК-ОГПУ. 1921–1928 гг. М.: X-History, 2003. С. 172, 217, 257; Смыкалин А.С. Перлюстрация корреспонденции и почтовая военная цензура в России и СССР. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2008.

<sup>22</sup> В связи с сокращением состава РККА при переходе к мирному времени – ГАРФ. Ф.130. Оп.5. Д.914. Л.26 и об.

<sup>23</sup> Там же, л.21.

<sup>24</sup> ГАРФ. Ф.130. Оп.5. Д.321. Л.384.

<sup>25</sup> Там же. Л.448. На первый вызов на заседание МСНК 4.08.1921 г. представитель ВЧК не явился, что вызвало ультимативное требование явки. Истребованный в итоге доклад ВЧК и Наркомвнешторга был признан неудовлетворительным и 11.08.1921 г. отправлен МСНК на дорасследование (с присовокуплением вопросов о появлении в печати сведений «о продукции серебряной валюты» и статьи в «Экономической жизни» «о продовольственных деньгах»). – ГАРФ. Ф.130. Оп.5. Д.322б. Л.179, 236.

<sup>26</sup> ГАРФ. Ф.130. Оп.5. Д.322а. Л.243.



местно с РВСР и Наркомюстом<sup>27</sup>. Однако вскоре пришлось расширить состав участников: 22.08.1921 г. МСНК создал для предварительного рассмотрения проекта о военной цензуре и перечня к нему комиссию под председательством Е.М. Ярославского (с правом замены другим газетным работником) в составе представителей ВЦСПС, Госиздата, РВСР и ВЧК под эгидой ЦК, т. е. в его помещении на Воздвиженке, (причем председателем комиссии оказался зам. зав. Агитпропом ЦК В.И. Соловьев)<sup>28</sup>. Наконец, 5.09.1921 г. для окончательного рассмотрения вопроса создана комиссия под председательством А.С. Киселева с еще более широким и представительным советским составом<sup>29</sup>. Комиссия Соловьева заменила в проекте перечня, разработанного ВЧК, частные указания на возможность печатания сведений о внешней политике РСФСР с согласия Наркоминдела и о договорах и сделках – Наркомвнешторга общим параграфом, разрешающим печатать включенные в перечень экономические сведения с согласия соответствующих наркоматов<sup>30</sup> (и это была единственная мера по обеспечению более гибкой политики в области гласности в это время). Комиссией Киселева исключен пункт о «выходах на хуторские хозяйства» (ходатайства обществ, отдельных лиц и т. д.) и не включен пункт об использовании англо-индийского телеграфа (предложение Наркомпочтеля). Проект перечня был одобрен МСНК 7.10.1921 г. с исключением параграфа о предвыборной кампании «в смысле ее политической подготовки» (согласно особому мнению представителя «Правды» В.С. Попова-Дубовского), окончательная редакция поручена Гойхбаргу, и в итоге он утвержден для направления в большой СНК 13.10.1921 г.<sup>31</sup> По пути к утверждению проект перечня подписан представителями всех наркоматов, Президиума ВСНХ, редакциями газет «Правда» и «Известия»<sup>32</sup>. Как видно,

---

<sup>27</sup> Там же. Л. 145. В ЦК вопрос о передаче военной цензуры в ВЧК подтвержден комиссией П.А. Залуцкого, проект положения о военной цензуре в июле 1921 г. также посетил и Президиум ВЦИК – ГАРФ. Ф.130. Оп.5. Д.914. Л.33.

<sup>28</sup> Там же. Л.44 и Ф.130. Оп.5. Д.323. Л.51. Почти параллельно доклад ВЧК о «Курсе валюты в Лондоне» повторно был признан неудовлетворительным 25.08.1921 г., однако в итоге 1.09.1921 г. ВЧК удалось снять вопрос с повестки МСНК и заменить его докладом Председателю МСНК лично (А.С. Киселеву) – Там же, л.99, 162.

<sup>29</sup> С участием др. председательствующих в заседаниях МСНК – А.Г. Гойхбарга (т. е. представителя Наркомюста) и Г.М. Леплевского (т.е. представителя НКВД), - представителей редакций «Правда» и «Известия», ВЧК и РВСР; проект также предполагалось направить на отзыв всем наркоматам. Там же. Л.196.

<sup>30</sup> ГАРФ. Ф.130. Оп.5. Д.914. Л.48.

<sup>31</sup> ГАРФ. Ф.130. Оп.5. Д.324. Л.58, 83. Д.914. Л.71.

<sup>32</sup> ГАРФ. Ф.130. Оп.5. Д.914. Л.50 об. О точных формулировках своих пунктов РВСР был запрошен отдельно комиссией Киселева 16.09.1921 г.; представитель РВСР участвовал в ее

основными факторами в пользу межведомственной разработки были вопросы, возникшие в связи с нэпом, основные мероприятия которого развернулись с мая 1921 г. (ведь как утечка сведений о валюте, так и многочисленные новые включаемые и исключаемые новые пункты относятся как раз к новым условиям); внимание ЦК к военной цензуре, видимо, тоже связано с нэпом (просто прошла лишь передача ее в ВЧК, тогда как над содержательной стороной пришлось потрудиться).

Перечень сохранял секретный характер, несмотря на межведомственность разработки: после утверждения СНК 13 октября 1921 г., он был объявлен, в частности, в составе приказов РВСР № 2829/475 и ВЧК № 345 от 17 октября 1921 г.<sup>33</sup> (о приказе РВСР известен лишь номер – он не включался в сборники даже секретных приказов). Перечень состоял из трех глав, причем первая глава, заключавшая сведения военного характера – из частей А (17 пунктов «В мирное время» – традиционные статьи прежних перечней военного, однако, времени) и Б (9 пунктов «В военное время», вводимых в действие специальным приказом ВЧК – также традиционных статей военного перечня: о порядке мобилизации, провозоспособности железных дорог и паровозном и вагонном парке, числе мест в лечебных заведениях и эпидемиях, линиях телеграфа и телефона, предполагаемых действиях армии и флота и действиях данного момента помимо сводок, потерях и разрушениях). Глава 2 (20 пунктов) уже вовсе не носила военного характера и заключала сведения о денежном обращении и производстве денег, денежной реформе, валютах, ценных бумагах, импортном и экспортном плане, экспортном фонде, ведении переговоров Наркомвнешторгом, продмаршрутах, обеспеченности топливом и подвижным составом отдельных железных дорог, состоянии милиции, преступности и беспорядках, режиме в местах заключения, роспуске кулацких и буржуазных советов, цифровых данных об инвалидах и раненых, сведения о внешней политике помимо официальных сообщений Наркоминдела. В краткой главе третьей указывался порядок публикации сведений, запрещенных второй главой (с разрешения наркоматов). Текст перечня шел в две колонки – во второй к некоторым пунктам указывались пояснения.

Кроме перечня в приказе ВЧК были и другие инструкции, в частности «Табель сведений, извлекаемых из просматриваемой почтово-телеграфной корреспонденции, с указанием направления последней» из

---

работе, но проекта не подписывал (Там же. Л.55). Возможно РВСР не представил поправок в срок, и они вошли только в следующий Перечень, 1922 г. (см. ниже о его частях А и Б).

<sup>33</sup> РГВА. Ф.33988. Оп.1. Д.489. Л. 116–119 и об.

25 пунктов, подлежащих конфискации или задержанию, по форме сходный с перечнем (статьи и примечания)<sup>34</sup>, а именно: предупреждения о ревизиях, обысках, арестах, агитация против Советской власти (кроме обывательского недовольства и включая документы антисоветских партий), сведения о резко отрицательном отношении населения к Советской власти и компартии, жалобы на действия органов Советской власти (кроме направленных в адрес учреждений), сведения о бандитах, о контрреволюционных, уголовных и должностных преступлениях, о сильных эпидемиях и антисанитарии, о формировании, численности, вооружении и передвижении Красной армии, об укреплениях, их проектах, местах нахождения военных складов, крупных недочетах в продовольствии, снаряжении и обмундировании войск («когда рисуется преувеличенно бедственное положение» – «сюда не следует относить жалоб красноармейцев на скудный паек»), сведения о крупных потерях, о резко отрицательном политическом настроении, разложении частей, об отрицательных отношениях красноармейцев и командного состава, о нарушении дисциплины, дезертирстве, сообщения зашифрованные, условного и непонятного характера (кроме корреспонденции специально перечисленных учреждений), сведения экономического шпионажа, коммерческие предложения, помимо совершаемых Наркомвнешторгом (кроме сообщений о положении за границей). Табель был одновременно как инструкцией чекистам по сохранению тайны, так и инструкцией по перлюстрации (согласно ей письма со сведениями о просмотре почтово-телеграфной корреспонденции тоже, конечно, подлежали конфискации).

После образования Главлита в ходе установления отношений его с партийными и советскими органами (Агитпропом ЦК, ГПУ, Госиздатом и др.) в октябре-ноябре 1922 г. при ЦК РКП (б) работали комиссии, подготовившие проект нового «Перечня сведений, составляющих тайну и не подлежащих распространению», одобренного Оргбюро ЦК 14 декабря 1922 г. Неизвестно, использовался ли он на практике, так как нет данных о дальнейшем прохождении его в советском порядке; по структуре и содержанию он сходен с перечнем 1921 г. и опубликован Г.А. Куренковым в 1993 г. (по типографским причинам некоторые пояснения там оказались не выделенными от основных статей)<sup>35</sup>. В нем были детализированы формулировки части А, сведенные в 18 параграфов (например, «о числе граждан: состоя-

---

<sup>34</sup> Там же. Л. 135–137 и об.

<sup>35</sup> Куренков Г.А. 1922 год. Что было государственной и военной тайной в РСФСР // Отеч. архивы. 1993. № 6. С.80–86.

щих на учете, военнообязанных, призываемых, увольняемых в бессрочный отпуск», «о порядке и ходе перебросок дензнаков и воинских грузов», «о местонахождении и передвижении экстренных и специальных поездов Республики»), было увеличено до 15 число параграфов части Б перечня (в основном за счет пунктов, ставших в предшествующие годы Гражданской войны обычными – например, сведения, не совпадающие с оперативной сводкой; из новшеств был введен ряд параграфов, засекречивающих местоположение штабов, учреждений и частей, включая путем частных телеграмм и извещений). Экономическая глава была существенно переработана в связи с производимыми операциями и дальнейшими нэповскими реформами: добавлено «о реализации драгоценных камней и собранных церковных ценностей», о курсах и котировках «товарного рубля», заключения президиума Госплана по сметам ведомств, по планам экспорта и импорта, по финансовым мероприятиям, связанных с изменением начал финансовой политики, заключения по проектам существенной реорганизации наркоматов и др. высших органов, сведения о работе государственных объединений, если могут подрывать авторитет хоз. органов и наносить хозяйственный вред республике. Также в число не подлежащих распространению включены сведения об обысках, арестах и др. репрессивных мерах в период их проведения (помимо сообщений ГПУ) и сведения о внутренней жизни миссий за границей, условиях работы отдельных их сотрудников.

Как видно из содержания, доработка перечня продолжалась с участием разных ведомств, но он не стал единственным общим межведомственным перечнем, так как параллельно тогда же был разработан «Перечень постановлений Президиума Госплана, не подлежащих печатанию» (несмотря на наличие статей о Госплане в основном перечне) и общий для всех ведомств «Порядок опубликования сведений». Согласно этому «Порядку...» во всех наркоматах должны быть специальные ответственные представители, без виз которых информация от данного ведомства не подлежала публикации, Главлит должен был снабжать наркоматы перечнем сведений, не подлежащих распространению, а эти представители – снабжать Главлит перечнями, в связи с текущими операциями своих ведомств, на основе которых Главлит составлял общий для всех наркоматов и редакций временный сезонный «Перечень запрещаемых к опубликованию сведений». Неизвестно, насколько эта громоздкая схема была проведена в жизнь (на деле Главлит выпускал большое количество циркуляров запрещающего характера), и вскоре в связи с образованием СССР в мае

1923 г. Секретариат ЦК вернулся к разработке перечня, далее утвержденного на заседании Секретариата 15 июня 1923 г. (после рассмотрения в СНК СССР он введен в действие с 1 июля 1923 г.). По структуре он сходен с двумя предыдущими, в него были добавлены несколько военных статей (о военно-морском бюджете, о запасных частях и подготовке резерва), но изъяты сведения преимущественно экономического характера, касающиеся Госплана<sup>36</sup>. Утвержденные перечни не устраивали военное ведомство и органы госбезопасности: сначала ОГПУ предприняло попытку самостоятельно определить, что следует относить к военным секретам (Приказ ОГПУ № 19/7 сс от 8 января 1924 г.), но военное ведомство не согласилось, и на заседании РВСР 18 марта 1924 г. был рассмотрен вопрос о введении нового «Перечня сведений, не подлежащих оглашению»<sup>37</sup>.

Таким образом, в начале 20-х гг. бывшие перечни военной цензуры были расширены до более широких, общегосударственных перечней сведений, составляющих тайну экономического и др. характера, и формально это уже не были перечни одной военной цензуры. Ведомственная разобщенность в деле охраны государственной тайны на тот момент не была преодолена, несмотря на участие ведомств в разработке перечней; также перечни сохраняли новоприобретенный в ранний советский период характер секретных ведомственных инструкций спецслужб, а не меры для установления баланса между гласностью и секретностью, как это было до революции.

---

<sup>36</sup> Куренков Г.А. Организация защиты... С. 192–197.

<sup>37</sup> Зданович А.А. Органы государственной безопасности и Красная Армия: Деятельность органов ВЧК-ОГПУ по обеспечению безопасности РККА (1921–1934). М.: Кучково поле, 2008. С. 488 (к сожалению, этот автор не раскрыл хода обсуждения в первом случае, имея данные, а во втором сослался только на список повесток дня).

*Н. Л. Волковский* \*

## **Свобода слова и военная тайна: исторический аспект**

В статье рассматривается история развития законодательства в борьбе за сохранение военных секретов, стремление законодателя дать правильное определение тайны, ограничить сферу военных сведений, доступных к широкому обращению, и расширить круг лиц, ответственных за разглашение секретных сведений.

The article examines the history of the development of legislation in the fight for the preservation of military secrets, the desire of the legislator to give a correct definition of secrecy, to limit the scope of military information available to a wide circulation and increase personal responsibility for the disclosure of sensitive information.

*Ключевые слова:* военная тайна, цензура, война, закон, сведения, оборона, секрет, пресса, безопасность, статус.

*Key words:* military secrecy, censorship, war, law, information, defense, secret, media, sec.

Военная тайна – сведения военного характера, специально охраняемые государством, разновидность государственной тайны – с давних времен была причиной громких скандалов в журналистике. От поколения к поколению тружеников пера передается афоризм: «Никто не знает, что такое военная тайна. Но за ее разглашение газету могут закрыть, а корреспондента судить». Фактов, подтверждающих это изречение, в истории множество. Особенно острым этот вопрос становился с развитием технологий в области массовых коммуникаций. Так, развитие телеграфа в середине XIX в. существенно ускорило распространение прессой военных новостей, привело к тому, что в публикациях участились случаи разглашения секретов воюющих сторон. Особенно это проявилось во время Гражданской войны в США 1861–1865 гг., когда военные власти противоборствующих сторон вынуждены были временно закрывать отдельные издания. Особенно известны случаи с «Нью-Йорк Джорнэл оф Коммерс», «Нью-Йорк Ворлд» и «Чикаго Таймс». Поэтому работа журналистов в зоне боевых действий по сбору и пересылке новостей нередко сталкивались с серьез-

---

\* Доктор филологических наук, доцент, профессор кафедры теории журналистики и массовых коммуникаций Санкт-Петербургского государственного университета.

ным сопротивлением военных. Например, генералы северян Генри Халлек, Амброс Бёрнсайд и Вильям Шерман вообще запрещали доступ журналистов в зоны своей ответственности и держали прессу на расстоянии. Свою позицию они обосновывали тем, что работа журналистов в зоне боевых действий может привести к утечке информации, представляющей военный интерес для южан. И действительно, произошел такой случай, когда опубликование в газете информации о готовящейся операции ВМС Севера позволило рейдеру южан избежать захвата. А узнав о том, что журналист Т. Нокс из газеты «Нью-Йорк геральд» находится в войсках без специального разрешения, генерал В. Шерман приказал отдать репортера под суд как вражеского шпиона. Однако сами генералы северян тщательно изучали газеты своих противников, из которых тоже черпали секретные сведения о противнике. Например, «Нью-Йорк геральд» в начале войны опубликовала сведения о численности армии южан и списки ее офицеров. А в последний период войны был выдан план борьбы против наступающей армии Шермана.

Примеры разглашения военных секретов прессой были и в период Франко-прусской войны 1870–1871 гг. Например, широко известен случай, когда после сражения при Верте немецкая армия, двигаясь на Запад, разминулась с французскими войсками. Однако немцам попала французская газета, из которой они узнали, что французские войска находятся на Реймсе. Есть утверждения, что накануне сражения при Седане Мольтке получил точную картину расположения французских войск, созданную по английским газетам.

Подобных примеров раскрытия прессой военной тайны в литературе и исторических источниках можно найти множество. Для борьбы с разглашением военных секретов изменялось и законодательство. В вопросе о военной тайне в законодательстве произошла определенная эволюция. История развития законодательства по борьбе за сохранение военных секретов демонстрирует стремление органов власти дать правильное понимание военной тайны, ограничить сферу военных сведений, доступных к широкому обращению, и расширить круг лиц, ответственных за разглашение секретных сведений.

Один из старейших законодательных сборников – французский «Code penal», датируемый 1810 г., весьма ограничивал круг охраняемых им тайн. По этому закону воспрещены к передаче лишь те сведения, которые имеют лишь непосредственное отношение к войне. Во Франции наполеоновских времен военные люди еще не считали нужным сохранять в секрете многие сведения, которые позднее стали запрещенными к оглашению. В

этом сборнике объявлялось необходимым старательно сохранять тайну переговоров и военных предприятий (экспедиций), а понятию военной тайны придавался исключительно служебный и ограничительный характер: военной тайной объявлялись такие сведения, которые раскрывали намерения государства воевать в ближайшем будущем. При этом область воспрещенных к разглашению сведений ограничивалась перечисленными в законе планами, в которых упоминались схемы укреплений, арсеналов, портов или рейдов. Таким образом, для Наполеона был важен вопрос о вероятности вооруженного столкновения, начала военных действий. А о планах государства начать войну всегда свидетельствовали сведения о состоянии укреплений, арсеналов, портов, рейдов.

Закон Франции 1810 г. предусматривал выдачу военных тайн лишь в том случае, если сведения были переданы агентам иностранных держав. Ответственным за выдачу государственной тайны являлось отнюдь не каждое лицо, совершившее эту выдачу, а лишь должностное лицо, всякий агент правительства или всякое иное лицо, которое ознакомилось с тайнами, будучи официально (или в силу своего положения) поставлено в известность об упомянутых выше государственных тайнах. В случае же передачи сведений, составляющих военную тайну, ответственности подлежало каждое должностное лицо, всякий агент правительства и всякое приставленное им лицо, которое было обязано всей своей службой охранять эти военные тайны. Все другие лица подлежали ответственности за выдачу сведений, составляющих военную тайну, агенту иностранной державы лишь в том случае, если завладевали ими путем подкупа, обмана или насилия. Наказание значительно снижалось, если выдавший получил сведения военной тайны «не прибегая для этого к предосудительным способам».

В связи с технологическим прорывом в области коммуникаций, изменения характера войн, которые начали вестись массовыми армиями и их зависимостью от экономического потенциала страны, в 1870–1900 гг. государства начали совершенствовать свое законодательство в области сохранения государственной и военной тайны. В уголовном Уложении, Северо-Германского Союза, принятом в 1870 г., воспрещалось сообщать другому правительству или публиковать для всеобщего сведения государственные тайны (ст.1, п. 92), планы крепостей или такие документы, акты или сведения, сохранение в тайне которых от других правительств необходимо для блага Германской империи или одного из государств союза. Следует заметить, что в определении военной тайны видно влияние наполеоновского законодательства 1810 г., однако она трактуется уже шире, и воспрещается



не только передача сведений военной тайны, но и их публикация. В судебной практике особую трудность вызывало выяснение тех условий, при наличии которых сведение должно считаться таким, что сохранение в тайне его от других правительств необходимо для блага Германской империи или одного из государств союза. Только 12 мая 1884 г. имперский суд пояснил, что наряду с сообщением государственной тайны в собственном смысле этого понятия, ст. 1, п. 92 Уложения 1870 г. предусматривает передачу иностранному государству и таких сведений, «тайнственность которых является относительною», т. е. требуется лишь подтверждение того, что данное сведение не было известно иностранному правительству, а потому подлежало сохранению от него в тайне. Причем, для состава преступления была совершенно безразлична степень известности и распространенности этих сведений в самой Германии.

Таким образом германский имперский суд ввел понятие относительной тайнственности сведений, что дало возможность властям расправляться с неугодными журналистами и печатными изданиями, виновность которых не вмещалась в рамки закона. Закон 3 июля 1893 г. воспрещал передачу другому лицу «документов, рисунков или иных предметов, содержание в тайне коих требуется интересами государства». Позднее, в германском законе 1914 г. под военными секретами подразумеваются письменные документы, которые понимаются не в техническом смысле, а в смысле вообще бумаг – «чертежи, а также различные предметы и сведения, сохранение коих в тайне необходимо в интересах государственной обороны». Так как это определение полностью не разъясняло вопроса, то военная тайна определялась понятиями, выработанными германской судебной практикой, относящую к военной тайне все сведения военного характера, которые были неизвестны до этого времени иностранному государству. При этом для понятия военного секрета вовсе не имела значения степень публичности и распространенности этих сведений в пределах Германии. Такое толкование военной тайны давало возможность привлекать к ответственности довольно широкий круг авторов, которые считали, что они излагают в своих публикациях сведения уже известные, сообщавшиеся в прессе.

В отличие от германского закона в российском уголовном уложении 1903 г. определялось, что сведения, опубликованные или сделавшиеся «общенародно известными», уже не имеют значения для внешней безопасности страны, так как подобные сведения не могут считаться секретными.

Однако в европейском обществе, в том числе и в среде военных, существовало мнение, что, во-первых, нет таких сведений государственного

или военного характера, которые бы, при известных условиях, не имели значения для иностранного государства, и, во-вторых, нет такого секрета, который являлся бы абсолютной тайной. Это мнение выразил французский военный министр Шарль Фрейсине, выступая на известном процессе капитана Альфреда Дрейфуса, где сказал: «Вряд ли можно говорить серьезно о военных секретах в мирное время, да этих секретов, строго говоря, не существует. Мобилизация? Как у нас, так равно и у наших соседей она производится в кругу собственной территории. Когда вы замечаете, что в какой-либо местности, не насчитывающей двух или трех тысяч жителей, проведено семь или восемь железнодорожных параллельных путей, находятся провиантские магазины и депо, то становится совершенно ясным, что это и есть пункт сосредоточения войск... Однако бывают случаи, когда сохранение секрета может принести огромную пользу, например в период переформирования и перевооружения армии. Если секрет нового орудия или ружья будет тщательно сохранен только на время изготовления их на заводах, то указанное обстоятельство может на целый год или, по крайней мере, на полгода обусловить перевес нашей боевой готовности над противной стороной, но по окончании перевооружения скрывать принятые новые образцы является делом абсолютно невозможным»<sup>1</sup>.

Французский закон от 18 апреля 1886 г., устанавливавший наказание за разглашение военной тайны, значительно шире очерчивал объект преступления, чем германский закон 1870 г. Он воспрещал открывать, сообщать или разглашать «в целом или частях планы, рукописи или секретные документы, имеющие значение для защиты страны или внешней безопасности государства» (ст. 1, п. 1). Иными словами, по закону секретным характером должны обладать только документы, и для состава преступления вовсе не требуется, чтобы все сведения носили характер тайны.

Приблизительно того же признака при определении военной тайны придерживался закон США от 3 марта 1911 г., который запрещал собирание, получение и сообщение иностранному правительству «сведений, относящихся к государственной обороне, знание коих виновному по закону не вменено». Также давалось понятие «запрещенных мест», за посещение которых карались те, «кто с целью получения сведений, относящихся к государственной обороне, знание коих ему по закону не вменено, выйдет на какое-либо судно или в адмиралтейство, морскую станцию, форт, бата-

---

<sup>1</sup> Мансуров В. За кулисами военного дела // Рус. инвалид. 1908. 18 сент.

рею, минную станцию, арсенал, лагерь, здание, канцелярию или военное другое место, имеющее отношение к государственной обороне»<sup>2</sup>.

В Англии закон 1911 г. объявлял военной тайной, воспрещенной к передаче иностранному правительству, кроки, планы, модели, предметы, заметки или иные документы и сведения, которые по свойству своему, прямо или косвенно, могут быть полезными для него или могут оказаться таковыми по обстоятельствам отдельного случая. Сверх того, этот закон, как и американский, давал перечень «запрещенных мест», к которым возбранялось «приближаться», находиться «в соседстве с последними» или проникать в них с какой-либо целью, противно безопасности или интересам государства.

В австрийском законодательстве военная тайна определялась как «относящиеся до военных сил государства или его военной обороны приготовления и предметы, которые не почитаются и не рассматриваются государством как публичные»<sup>3</sup>. Таким образом, область сведений, запрещенных к распространению, весьма обширна, и журналисту при сборе информации было весьма несложно попасть под подозрение.

В России закон от 5 июля 1912 г. обозначал важные с военной точки зрения сведения как «долженствующие сохраняться в тайне». К ним были отнесены: «План, чертеж, рисунок либо иное изображение или описание российского укрепленного места, установленного района либо эспланады оною военного судна либо иного сооружения, предназначенного для военной обороны страны, документ, касающийся мобилизации и вообще распоряжения на случай войны»<sup>4</sup>.

Приведенные положения из законодательств XIX и начала XX в., во-первых, свидетельствовали, что понятие военной тайны определялось законами этого периода в очень общих выражениях; во-вторых, что формальный признак тайны допустим лишь в тех случаях, когда ответственность ее нарушения обуславливалась прямым умыслом; в-третьих, что оценка характера сведений зависела от того, оглашаются ли они внутри своей страны или сообщались иностранному государству; в-четвертых, если в первых законодательных актах объектом преступления за разглашение военной тайны являлось должностное лицо, которому военная тайна была доверена или стала известна по службе или работе, то

---

<sup>2</sup> Волковский Н.Л. История информационных войн: в 2 ч. СПб., 2003. Ч. 2. С. 8.

<sup>3</sup> Волковский Н. Л. Указ. соч. Ч. 2. С. 7–8.

<sup>4</sup> Там же. Л. 9–10.

в законах, принятых на рубеже XIX–XX вв., допускается привлечение к ответственности любого лица, даже при обнародовании сведений, опубликованных или сделавшиеся «общенародно известными», но которые были неизвестны до этого времени иностранному государству. Таким образом, для состава преступления вовсе не требовалось, чтобы все сведения носили характер тайны.

В течение XX в. в законодательстве о военной тайне произошла определенная эволюция. Ныне во всех странах институт государственной тайны является существенным элементом правовой системы, обеспечивая защиту интересов безопасности государства в сфере обмена информацией. В России вопрос баланса права общества на информацию и необходимости сохранения государственной тайны, частью которой является военная тайна, пока до конца не урегулирован. Об этом говорит недавняя история осуждения военных журналистов Григория Пасько и Александра Никитина за разглашение сведений, составляющих военную тайну.

В Российской Федерации ограничение доступа к государственной тайне является изъятием из общего конституционного принципа, изложенного в ч. 4 ст. 29 Конституции, согласно которой «каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом». Закон РФ «О государственной тайне» 1993 г.<sup>5</sup> допускает ограничение этого права, что, согласно Конституции, должно быть обусловлено интересами защиты обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55). Субъектом преступления по ст. 283 Уголовного кодекса РФ («Разглашение государственной тайны») является лицо, которому государственная тайна «была доверена или стала известна по службе или работе». Также эта ст. 283 Уголовного кодекса РФ, допускает, что к ответственности может быть привлечено любое лицо, обнародовавшее «закрытые» сведения.

Закон РФ «О государственной тайне» регламентирует процедуру допуска лица к сведениям, составляющим государственную тайну (ст. 21–25). При оформлении допуска лицо берет на себя обязательства по нераспространению секретных сведений и ответственности за нарушение этих обязательств (ст. 21). Чаше бывает так, что изначально не проходивший процедуру допуска к тайне журналист получает доступ к секретной информации. Например, при подготовке какого-либо материала может возникнуть необходимость посещения «режимного» объекта, нахождение на

---

<sup>5</sup> О государственной тайне: закон РФ № 5485-1 от 21 июля 1993 г. Base garant.ru

котором невозможно без особого разрешения. Однако внутренний распорядок таких объектов, даже предоставляя возможность для выполнения журналистом такой задачи, обычно предусматривает получение у него подписки о неразглашении определенных сведений и разъяснение возможной ответственности. Данная процедура может считаться «упрощенным», но также строго формализованным допуском лица к секретным сведениям, распространяющим на него обязательства по неразглашению тайны.

Менее определен в законодательстве статус лиц, которым государственная тайна «стала известна по службе или работе». Например, в интервью с военнослужащим, журналист может получить секретную информацию. В этом случае непосредственное применение статьи Уголовного кодекса РФ и Закона о государственной тайне допускает возложение на журналиста ответственности в случае дальнейшего распространения данных сведений. Хотя, по мнению юристов, если при получении данных сведений журналист не нарушал закон, т. е. получает информацию «законным» способом у лица, которое может быть привлечено к ответственности за нарушение соответствующей подписки о неразглашении, возлагать на журналиста позитивную обязанность проверять статус предоставляемой информации представляется ограничением конституционного права.

Таким образом, несмотря на многовековую историю развития института государственной тайны, вопрос баланса права общества на информацию и необходимости сохранения государственной тайны пока до конца в нашей стране не урегулирован. Процесс совершенствования законодательства в данном направлении продолжается. В принятый в 1993 г. Закон о государственной тайне за прошедшие годы внесены десятки дополнений и поправок. Это привело к тому, что в этой сфере произошли и некоторые изменения правоприменительного характера, которые вселяют надежду в то, что проблем в противостоянии сторонников свободы слова и защитников военной тайны станет меньше.

*С. А. Дианов\**

**К вопросу о состоянии секретности  
в делопроизводстве местных органов Главлита  
на Урале (1920–1930-е гг.)**

В статье рассматриваются инструкции по секретному делопроизводству в органах Главлита и выполнение инструкций на местах, контроль со стороны ОГПУ, позиция местных цензоров.

The article deals with instructions for the secret proceedings before the organs Glavlit and executing instructions in the field, control of the OGPU, the position of local censors.

*Ключевые слова:* специфика правового регулирования, секретное делопроизводство, органы цензуры, практика ведения делопроизводства.

*Key words:* specific features of legal regulation, secret of the correspondence, censorship, the practice of record keeping.

Следует заметить, что данная тема в исторической науке является малоизученной. Исследовательский интерес сегодня сфокусирован на проблемах охраны военных и государственных тайн в СССР в печати и литературе. Историки, филологи и юристы бьются над разгадкой проблемы эффективности политического контроля над СМИ, радио и телевидением и др. Между делом забвению предается один из потенциальных каналов разглашения тайны – внутреннее делопроизводство в цензурном ведомстве. Если бумага с грифом «секретно» хранится в общем доступе, то тайна остается тайной? На примере деятельности уральских органов Главлита предпримем попытку показать масштабы разглашения государственной тайны самими цензорами.

С первых дней работы советских цензоров в их распоряжение стало поступать большое количество печатных материалов. В пункте 11 «Положения о Главлите», в частности, говорилось об обязанности всех типографий и издательств представлять в органы Главлита «по пяти экземпляров

---

\* Доктор исторических наук, доцент кафедры гуманитарных дисциплин Российского государственного торгово-экономического университета, г. Пермь.

всякого рода печатного произведения до его напечатания»<sup>1</sup>. Об интенсивности труда первых работников местных органов Главлита можно судить по содержанию циркулярного письма цензора по Ирбитскому уезду А.Г. Арыкина, адресатом которого был Уралобллит – Уральское областное управление по делам литературы и издательства. По сведениям цензора только в феврале 1923 г. предварительному контролю улита подверглось 49 материалов тиражом свыше 3 тыс. экз., в их числе объявления о продаже пива и открытии пивной лавки, о продаже колбас и мяса, а также о приеме заказов в товариществе «Сухофрукты»<sup>2</sup>. Три экземпляра каждого издания А.Г. Арыкину следовало раз в месяц отправлять в Уралобллит, остальные же должны были храниться в улите. Заметим, что А.Г. Арыкин осуществлял обязанности цензора по совместительству, занимая в штатах Ирбитского уездного ОНО должность заведующего. В 1920-е гг. практика совмещения данных постов была обычным явлением.

Количество печатных материалов множилось и в процессе завязавшейся переписки между Уралобллитом и цензорами на местах. В январе-феврале 1923 г. в гублиты и улиты были высланы такие материалы, как «Положение о Главлите», «Инструкция уездным цензорам Уралобллита», «Техника работы по контролю печати», Анкета для периодических изданий, форма журнала для регистрации печатного материала, форма ежемесячного отчета уездного цензора о результатах работы, информационная форма отчетности губернского цензора, форма отчета цензора гублита о запрещенных к печатанию произведениях, анкета для учета деятельности книгоиздательства и др. На этих документах стояла виза «секретно» или «совершенно секретно». Заметим также, что копии циркуляров Главлита и Уралобллита доставлялись в уездные и окружные ОНО фельдъегерской почтой ОГПУ<sup>3</sup>.

Определим минимальные потребности цензора для организации и ведения секретного делопроизводства. Во-первых, наличие канцелярских товаров, бумаги, тетрадей или журналов для регистрации входящих и исходящих документов. Во-вторых, отдельное помещение (комната или кабинет) для просмотра сигнальных номеров газет и мелкопечатной продукции, чтения секретных документов Главлита. В-третьих, наличие оборудованного места для хранения документов (шкаф, сейф) и архива

---

<sup>1</sup> СУ РСФСР. 1922. № 40. Ст. 461.

<sup>2</sup> ГУ «Государственный архив в г. Ирбите». Ф. Р-472. Оп. 1. Д. 1.

<sup>3</sup> Государственный архив Свердловской области (ГАСО). Ф. Р-233. Оп. 1. Д. 64.

печатных произведений (обязательные экз.). Все вышеперечисленное требовало немалых расходов, и это обстоятельство стало своеобразным камнем преткновения. Собственного бюджета у уральских цензоров не было. В бюджетах уральских губернских отделений Наркомпроса РСФСР статьи расходов на цензуру также не были предусмотрены. Аппарат управления Уралобллитом в первые месяцы своей работы фактически ничего не получил от головной структуры – Главлита.

О бедственном материальном положении уральских литов говорил сам начальник Уралобллита А.Д. Ослоновский. В составленном им отчетном докладе «О деятельности Уралобллита» за январь 1923 г., в частности, отмечалось:

«<...> На содержание Обллита за январь месяц переведено по три денежных единицы на сумму 26 р. 50 копеек выпуска 1923 г. Спрашивается, какой аппарат можно содержать на 26 рублей и отсюда брать средства на хозяйственно-оперативные расходы по управленческому аппарату и гублитам области?»<sup>4</sup>.

Почти ежедневно сам А.Д. Ослоновский получал с мест телефонограммы о нуждах работников. Уездные цензоры просили Уралобллит дать им разрешение оставлять часть доходов в улите, полученных от полистного сбора. Эти деньги предполагалось тратить на «хозяйственные нужды»: изготовление штампа, покупку книг для регистрации, оплату почтовых расходов и др.<sup>5</sup> Очевидно Главлит не пошел навстречу своим местным органам, предложение о полистном сборе одобрение не получило. К апрелю 1923 г. штаты аппарата управления Уралобллитом сократились до двух работников – начальника и секретаря с полномочиями инспектора. По причине отсутствия денежных средств был ликвидирован Екатеринбургский гублит. Угроза закрытия уральских улитов стала вполне реальной.

Выход из сложной ситуации вскоре все же был найден. По договоренности с руководством Екатеринбургского губОНО уездной цензуре было предложено расходовать средства на хозяйственно-оперативные нужды «из хозяйственных сумм уездного ОНО, по смете Уисполкома», т. е. из бюджета местного ОНО<sup>6</sup>. В циркуляре № 134 от 4 апреля 1924 г. Уралобллит, наконец, озвучил официальную позицию Главлита. В качестве единственного источника финансирования местной цензуры объяв-

---

<sup>4</sup> ГАСО. Ф. Р-577. Оп. 1. Д. 2.

<sup>5</sup> Гос. архив Курганской области (ГАКО). Ф. Р-47. Оп. 1. Д. 198.

<sup>6</sup> Гос. архив в г. Иrbите. Ф. Р-472. Оп. 1. Д. 1. Л. 14.



лялся бюджет окрОНО, доходы же от полистного сбора объявлялись неприкосновенными, их адресатом оставался государственный бюджет. «Никаких отдельных кредитов на Окрлит не отпускается и отпускаться областью не будет, а также содержание технического работника, выплачиваемое из сумм полистного сбора, быть не может», – подчеркивалось в документе<sup>7</sup>. Следует отметить, что в 1924–1925 гг. в бюджеты уральских окружных ОНО стали включаться статьи по расходам на окрлиты. Однако это были совсем небольшие суммы, что свидетельствует о скудных возможностях системы образования. Таким образом, местные органы Главлита на Урале в первые годы своего существования были предоставлены самим себе, самостоятельно решая проблемы своего хозяйственного обеспечения. Заметим также, что ни одна контролирующая структура не проявляла интерес к состоянию делопроизводства в окрлитах. В итоге это привело к тяжелым последствиям.

Только в 1926 г. по инициативе руководства Наркомпроса РСФСР и Главлита началась кампания по обследованию состояния секретности в местных литах. Провести процедуру обследования в органах Главлита поручалось местным отделам ОГПУ. Заметим, что отделы политконтроля как структурные подразделения ОГПУ осуществляли в регионе последующую (карательную) цензуру. Уже 20 сентября 1926 г. Наркомпрос РСФСР направил в местные отделы народного образования секретное письмо, в котором, в частности, говорилось следующее:

«<...> Произведенным обследованием органами ОГПУ установлен в гублитах ряд крупных нарушений инструкций и правил по хранению и делопроизводству секретных материалов... Препровождая при сем инструкцию по хранению секретной переписки, Наркомпрос предлагает немедленно с получением сего, принять все необходимые меры к проведению инструкции в жизнь»<sup>8</sup>.

Из текста данного документа следовало, что к письму был приложен текст «Инструкции по введению и хранению секретной переписки в местных Литах». В уральские окрлиты поступила копия этого документа, состоящая из четырех структурных частей. Воспроизведем их названия: 1) «По введению и хранению документов»; 2) «Прием пакетов и исполнение секретной корреспонденции»; 3) «Конвертирование и отправка секретных пакетов»; 4) «Заключительная часть». Само появление

---

<sup>7</sup> Гос. архив в г. Иrbите. Ф. Р-472. Оп. 1. Д. 2. Л. 32.

<sup>8</sup> Кунгурский гор. архив. Ф. Р-143. Оп. 1. Д. 15.

«Инструкции» является косвенным свидетельством глубокого кризиса в системе секретного делопроизводства в органах цензуры.

Практическим доказательством неудовлетворительного состояния дел на местах можно считать такой важный источник, как документы, составленные проверяющими ОГПУ по результатам их обследования «секретной» части литов. В качестве примера обратимся к «Акту обследования секретного делопроизводства Ирбитского окрлита», автором которого был уполномоченный отдела ОГПУ по Ирбитскому округу П. Елизарьев<sup>9</sup>. Говоря о выявленных нарушениях, чекист начал с того, что цензор М. Харитонов с документами по ведению секретного производства не знаком. «Канцелярия Окрлита помещается в общей комнате с работниками Окроно, – отмечал далее П. Елизарьев, – доступ посторонней публики в часы занятий в комнату Окрлита свободный...». Исходящая и входящая корреспонденция, имевшая гриф секретности, регистрировалась в общих журналах Ирбитского отдела народного образования. Переписка с Уралобллитом не была унифицирована, номера проставлялись цензором в произвольном порядке. Далее, П. Елизарьев установил факт утраты переписки за 1923 г. и частично за 1924 г. При всем этом в Ирбитском окрлите отсутствовал сейф для хранения секретных документов. Материалы хранились в выдвижном ящике письменного стола, ключи от которого находились у беспартийной секретаря-машинистки. Секретные документы печатались машинисткой на общей пишущей машинке окроно, и к ним был открыт доступ. Любой сотрудник окроно имел возможность ознакомиться с содержимым секретной почты. В заключение П. Елизарьев констатировал факт неудовлетворительной работы окрлита, допуская наличие возможности свободного хищения секретных документов или их безвозвратную утрату<sup>10</sup>. По итогам работы в приложении к «Акту» им был составлен план по устранению начальником окрлита М. Харитоновым вышеуказанных нарушений. В частности, цензору вменялось в обязанность в недельный срок представить сведения о местонахождении «наряда общей секретной переписки за 1923 г.». Одновременно с этим начальник окрлита должен был представить анкетные данные и характеристику на личность секретаря-машинистки. Только после специальной проверки последняя могла продолжить работу в окрлите.

---

<sup>9</sup> Гос. архив в г. Ирбите. Ф. Р-472. Оп. 1. Д. 4. Л. 123–125.

<sup>10</sup> Гос. архив в г. Ирбите. Ф. Р-472. Оп. 1. Д. 4. Л. 125.

Важным представляется подчеркнуть, что ситуация в Ирбите была отнюдь не единичным случаем на Урале. Подобные нарушения были выявлены в ходе обследования деятельности Кунгурского, Шадринского и других окрлитов<sup>11</sup>. В свою очередь это позволяет нам сделать следующие выводы. Во-первых, следует констатировать факт полного развала системы секретного делопроизводства в уральских литах в середине 1920-х гг. Во-вторых, деятельность цензоров по предварительному контролю не являлась тайной, а их секретные документы находились в общем доступе. В-третьих, несмотря на то обстоятельство, что в деятельности ирбитского цензора был установлен состав уголовного преступления, чекисты не предпринимали активных действий по уголовному преследованию виновного лица. Логично предположить, что такие задачи организаторами обследования перед ОГПУ не ставились.

Какие выводы сделало руководство Уралобллитом? 22 декабря 1926 г. Уралобллитом совместно с УралОНО был издан циркуляр № 178/с, в котором обязали инспекторов печати и зрелищ принять все необходимые меры к обеспечению сохранности секретной переписки, ведение ее в соответствии с инструктивным материалом Наркомпроса РСФСР<sup>12</sup>. Вместе с тем проштрафившиеся цензоры не были вызваны в г. Свердловск, в Уралобллит для дачи объяснений. Начальник Уралобллита М.Р. Ланге, в прошлом прокурор, не инициировал процедуры устранения недостатков. Отсутствие превентивного контроля со стороны обллита за ведением секретной части в литах усугубляло положение дел на местах.

В 1927–1930 гг. органы ОГПУ продолжали привлекаться к процедурам обследования деятельности окрлитов. В 1927 г. не только окрлиты, но и работа их уполномоченных при редакциях периодических изданий подлежала проверке органов ОГПУ на предмет ее соответствия правилам по хранению секретных дел. Чекисты следили за тем, чтобы по окончании срока своих полномочий редактор вернул весь «секретный» материал в окрлит<sup>13</sup>. В сентябре 1929 г. комплексной проверке подверглась деятельность Курганского окрлита. Комиссия, возглавляемая уполномоченным Курганского окротодела ОГПУ Шахановым, выявила массу нарушений. Как и в предыдущем случае, целый год цензором не велся журнал входящей и исходящей секретной корреспонденции. Все дела секретной переписки не

---

<sup>11</sup> Гос. архив в г. Шадринске. Ф. Р-213. Оп. 1. Д. 805.

<sup>12</sup> Кунгурский гор. архив. Ф. Р-143. Оп. 1. Д. 15. Л. 11.

<sup>13</sup> Гос. архив в г. Ирбите. Ф. Р-472. Оп. 1. Д. 5. Л. 6.

были пронумерованы, были собраны беспорядочно, без соблюдения принципа хронологии. Кроме того, политконтролеры обнаружили факт потери заведующим окрлитом ряда секретных документов, как то: циркуляров Главлита № 194/с, 236/с, 523/с, 1119/с, 92/с, а также военно-экономического и политико-экономического перечней. «Все материалы секретной переписки велись разными лицами без согласования с органами Облита и ОГПУ», – писал Шаханов в отчетном акте обследования<sup>14</sup>. Факт утраты секретных документов грозил цензору привлечением к уголовной ответственности. Членом комиссии Шаханова являлся политредактор Уралобллита Котенев, который составил отдельный «Акт обследования работы Курганского окрлита». Котенев подтверждал выявленные уполномоченным ОГПУ нарушения. Более того, представитель обллита обвинил цензора в утрате связи с органами ОГПУ. «Органы ОГПУ пытались несколько раз наладить связь, – писал Котенев, – но только благодаря административным мерам они сумели вызвать представителя Окрлита в Окротдел». В заключение политредактор делал вывод о срочной необходимости назначения на должность начальника окрлита ответственного партийного работника с обязательным согласованием его кандидатуры с Курганским окротделом ОГПУ.

22 апреля 1930 г. Курганский окрлит подвергся повторной процедуре обследования на предмет устранения выявленных нарушений. И вновь уполномоченный окротдела ОГПУ Шаханов сделал вывод о «безобразно-халатном отношении» к совершенно секретной и мобилизационной переписке работников окрлита. В присутствии инспектора печати Н. Захарова комиссия составила «Акт», в резолютивной части которого содержалось следующее: «Такое безобразное отношение... не может быть оставлено без последствий, и лица, как возглавляющие учреждение, так и технические работники должны быть привлечены к законной ответственности»<sup>15</sup>. Надо сказать, что пример Курганского окрлита показывает всю остроту проблемы сохранения тайны в органе цензуры на рубеже 1920–1930-х гг.

Соблюсти все требования к секретности документооборота было делом нелегким даже для аппарата управления Уралобллитом. У его руководителей сложилось твердое убеждение, что поправить дело возможно только при наличии изолированного помещения. В январе 1932 г. началь-

---

<sup>14</sup> ГАКО. Ф. Р-48. Оп. 3. Д. 6. Л. 48.

<sup>15</sup> Там же. Л. 45-45 об.

ник Уралобллита П.П. Бажов в докладной записке, адресованной в Уралобком ВКП (б), в частности, писал:

«<...> Как сектор Ураломо, Облит имеет право пользоваться техническим аппаратом Ураломо (машинка, экспедирование, множительные приборы), но фактически это обслуживание крайне затруднительно. Причины: специфика обллитовской переписки (секретной по преимуществу), огромная загрузка технического аппарата другими секторами Ураломо и территориальная оторванность (Облит помещается на улице 8-го Марта)»<sup>16</sup>.

Вместе с тем, несмотря на неоднократные обращения в партийные инстанции уральские обллиты в 1930-е гг. положительного ответа местных властей не получали. После реорганизации Уралобллита в январе 1934 г. подвижек в этом деле также не наблюдалось. Так, в августе 1937 г., начальник Челябинского обллита П.Н. Шмелев в своем докладе в обком ВКП (б) сетовал на нерешенность самого «большого» вопроса – отсутствия оборудованного помещения для обллита и горлита. Только в сентябре 1937 г. обком ВКП (б) примет решение, обязывающее облисполком предоставить Челябинскому обллиту требуемое помещение<sup>17</sup>. При этом будем иметь в виду, что не всегда решение партийного органа о выделении здания/квартиры своевременно исполнялось административными органами. Например, усилия свердловских цензоров были вознаграждены лишь весной 1939 г. Так, в марте 1939 г. аппарат Свердловского обллита получил изолированное помещение в здании издательства «Уральский рабочий», состоящее из семи комнат общей площадью 155 кв. метров. Уполномоченные обллита при городских издательствах впервые получили в распоряжение отдельные кабинеты, оборудованные сейфами. В районах цензорам передали в пользование новую мебель – столы, стулья, шкафы и т. д. Появилась и телефонная связь, а семь уполномоченных обллита имели персональный телефон. По сведениям начальника Свердловобллита А.П. Горских в каждый район были посланы металлические печати, канцелярские принадлежности<sup>18</sup>.

По мере решения старых проблем появлялись новые. Так, до конца 1940 г. пермские цензоры пользовались своими служебными кабинетами бесплатно. Однако с середины ноября 1940 г. городские и районные исполкомы Советов своими решениями ввели ежемесячную арендную плату.

---

<sup>16</sup> ГАСО. Ф. Р-577. Оп. 1. Д. 22. Л. 58.

<sup>17</sup> Объединенный гос. архив Челябинской области (ОГАЧО). Ф. Р-496. Оп. 1. Д. 8. Л. 105.

<sup>18</sup> ГАСО. Ф. Р-577. Оп. 3. Д. 18. Л. 3.

«Так в частности получилось и с Обллитом, – писала в отчетном докладе его начальник М.Н. Пермякова. – В 1940 году жили в здании Горкома ВКП (б) бесплатно, а с 21 ноября нас переселили в другое помещение, руководитель которого предъявил счет за 1 месяц и 10 дней и договор на 1941 год в сумме, неожиданной для нас»<sup>19</sup>. Вопросы обустройства и в дальнейшем не потеряют своей актуальности для работников Пермского обллита.

25 сентября 1940 г. в г. Нижнем Тагиле состоялось кустовое совещание уполномоченных Свердловобллита. В принятой по его итогам резолюции, в частности, говорилось: «Со стороны партийных организаций нет должного внимания как к цензорам, так и к цензорской работе на местах. Нет повседневной, так нужной помощи... что говорит за отсутствие у большинства руководителей местных парторганизаций вкуса к борьбе за охранение государственной тайны в печати»<sup>20</sup>.

Для цензоров, работавших при типографиях, большой проблемой оставалась организация их труда. Нередко между цензором и руководителем типографии возникали конфликты по причине несогласованности действий. В ноябре 1940 г. в Главлит было направлено письмо от Д.Т. Токарева, начальника Каменск-Уральского горлита Челябинской области. Главный вопрос, поднимаемый Д.Т. Токаревым, сводился к следующему: «Могу ли я требовать от типографии, и обязана ли она предоставлять отдельную (изолированную) комнату в типографии для дежурного цензора, где, чтобы можно было, читая в нормальных условиях газету и иметь под рукой руководящие материалы?». «В таких условиях, как в настоящее время работает цензор – абсолютно работать нельзя, – писал далее Д.Т. Токарев. – Газеты приходится читать на ходу, когда на окне, на стуле и т. д. Кругом шум, гам, стук машин и т. п. Конечно, при таких условиях работы неминуемо будет брак, ошибки, разглашение гостайн...»<sup>21</sup>. Челябинский обллит, по словам Д.Т. Токарева, оказался не в состоянии повлиять на администрацию типографии.

В ответном письме Главлита от 16 ноября 1940 г. его начальник Н.Г. Садчиков призвал челябинских цензоров иметь в виду, что их рабочий день считается «ненормированным». Выход из положения Главлит видел в урегулировании проблемы силами самих цензоров. Н.Г. Садчиков рекомендовал всем цензорам активнее «договариваться», согласовывать с

---

<sup>19</sup> ГАСО. Ф. Р-577. Оп. 3. Д. 18. Л. 1-2.

<sup>20</sup> ГАСО. Ф. Р-577. Оп. 3. Д. 20. Л. 3.

<sup>21</sup> ОГАЧО. Ф. Р-496. Оп. 1. Д. 12. Л. 107.

редакциями газет и типографиями свой график работы по цензуре материалов<sup>22</sup>. Главлит не принял во внимание заявление Д.Т. Токарева, что зав. типографией Быков не желал идти ни на какие уступки. Очевидно, что Главлит занял в данном случае нейтральную позицию. Заниматься «местечковыми» проблемами, как и следовало ожидать, было поручено Челябинскому обллиту.

Подведем итоги. Внутреннее делопроизводство в местных органах Главлита на Урале в 1920–1930-х гг. не было налажено. Говоря о состоянии секретности в делопроизводстве уральских литов следует констатировать, что оно было неудовлетворительным. Секретные документы могли теряться, а их содержание становилось общеизвестным. Отношение к тайне у первых уральских цензоров было довольно специфичным. Особого трепета к сохранению в секрете того или иного сведения они не испытывали. Улучшение условий труда работников литов в конце 1930-х гг. безусловно оказало влияние на практику ведения секретной части в делопроизводстве. Вместе с тем, нам представляется, что к концу 1930-х гг. система организации и хранения секретной информации в местных органах Главлита была далеко не совершенна.

---

<sup>22</sup> ОГАЧО. Ф. Р-496. Оп. 1. Д. 12. Л. 104.

*В. С. Измозик\**

### **Служба перлюстрации в российской армии в XIX – начале XX в.**

В статье анализируется ведение перлюстрации в российской армии во время военных действий с конца XVIII и до начала XX в. Впервые на основе архивных источников рассказано о роли полевых почтамтов и конкретных почтмейстеров в организации этой службы во время итальянской кампании русской армии в 1799–1800 гг., в ходе русско-французской (1805–1807), Русско-турецкой (1806–1812) и русско-шведской (1808–1809) войн, во время Отечественной войны 1812 г. и зарубежного похода (1813–1815). Приведены документы о негласном чтении корреспонденции военнослужащих Кавказского корпуса с 1831 г., о перлюстрации во время подавления Польского восстания 1830–1831 гг., в ходе Русско-японской войны (1904–1905).

The article is devoted to the management of censorship of the Russian army during the war in the late XVIII and early XX centuries. First, based on archival sources reported on the role of field post offices and postmasters in the specific organization of the service during the Italian campaign of the Russian army in 1799–1800 yr. During the Russian-French (1805–1807 yr.), Russian-Turkish (1806–1812 years.) and Russian-Swedish (1808–1809 yr.) wars, during the War of 1812 and foreign campaign 1813–1815 yr. Are instruments of military collusion with reading correspondence Caucasian Corps in 1831, about the censorship of the suppression of the Polish uprising of 1830–1831. During the Russian-Japanese war of 1904–1905.

*Ключевые слова:* перлюстрация, полевые почтмейстеры, чиновники по секретным поручениям, материалы для особого секретного употребления, тайный просмотр международных писем.

*Keywords:* perusal, field postmasters, officials on secret missions, materials for special use of the secret, the secret view of international letters.

С появлением регулярной почтовой связи возникла секретная служба перлюстрации, т. е. тайного незаконного вскрытия корреспонденции. В России системный характер тайное вскрытие почтовой переписки приоб-

---

\* Доктор исторических наук, профессор кафедры истории Санкт-Петербургского государственного горного университета.



ретаёт с середины XVIII в. На сегодняшний день по истории перлюстрации в Российской империи имеется достаточно обширная библиография<sup>1</sup>. Вместе с тем ни один из авторов до сих пор не упоминал о существовании перлюстрации в российской армии. Между тем одним из важных объектов наблюдения при проведении перлюстрации, о котором нам известно с конца XVIII в., были части российской армии, участвовавшие в военных действиях. К сожалению, пока наши сведения по данной теме являются далеко не полными.

По нашим данным, в январе 1799 г., готовясь к войне с Францией, в корпуса русской армии были впервые направлены помощниками полевых почтмейстеров чиновники, имевшие опыт перлюстрации. Например, в отдельный корпус князя С.Ф. Голицына был направлен помощником полевого почтмейстера служивший в Петербургском почтамте Ф.И. Маснер. Во время тяжелого поражения 15 сентября 1799 г. корпуса под Цюрихом, которым командовал уже А.М. Римский – Корсаков, Маснер попал в плен. После возвращения продолжил службу в почтамте. В мае 1805 г. по Высочайшему именному повелению именно он был командирован в Яссы «для исправления особых дел»<sup>2</sup>. Одновременно в корпус де Ласси и в корпус

---

<sup>1</sup> Брикнер А. Вскрытие чужих писем и депеш при Екатерине II // Русская старина. 1873. № 1. С.75–84; Из воспоминаний М.Е. Бакая. О черных кабинетах в России // Былое. [Париж] 1908. № 7. С.121–124; Измозик В.С. «Черные кабинеты» в России (XVIII – начало XX веков) // Жандармы России. Политический розыск в России. XV–XX век. СПб.-М.: Нева – Олма-пресс, 2002. С.333–354; Кантор Р. К истории «черных кабинетов» // Каторга и ссылка. 1927. № 8 (37). С.90–99; Крыжановский С. О перлюстрации до революции // Новый журнал. [Нью-Йорк] 1975. № 120. С.122–126; Майский С. «Черный кабинет» (Из воспоминаний бывшего цензора) // Былое. 1918. № 7. С.184–197; Перегудова З.И. Политический сыск России (1880–1917 гг.). М.: РОССПЭН, 2000. С.275–288; Рууд Ч., Степанов С. Фонтанка, 16. Политический сыск при царях. М., 1993. С.113–115; Смыкалин А.С. Перлюстрация корреспонденции и почтовая цензура в России и СССР. СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2008. С.18–82; Соболева Т.А. История шифровального дела в России. М.: Олма-пресс, 2002; Черняев В.Ю. К изучению эпистолярных источников начала XX в. (Контроль почтовой переписки) // Проблемы отечественной истории. Сб. статей аспирантов и соискателей. Ч. 1. М.-Л., 1976. С.134–155; Чукарев А.Г. Тайная полиция России. 1825–1855 гг. М.: Кучково поле, 2005. С.282–295 и др.

<sup>2</sup> Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф.1349. Оп.4. Д.70. Л.83об.-84. Маснер Франц Иванович (1778 -?). Сын придворного музыканта «немецкой нации». Служба: копиист в Главном почтовом правлении (с 31.01.1798), канцелярист (с 2.10.1798), помощник полевого почтмейстера в походе 1799 г. (с 17.01.1799), 15.09.1799, был в корпусе А.М. Римского-Корсакова, попал в плен к французам, где пробыл 6 месяцев, причислен в дирекцию СПб. почтамта (с 30.09.1799), определен в СПб. почтамт (с 29.05.1800) «доколе не найдется в нем надобности быть при той же должности», по Высочайшему именному повелению командирован в Яссы «для исправления особых дел» (с 31.05.1805), возвращен в СПб. почтамт (с 1.02.1808), уволен по болезни (с 29.01.1815), причислен в СПб. почтамт (с 28.03.1816).

Розенберга помощниками почтмейстера 17 января 1799 г. были командированы его коллеги из Главного почтового правления Е.И. Киммель и А.П. Штер<sup>3</sup>. Как докладывал Николаю I Главноуправляющий Почтовым департаментом князь А.Н. Голицын после смерти А.П. Штера, тот находился в Главной квартире фельдмаршала А.В. Суворова «для секретного наблюдения за перепискою, проходившую чрез Полевой почтамт нашей армии»<sup>4</sup>.

Во время заграничного похода русской армии (1805–1807) также были созданы Полевые почтамты, почтмейстеры которых выполняли и функции перлюстраторов. В частности, опытный перлюстратор Х.Х. Кантер был командирован из Литовского почтамта 5 декабря 1806 г. в корпус генерала Ф.Ф. Буссегдена, а затем служил до ноября 1807 г. под началом командующего русской армией Л.Л. Беннигсена<sup>5</sup>.

Еще до начала Русско-турецкой войны (1806–1812) последовало распоряжение Александра I 16 августа 1806 г. Санкт-петербургскому почт-директору откомандировать к командующим армиями М.И. Голенищеву-Кутузову и И.И. Михельсону по полевому почтмейстеру с помощником «с нужным наставлением ... так и по секретной части» и по два почтальона. В армию М.И. Голенищева-Кутузова были направлены коллежский советник Е.И. Киммель и губернский секретарь П. Шишмарев, а в армию Михельсона – титулярный советник К.И. Гомгольц и губернский секретарь А.Е. Баскаков. После соединения войск в начале 1807 г. Киммель и Шишмарев были отозваны в столицу. При этом Е.И. Киммель продолжил службу в особой экспедиции почтамта, а П. Шишмарев, оставленный в штате Полевого почтамта «впредь до надобности», употреблялся «в экспедиции приходящих иностранных почт»<sup>6</sup>.

9 февраля 1808 г. началась очередная и последняя русско-шведская война. За несколько дней до этого, 31 января, командующий русской армией Ф.Ф. Буссегден направил письмо министру внутренних дел князю А.Б. Куракину. В нем сообщалось об указании императора создать при главной квартире полевую почту для приема и отправки не только казенных пакетов, но и партикулярных (частных) писем. Уже 2 февраля А.Б. Куракин ответил, что дал распоряжение Санкт-петербургскому почт-

---

<sup>3</sup> РГИА. Ф.1349. Оп.3. Д.1014. Л.1-3; Ф.1349. Оп.4. Д.70. Л.55-60об.

<sup>4</sup> РГИА. Ф.1284. Оп.241. Д.240. Л.43об.

<sup>5</sup> РГИА. Ф.1289. Оп.1. Д.277. Л.59об., 62об.-63об.

<sup>6</sup> РГИА. Ф.1289. Оп. 21. Д.161. Л.51–54. Е.И. Киммель еще много лет служил в Секретной экспедиции СПб. Почтамта, специализируясь на вскрытии конвертов и пакетов.

директору «избрать опытных и надежных чиновников с нужным числом почтальонов». 11 февраля Санкт-Петербургский почт-директор Н.И. Калинин доложил министру о назначении полевым почтмейстером титулярного советника А. Гибнера, его помощником – титулярного советника П. Шишмарева [уже знакомый нам испытанный труженик секретного дела – В.И.], о снабжении их всем нужным для работы Полевого почтамта, а «равно и вещами для секретного употребления» [курсив наш – В.И.], а также об их отправке к Буксгевдену с двумя почтальонами 8 февраля<sup>7</sup>.

6 февраля Ф.Ф. Буксгевден обратился к А.Б. Куракину с новым посланием. «Для благоуспешного достижения сопряженной с ... учреждением» Полевого почтамта цели он предлагал «предписать Фридрихсгамской [Фридрихсгам – ныне г. Хамина], Вильманstrandской [Вильманstrand – ныне г. Лаппеенранта] и Нейшлотской [Нейшлот (Нюслот) – ныне г. Савонлинна] почтовым экспедициям», чтобы они «как получаемые из заграницы, так и все поступающие в оные для отправления за границу и во внутри России письма, не оглашая таковое постановление присылали в вышеупомянутый Почтамт для доставления оных в места назначения». В докладе А.Б. Куракина государю это мотивировалось возможностью «удобнейшего и ближайшего за нею надзора». Предложение было одобрено Александром I. Правда, соблюсти желаемую секретность полностью не удалось. Вильманstrandский экспедитор уже 24 февраля доложил Санкт-Петербургскому почт-директору, что после того, как стал отсылать письма в Полевого почтамта, «некоторые корреспонденты изъявили удивление, что долго не получают из Выборга ответа на их письма, которые получаемы были там по отправлении почты на другой день»<sup>8</sup>.

В эти же дни, 3 марта, Выборгский губернский почтмейстер Цагель доложил Санкт-Петербургскому почт-директору, что получил от Фридрихсгамского почтмейстера три письма, которые не прошли Полевого почтамта, ибо были непосредственно вручены почтальону в местечке Ловиза. К рапорту были приложены копии двух перлюстрированных писем, а третье, «как незначущего содержания», было оставлено без копии. Автором этих писем был шведский поданный, представитель весьма разветвленного дворянского рода Кноррингов. Одно письмо на шведском языке, было адресовано в Выборг доктору Мелартину; другое, по-французски, генералу-от-инфантерии русской армии Б.Ф. Кноррингу. Хотя содержание писем было

---

<sup>7</sup> РГИА. Ф.1289. Оп.1. Д.161. Л.1-2, 8.

<sup>8</sup> РГИА. Ф.1289. Оп.1. Д.161. Л.9-10об., 16-16об., 33об.

абсолютно прорусским (в письме к доктору была фраза «Финляндия взята, и Александр есть Государь наш»), министр внутренних дел доложил об этих письмах императору и получил высочайшее повеление «письма эти отправить по надписи». Одновременно последовало распоряжение запретить почтальонам «брать самовольно письма» в обход Полевого почтамта»<sup>9</sup>.

По мере занятия русской армией шведских владений в Финляндии, объем корреспонденции, проходившей через Полевую почтамт, быстро нарастал, поскольку шведские почтмейстеры теперь тоже должны были присылать почту в Полевую почтамт. Поэтому уже 14 марта 1808 г. Ф.Ф. Буксгевден просит А.Б. Куракина прислать еще одного чиновника для Полевого почтамта. Он также указал на то, что письма, которые подаются на почту в Фридрихсгаме, Вильямстранде и Нейшлоте и адресованы в российские города, «могли бы всего лучше осматриваемы быть в Санкт-петербургском почтамте, через который они идут», ибо «хотя небольшое принесено было здесь облегчение». В результате в Полевой почтамт из Петербурга был направлен канцелярист Павел Эттер, «по знанию им иностранных языков»<sup>10</sup>.

Наконец, когда в Петербург в ноябре 1808 г. прибыли финские словенные депутаты для переговоров, то они, в частности, жаловались на то, что жители «затруднены в торговых сношениях, так как все письма проходят Полевой почтамт и только потом рассылаются по принадлежности». По докладу товарища министра иностранных дел графа А.Н. Салтыкова император дал указание министру внутренних дел А.Б. Куракину решить вопрос об учреждении почтовой связи с Финляндией на общих основаниях. Но вопрос решался крайне медленно и в конце ноября «старейший из депутатов Новой Финляндии» барон Карл Эрик Маннергейм, прадед будущего маршала, подал ноту «о крайней необходимости учредить обыкновенное почтовое сообщение» между Финляндией и Петербургом. В этой ситуации Александр I распорядился направлять корреспонденцию из Финляндии через Выборгскую почтовую контору. Но это не означало отмены контроля за перепиской. «По случаю особенного поручения выборгскому почт-директору касательно корреспонденции идущей из Новой Финлян-

---

<sup>9</sup> РГИА. Ф.1289. Оп.1. Д.161. Л. 21, 22, 24–26.

<sup>10</sup> РГИА. Ф.1289. Оп.1. Д.161. Л. 41, 66.

дии», санкт-петербургский почт-директор отозвался о Цагеле, что он «заслуживает всякое от начальства доверие»<sup>11</sup>.

В 1812 г. полевые почтамты также начали создаваться за несколько месяцев до вторжения Наполеона в Российскую империю. 24 февраля 1812 г. военный министр Барклай де Толли секретным письмом сообщил министру внутренних дел О.П. Козодавлеву о распоряжении императора «избрать двух достойнейших чиновников для занятия мест почт-директоров при армиях». Уже на следующий день последовал ответ, что в штаб 2-й армии предлагается коллежский советник и кавалер ордена Св. Владимира 4-й степени С.П. Ямпольский, состоявший ранее почтмейстером при Константинопольской миссии. Относительно кандидата в почт-директора для 1-й армии министр запросил литовского почт-директора А.И. Бухарского, ибо «сей последний служил при обоих моих предшественниках и даже при бывшем Главном директоре почт [Д.П.] Трощинском по секретной части, и совершенно все то, что по оной в подобных сему случаях наблюдать потребно [знает]»<sup>12</sup>.

В последующие несколько дней последовали новые назначения. В распоряжение командующего 2-й армией П.И. Багратиона в Луцк были направлены С. Ямпольский, помощником его – титулярный советник Гоменович, канцелярским служителем Рубец и два почтальона. В Полевой почтамт 1-й армии в Вильно почт-директором 3 апреля 1812 г. был назначен испытанный специалист перлюстрации коллежский ассессор Х.Х. Кантер, помощником его – кобринский почтовый экспедитор, губернский секретарь С. Мина, канцелярским служителем – коллежский регистратор Либельт и два почтальона. А.И. Бухарский доложил министру внутренних дел О.П. Козодавлеву, что при подготовке инструкций для почт-директоров учитывал распоряжения, на основании которых организовывались полевые почтамты в 1805, 1806 и 1809 гг. В результате «снабжены они будут потребными для сих Почтамтов вещами, как то: печатями, книгами, сумками и чемоданами, да для особого секретного употребления нужными материалами». В инструкции Полевому почтамту, составленной А.И. Бухарским, литовским почт-директором, пункт 21-й гласил: «Секретные поручения командующего армией обязаны вы выполнять с совершенной скромностью и верностью по присяжной должности и коль служба и

---

<sup>11</sup> РГИА. Ф.1289. Оп.1. Д.161. Л. 115-116об., 120-120об., 127об. В РГВИА до 1935 г. хранилось дело «Выписки из разных секретных писем 1808–1809. Письма офицеров и солдат» (Ф.846. Оп.16. Т.1. Д.3252). В 1935 г. оно выбыло без указания адреса.

<sup>12</sup> РГИА. Ф.1289. Оп. 21. Д.257. Л.1-3об.

обязанность ваша того требует»<sup>13</sup>. Кстати, когда в 1815 г., Х.Х. Кантер, назначенный почт-директором Полевого почтамта Южной армии, вернувшейся в Россию после заграничного похода, запросил Почтовый департамент о присылке «необходимых материалов и принадлежностей», то получил следующий ответ: если «разумеет по секретной части, то Кантер снабжен ими при начальном отправлении его в Полевой почтамт»<sup>14</sup>.

При этом, А.И. Бухарский в отдельных случаях принимал решение в отношении чиновников, противоречившее пожеланию министра. Например, О.П. Козодавлев 29 февраля сообщал в Литовский почтамт, что по его данным А.Ф. Трефурт просит назначить его полевым почтмейстером, и он, министр, будет на это согласен, если Бухарский, «по известным ... способностям г. Трефурта», изберет его на эту должность. Но 6 марта литовский почт-директор писал министру, что «поскольку все назначения уже сделаны, то Трефурт не менее полезен будет здесь [в Вильно] по опытности его в секретной части и по недостатку людей к сему». Одновременно в письме к другому адресату А.И. Бухарский просил его извинить, что не исполнил приказания министра, поскольку Кантер более опытен, чем Трефурт, имеет опыт во время войны 1806–1807 гг., а Трефурт может быть полезнее здесь по секретной части<sup>15</sup>.

Между тем из армии поступали все новые просьбы о присылке почтовых чиновников, служителей и почтальонов. В этой ситуации литовский почт-директор А.И. Бухарский, докладывая О.П. Козодавлеву о направлении почтмейстера в корпус Витгинштейна в г. Шавли, отмечал, что у него уже нет свободных людей, кроме тех, которые «заняты в пограничных почтовых конторах ... особыми известными Вашему Превосходительству поручениями»<sup>16</sup>. Тем не менее, в мае 1812 г. из Белостокской почтовой конторы в Полевой почтамт 2-й армии был направлен канцелярист Шульц, знающий немецкий язык. Почт-директор 2-й армии С.П. Ямпольский сообщил, что в таком чиновнике существует «крайняя надобность». Поэтому к направлению новых чиновников в Полевые почтамты были привлечены Малороссийский и Финляндский почтамты<sup>17</sup>. В результате, как сообщал в декабре 1819 г. А.И. Бухарский Главнначальствующему над Почтовым департаментом князю А.Н. Голицыну, к 1813 г. «в самом Литовском поч-

---

<sup>13</sup> РГИА. Ф.1289. Оп. 21. Д.257. Л.19-19об., 21об., 23-23об., 24, 32об.

<sup>14</sup> РГИА. Ф.1289. Оп.1. Д.277. Л.14 об.

<sup>15</sup> РГИА. Ф.1289. Оп.1. Д.257. Л.11, 35-36 об.

<sup>16</sup> РГИА. Ф.1289. Оп. 21. Д.257. Л.43, 46, 52, 64-64 об.

<sup>17</sup> РГИА. Ф.1289. Оп.21. Д.257. Л.49, 74-75об., 100, 110-112, 116.

тамте оставался для перлюстрации только один чиновник», «по совершенному недостатку в способных к тому и благонадежных людях за раскомандированием таковых по Высочайшим повелениям в полевые почтамты»<sup>18</sup>. Указание о снабжении материалами для производства перлюстрации финляндского полевого почтмейстера было послано финляндскому почт-директору из Петербурга 2 июля 1812 г.<sup>19</sup>

Во время заграничного похода русской армии (1813–1814) встала задача контроля за перепиской не только военнослужащих, но и жителей государств, через которые проходили войска. Общее руководство перлюстрационной деятельностью во время заграничного похода осуществлял полевой инспектор почт полковник Ф.О. Доливо-Добровольский. В декабре 1814 г. он рапортовал, что, заведя «почтовой секретной частью в Саксонии и прочих местах», он направил чиновников Полевого почтамта в Лейпциг, Дрезден, Познань, Бромберг, Плоцк и «другие значительные города» для наблюдения за перепиской. Уже 1 февраля 1813 г. Ф.О. Доливо-Добровольский ставил вопрос о направлении в Варшаву и другие крупные города русских почтмейстеров и необходимости иметь при главной квартире еще одного чиновника «совершенно знающего секретную почтовую часть»<sup>20</sup>. 23 мая 1813 г. был утвержден новый штат Полевого почтамта, в котором официально числился «чиновник по секретным поручениям». Одним из таких чиновников был А.Е. Баскаков, занимавшийся перлюстрацией еще в ходе Русско-турецкой войны<sup>21</sup>.

Вопрос о создании службы перлюстрации, обслуживающей, в том числе, Кавказский корпус, возник в 1831 г. в связи с проектом наместника Кавказа фельдмаршала И.Ф. Паскевича об образовании секретной военной полиции на Кавказе, направленном А.Х. Бенкендорфу 23 мая 1831 г. Было предложено открыть «черный кабинет» в Тифлисе. Николай I, ознакомившись с проектом, сделал ряд замечаний. К его доработке проекта был привлечен Главноуправляющий Почтовым департаментом А.Н. Голицын. Последний 29 июня заручился согласием императора и сообщил Бенкендорфу свои замечания. Главноуправляющий над Почтовым департаментом предлагал перлюстрированную переписку представлять только самому Главнокомандующему на Кавказе или исполняющему его обязанности,

---

<sup>18</sup> Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф.1467. Оп.1. Д.1002. Л.113.

<sup>19</sup> РГИА. Ф.1284. Оп.241. Д.237. Л.51об.

<sup>20</sup> РГИА. Ф.1289. Оп.1. Д.260. Л.281,314.

<sup>21</sup> РГИА. Ф.1289. Оп.1. Д.277. Л.7об., 21об.

которые, не открывая источника, будут эти сведения использовать, «как они признают нужным». Саму перлюстрацию А.Н. Голицын предложил возложить на полевого почт-директора при Отдельном Кавказском корпусе И. Васильковского, которому «дело сие известно и который снабжен всеми нужными наставлениями и материалами для производства секретного дела». 24 июля 1831 г. государь исправил Положение в соответствии с пожеланиями А.Н. Голицына. В декабре 1837 г. закавказская секретная полиция стала 6-м округом жандармов, а полевой почт-директор И. Васильковский еще несколько лет выполнял свои обязанности<sup>22</sup>.

Подобные меры были приняты в связи с восстанием в Царстве Польском в 1830–1831 гг. Восстание началось 29 ноября 1830 г., а 19 февраля 1831 г. военный министр А.И. Чернышев сообщил Главноуправляющему Почтовым департаментом А.Н. Голицыну, что Николай I повелел «все партикулярные письма из действующей армии получаемые, доставлять к Вашему Сиятельству, с тем, чтобы Вы ... по миновании в оных надобности приказать изволили возвращать сколь можно поспешнее к дежурному генералу Главного штаба ... для рассылки по принадлежности»<sup>23</sup>. Через короткое время, 7 апреля 1831 г., А.И. Чернышев сообщил А.Н. Голицыну в связи с учреждением экстра-почты между Петербургом и Брест-Литовском «для скорейших сношений с действующей армией» о новом распоряжении императора обратить «особенное, строжайшее внимание на всю корреспонденцию оной с жителями ... столицы». 11 апреля А.Н. Голицын информировал А.И. Чернышева, что «распоряжение о строжайшем наблюдении за корреспонденцией действующей армии и ... столицею» сделано<sup>24</sup>. Таким образом, в данном случае задачи перлюстрации были возложены не на полевых почтмейстеров, а на «черные кабинеты» при почтамтах.

К сожалению, пока не удалось найти документы об организации перлюстрации в российской армии в ходе военных действий 1849, 1853–1855, 1863–1864, 1877–1878 гг.

Вновь с перлюстрацией в рядах российской армии мы встретились при изучении документов Русско-японской войны 1904–1905 гг. Приказы о тайном просмотре международных писем были изданы начальником штаба

---

<sup>22</sup> ГАРФ. Ф.109. 1 экспедиция. 1831. Оп.6. Д.395. Л.1-12, 19-20об., 75-76.

<sup>23</sup> Российский государственный военно-исторический архив (РГВИА). Ф.36. Оп.9. Д.180. Л.1-1об.

<sup>24</sup> РГВИА. Ф.36. Оп.9. Д.48. Л.1-2.



Маньчжурской армии 15 апреля 1904 г., штабом Приамурского военного округа<sup>25</sup>. В данном случае перлюстрировались письма, «адресованные в иностранные государства лицами, благонадежность коих вызывает сомнение». К тому же, эти письма пересылались с Дальнего Востока в Петербургский почтамт<sup>26</sup>.

На самом театре военных действий перлюстрация была направлена на обнаружение и изъятие антиправительственной литературы. 17 апреля 1905 г. начальник военных сообщений при Главнокомандующем А.Н. Куропаткине направил циркуляры начальникам почт и телеграфов трех Маньчжурских армий (образованы 26 октября 1904 г.) о том, что «в последнее время нередки случаи получения по почте на имя нижних чинов воззваний противоправительственного содержания, вложенных в закрытые письма, газеты и бандероли». Поэтому предлагалось «до передачи писем нижним чинам», чтобы ротные командиры или соответствующие начальственные лица «знакомились бы с их содержанием».

Просмотр корреспонденции отдельных подозрительных лиц проводили чины жандармского корпуса. Например, заведующий жандармско-полицейским надзором при штабе Маньчжурской армии жандармский подполковник Шершов 5 мая 1905 г. обратился к начальнику почт и телеграфов штаба Главнокомандующего с просьбой о доставке к нему для просмотра «всей поступающей во все почтовые учреждения в армиях переписки. Телеграмм, писем и посылок на фамилии прапорщиков Чхеидзе, Глонти, Шеварди и Джибладзе». Такой циркуляр начальникам почтовых, телеграфных и почтово-телеграфных учреждений был направлен 19 мая 1905 г.<sup>27</sup>

Таким образом, напрашивается вывод, что по мере роста вооруженных сил России организовать в ходе войн постоянную перлюстрацию корреспонденции личного состава становилось все более невозможным. Поэтому напрашивался вывод о необходимости введения официальной военной почтово-телеграфной цензуры. Это и было сделано после начала Первой мировой войны – 22 июля 1914 г.

---

<sup>25</sup> Центральный государственный исторический архив Санкт-Петербурга (ЦГИА СПб.). Ф.1543. Оп.14. Д.1. Л.1,3.

<sup>26</sup> ЦГИА СПб. Ф.1543. Оп.14. Д.1. Л.1-3об.

<sup>27</sup> РГВИА. Ф.14373. Оп.1. Д.133. Л.8-9, 19-20об., 60-60об., 69.

*Н. Н. Клепиков* \*

**О некоторых аспектах секретного делопроизводства  
в Советской России в 1920-х – начале 1940-х гг.  
(на примере деятельности цензурных органов)**

В статье рассмотрен процесс засекречивания деятельности органов цензуры, организации секретного делопроизводства и описан уровень сохранности этих документов на примере Архангельского губернского и окружного органов цензуры.

This article describes the process of classifying activities of censorship, secret organization records and describes the level of security of these documents by the example of the Arkhangelsk province and district of censorship.

*Ключевые слова:* секретное делопроизводство, деятельность цензурных органов.

*Key words:* the secret office work, the activities of the censorship authorities.

Как известно, к числу ключевых проблем, с которыми сталкиваются исследователи советской политической цензуры, относятся ограниченность источниковедческой базы, а также трудность вычленения из нее (расшифровывания) необходимой информации. В связи с этим остановимся на некоторых нормативных актах, разработанных Главным управлением по делам литературы и издательств (Главлит) или его структурными подразделениями в 1920–1930-е гг. в рамках действовавшего тогда советского секретного делопроизводства и призванных свести к минимуму любое упоминание о деятельности как самих цензурных органов, так и различных ее проявлений.

Так, еще в 1926 г. в одной из инструкций Главлита указывалось на необходимость сокрытия любой информации, касающейся осуществляемых в стране цензурных ограничений. По этому поводу говорилось следующее: «В некоторых местах до настоящего времени практикуется обозначение – “цензор”, “цензура”. Это неправильно и с точки зрения официальной – у нас нет цензурных органов, а есть органы контроля и таковыми они должны являться. Кроме того, и по качеству Окрлиты, Улиты,

---

\* Кандидат исторических наук, Архангельский государственный университет.

Гублиты и Обллиты – не цензура и в своих видах работы резко отличаются от последних. Поэтому и употребление этого термина было бы несомненно ошибкой<sup>1</sup>. Отсюда появление таких эвфемизмов как «РВЦ» (разрешено военной цензурой, до 1922 г. – Н.К.), «гублит», «обллит», «окрлит», «горлит» и т. п. Правда со временем и эти мало привлекающие внимание обозначения были упразднены. В соответствии с цензурным письмом от 1940 г. с целью «ужесточения контроля» над единым порядком «выдачи органами цензуры разрешительных номеров на издания по всем Глав/край/обллитам» и повышения «ответственности каждого цензора за их выдачу» в качестве цензурных обозначений вводились специальные литеры и номера. Так, например, обозначение «СЛ 60780», зашифровывало в себе наименование Глав/край/облита (в данном случае, «СЛ» – Архангельская область) и порядковый номер цензора. Как говорилось по этому поводу в циркуляре: «литер с номером», должен был печататься «на последней странице любого издания, мелким шрифтом, не выделяясь от шрифта всего издания»<sup>2</sup>.

Следует отметить, что советская цензура, охраняя государственные тайны, сама являлась тайной из тайн, зорко следя за своей конспирацией. Об этом свидетельствует целый ряд инструкций, одна из которых: «О существовании различных видов цензуры» (1923) запрещала раскрывать сущность форм и методов работы цензурных органов<sup>3</sup>. В соответствии с другим документом (1925) указывалось на непозволительность «печатания всякого рода статей, заметок и объявлений, обращающих внимание на работу органов предварительного и последующего контроля печатного материала»<sup>4</sup>. Кстати, не желая вызывать ненужные параллели и сравнения советской цензуры с цензурными установлениями дореволюционной России, Главлит запретил «печатание на обложках пьес, книг и т. п. царские цензурные рекомендательные пометы»<sup>5</sup>.

Одновременно происходило ужесточение требований, предъявляемых к секретному делопроизводству, а также работающим с ним лицам. Так, любой материал с грифом «секретно» или «совершенно секретно» после ознакомления с ним подлежал пересылке обратно или уничтожался на

---

<sup>1</sup> Государственный архив Архангельской области (ГААО). Ф. 2242. Оп. 1. Д. 16. Л. 3.

<sup>2</sup> ГААО. Ф. 2795. Оп. 5. Д. 25. Л. 18–19.

<sup>3</sup> Там же. Ф. 2242. Оп. 1. Д. 20. Л. 15.

<sup>4</sup> Цитируется по: Блюм А.В. За кулисами «министерства правды». Тайная история советской цензуры. 1917–1929. СПб., 1994. С. 124.

<sup>5</sup> ГААО. Ф. 2242. Оп. 1. Д. 11. Л. 16.

месте. Показателен в данной связи циркуляр, отправленный Архангельским губернским отделом по делам литературы и издательств (Архгублитом) в соседний Северо-Двинский гублит (1927). В соответствии с ним в губархив разрешалось сдавать «только секретную разную переписку» за прошлые годы. Правда, при этом делалась серьезная оговорка: «сдавать не следует следующие материалы: совершенно секретные директивы Главлита по печати, как-то: циркуляры, перечни, инструкции, отношения Главлита по оперативной работе Гублита и другие руководящие распоряжения, которые необходимы для последующего руководства в работе»<sup>6</sup>.

Не подлежали сдаче в архив и печатные материалы, находящиеся на хранении в органах местной цензуры – гранки и тексты рукописей, предоставляемые для предварительной цензуры, а также экземпляры разрешенных изданий или конфискованные тиражи книг, газет или брошюр. По истечению одного года в соответствии с указаниями Главлита все конфискованные материалы («макулатурного» характера) должны были передаваться в Главбум или утилизироваться на местах<sup>7</sup>. Подлежали уничтожению гранки и тексты рукописей, «как имеющие следы делопроизводства в виде ремарок сотрудников цензуры и штампов о выпуске в свет»<sup>8</sup>, а также карточки с цензурными вычерками из рукописей, допущенных к печати. Что же касается обязательных экземпляров, то по истечению срока хранения в архиве цензуры по усмотрению заведующего Гублитом они могли быть распространены между партийными органами или ответственными партийными товарищами, а также сданы в библиотеки, школы и т. д.<sup>9</sup>

Как правило, осуществление фильтрации документов, передаваемых цензурным ведомством в архив, производилось лично начальником цензурного органа или секретарем губ/край/облита. При этом существенную роль здесь играл субъективный фактор, позволяющий отбирающему и передающему документацию лично решать судьбу того или иного документа. В связи с этим некоторые неожиданные находки, обнаруживаемые исследователями цензурной деятельности 1920-х – 1930-х годов в областных (краевых, республиканских) архивах, на наш взгляд, непосредственным образом связаны с тем, что отбор делопроизводственных документов для передачи на архивное хранение производился в условиях частой сменяемо-

---

<sup>6</sup> Там же. Д.20. Л.46.

<sup>7</sup> Там же. Оп.2. Д.2. Л.15.

<sup>8</sup> Исключить всякие упоминания...Очерки истории советской цензуры / сост. Т.М. Горяева. Мн.-М., 1995. С.11.

<sup>9</sup> ГААО. Ф.2242. Оп.2. Д.1. Л.27.

сти руководства цензурных органов. Так, по мнению Т.В. Олейниковой, проанализировавшей материалы фондов Государственного архива Новосибирской области – Сибкрайлита и Запсибкрайлита, эти документы «представляются нам на сегодняшний день, в виду их лучшей сохранности и большей доступности, едва ли не более ценными, чем документы ЦГАОР (ныне – ГАРФ – Н.К.)»<sup>10</sup>. Не оспаривая это утверждение, согласимся с тем, что на местах, в отличие от центра, подобное положение дел в принципе возможно хотя бы потому, что где-то (например, в Новосибирской области) могли случайно сохраниться документы, подлежащие уничтожению, но не ликвидированные. Кроме того, вместо них могли отложиться их копии (или подтверждающие документы) – важный источник в реконструкции изучаемого явления.

Но даже и после того, как цензурные делопроизводственные документы попадали в архив, допуск к ним был строго ограничен. В соответствии с «Правилами пользования архивными материалами ЕГАФ» (1926) ведомства получали возможность самим определять степень доступа к своим материалам, произвольно относя свои документы к категории секретных или открывая их для пользования<sup>11</sup>. Очевидно, что последнее происходило гораздо реже, а в отношении даже изрядно вычищенных документов цензурных фондов это было заведомо невозможно. Данная ситуация привела к тому, что к началу 1930-х гг. едва ли не треть всех документов, находившихся в архивах, стала практически недоступной<sup>12</sup>. Такое необоснованное засекречивание информации в СССР было одним из главных средств манипулирования общественным сознанием и осуществления тотального контроля за поведением советских граждан.

Тщательный отбор документов, подлежащих передаче в архив, а также «выемки», т. е. уничтожения документов, производимые по указани-

---

<sup>10</sup> Олейникова Т.В. Деятельность специальных органов идейно-политической цензуры литературных произведений в СССР в конце 1920-х – начале 1930-х гг. (По материалам Сибири) // Развитие книжного дела в Сибири и на Дальнем Востоке (Советский период): сб. науч. тр. Новосибирск, 1993. С.69. Данную мысль подтверждает С.А. Дианов, проанализировавший деятельность цензурных ведомств в Пермском крае / «Без визы не допускать...»: Политическая цензура на Урале в период НЭПа Урале в период НЭПа: сборник архивных материалов. Пермь, 2009. К настоящему времени в научный оборот введены архивные материалы, раскрывающие деятельность местных цензурных органов на территории нынешних Ленинградской, Московской, Нижегородской, Омской, Свердловской, Ярославской областей, республики Карелия и др.

<sup>11</sup> Хорхордина Т.И. История и архивы. М., 1994. С.105–106.

<sup>12</sup> Козлов В.П. Публичность архивов и свобода архивной информации / Советская историография. М., 1996. С.523.

ям властей, в том числе вышестоящих цензурных инстанций<sup>13</sup>, списание документов в ходе работы специальных архивных комиссий<sup>14</sup>, не могло не сказаться на изучении деятельности политической цензуры. Можно всецело согласиться со словами А.В. Блюма, предвосхищающими в качестве своеобразного рефрена первое отечественное монографическое исследование по истории советской цензуры (1994): «Главная проблема нашей работы – это проблема источника, вернее – проблема доступа к нему»<sup>15</sup>. Правда, в настоящее время, благодаря кропотливой работе отечественных и зарубежных исследователей удалось ввести в научный оборот большое количество документов, восполняющих лакуны в изучении советской политической цензуры.

---

<sup>13</sup> Dewhirst M. Censorship in Russia, 1991 and 2001 // The journal communist studies and transition politics. 2002. № 1. P.24.

<sup>14</sup> О массовых уничтожениях архивных материалов «разборочными комиссиями» в провинциальных архивах см.: Сорина Л.М. Архивное дело в российской глубинке в советский период (на примере Вышневолоцкого госархива) // Отечественные архивы. 1993. № 2. С. 13–24.

<sup>15</sup> Блюм А.В. Там же. С.8.

*Е. А. Клюкина* \*

## **Тайна переписки в период тоталитарного режима в СССР**

В статье рассматривается практика перлюстрации и соблюдения права на тайну переписки в СССР в 1930–1960 гг., прослеживается, каким образом отражено это право в Конституции РФ, Уголовном кодексе РФ, в Международном пакте о гражданских и политических правах.

The article deals with the practice of censorship of and respect for the right to privacy of correspondence in the USSR in 1930–1960., traced how this right is reflected in the Constitution, the Criminal Code, the International Covenant on Civil and Political Rights.

*Ключевые слова:* тайна переписки, практика перлюстрации, соблюдение права на тайну переписки, контроль за жизнью гражданина.

*Key words:* the secret of correspondence, the practice of lustration, observance of the right to secrecy of correspondence, control of the life of the citizen.

Закрепление и реализация института прав и свобод гражданина, как правило, находится в прямой зависимости от существующего конституционного строя и политического режима государства. Известно, что законодательные нормы призваны следовать за развитием общественных отношений при смене формы государства в целом. Однако не всегда изменение политики государства приводит к изменению содержания правовых норм, в результате чего законодательство более не отвечает реальному положению дел. Представляется, что «право на неприкосновенность частной жизни в России как никакое другое стало жертвой этого процесса». Таким же образом происходила эволюция прав и свобод человека в постреволюционном Российском государстве.

Право гражданина на тайну переписки можно назвать одной из гарантий невмешательства государства в его частную жизнь. В юридической науке такое право зачастую характеризуют как составную часть более широкого права на тайну частной жизни. Однако данные категории имеют различное значение, закрепляют различный объем прав и, соответственно,

---

\* Старший юрисконсульт, г. Нижний Новгород.

дифференцированную ответственность за их нарушение. В настоящее время право гражданина на тайну переписки признается на международном уровне как естественное и неотъемлемое право каждого человека.

Как таковое, право на тайну переписки до 1936 г. конституционно закреплено не было. Такое положение вещей было реальным отражением окончательно установившегося в Российском государстве к 30-м гг. XX в. тоталитарного режима. И только Основной закон 1936 г. в ст. 128 перечисляет среди прочих прав и свобод человека тайну переписки. Однако «проблема взаимоотношений государства и человека в его личной жизни по-прежнему оставалась непопулярной, а по ряду вопросов – просто запретной. Разумные границы свободы в сфере личной жизни граждан по-прежнему сужались».

Помимо того, что существовало повсеместное распространение «веры» в справедливое государство, правящая партия во главе с «вождем народа» проводила политику недопущения содержания у индивида большого объема прав и свобод. Это способствовало возможности государства осуществлять полный и всеобъемлющий контроль над личной жизнью отдельного человека, а в более масштабном объеме – и над всем обществом. Однако нельзя сказать, что такое положение вещей носило только отрицательный характер. Необходимо понимать, что в результате провозглашения равенства каждого, формального уничтожения сословий и классов, граждане, не имевшие соответствующего образования, не могли надлежащим образом пользоваться предоставленными им в результате правами и свободами.

Как известно, одной из характеристик тоталитаризма, а в частности, «сталинизма» в Советском государстве, являлся декларативный характер прав и свобод гражданина. Поэтому, говорить об их неукоснительном соблюдении не представляется возможным. Тем более, что достаточно долгое время после принятия Конституции СССР 1936 г. в советском законодательстве отсутствовала регламентация рассматриваемого института прав. Так например, даже проект Уголовного кодекса СССР 1947 г. не содержал главы о преступлениях, посягающих на личные права граждан. Такое положение вещей еще раз подтверждало декларативный характер конституционных норм о праве граждан на тайну личной жизни. В дальнейшем только в новом уголовном законодательстве, в том числе Уголовном кодексе РСФСР 1960 г., были отражены преступления, посягающие на частную жизнь граждан. Такие составы помещались в главе «Преступления против политических и трудовых прав граждан». Соответственно



законодатель называет право на тайну переписки среди политических и трудовых прав, что уже само по себе отражает характер правовых норм, регулирующих правоотношения в период тоталитаризма. В частности, ст. 135 данного Закона устанавливала ответственность за нарушение тайны переписки. В более позднее время, уже после принятия Конституции 1977 г., диспозиция ст. 135 УК РСФСР 1960 г. была изложена несколько по-другому. Она предусматривала ответственность за нарушение не только тайны переписки, но и телефонных переговоров, и телеграфных сообщений граждан. Такие изменения в законодательстве Советского государства были отражением принимаемых на международном уровне документов, закрепляющих права граждан на тайну личной жизни.

Таким образом, в период наибольшего развития тоталитарного режима в Советском государстве при отсутствии законодательно закрепленного состава преступления, действия лиц, направленные на нарушение прав гражданина на тайну переписки, не могли быть признаны преступлением, а значит – не могли рассматриваться правоприменительными органами.

Тотальный контроль за жизнью граждан осуществлялся посредством как самих граждан, так и правоохранительных органов, собиравших информацию, в том числе и путем изъятия переписки. Так, в рассматриваемый период большое распространение получали донесения, клевета, слежение за частной жизнью других лиц. Такое поведение людей было отчасти продиктовано страхом за свою жизнь, а «попытки реально использовать конституционные права приводили порой к весьма тяжелым последствиям для гражданина, вплоть до лишения свободы».

Поскольку при политическом режиме «левого» тоталитаризма Советского государства категория «общего» преобладала над частными интересами, права личности, а именно право на тайну переписки, могли быть отодвинуты на второстепенный план ради достижения общественно полезного результата. Так например, тайна переписки нарушалась представителями правоохранительных органов или иными гражданами в целях выявления состава преступления в действиях субъекта или для поддержания доказательственной базы. Существуют сведения даже относительно того, что человек подвергался наказанию без суда и следствия, а только в результате доноса, в котором содержались сведения относительно его переписки, ставящей под сомнение государственный порядок в стране. Таких людей объявляли «врагами народа» и подвергали соответствующему наказанию. «Произвольные, несанкционированные обыски в жилищах, иные вторжения в частную жизнь граждан стали обыденным явлением».

Реальное соблюдение личных прав человека отодвигалось также и вследствие процветающего в «сталинском» государстве правового нигилизма. В 30-е гг. XX в. право считалось явлением исключительно буржуазного порядка, а следовательно, должно было если не уничтожаться, то игнорироваться со стороны граждан. «Юридические ВУЗы и впрямь дышали на ладан из-за отсутствия интереса к предмету». Отчасти это могло происходить вследствие рассмотрения права как препятствия для осуществления власти и реализации политики партии.

Как видно, «идеи неприкосновенности частной жизни в советском государстве не были популярны, поэтому правовые нормы, призванные охранять частную жизнь лица на несколько десятилетий оказались исключенными из законодательства и юридического лексикона». Немаловажную роль в данном процессе играло и отстранение советского общества от внешнеполитической жизни. Органы власти четко следили за тем, чтобы опыт становления зарубежных государств не проникал в умы народа и не сбивал страну с намеченного курса развития.

Однако позднее, как уже было отмечено, законодательная политика государства пошла по пути сближения внутреннего законодательства с нормами международного права, к тому времени уже всецело признававшими права человека на неприкосновенность частной жизни.

Так, в 1948 г. на международном уровне принимается Всеобщая декларация прав человека, а следом – в 1976 г. в отношении СССР вступает в силу Международный пакт о гражданских и политических правах. Оба данных документа отчетливо свидетельствуют о закреплении и признании на международном уровне права человека на тайну его корреспонденции.

В дальнейшем, в законодательстве Советского государства права и свободы гражданина, в том числе и соблюдение тайны переписки, будут просматриваться в Основах уголовного законодательства СССР и союзных республик 1958 г., и в том числе УК РСФСР 1960 г. Это подтверждает и то, что некогда декларативные нормы о правах и свободах человека стали отражаться в принимаемых судебных актах. Так, суд отказал в удовлетворении ходатайства о приобщении к делу в качестве дополнительных материалов переписку одной из сторон по делу, сославшись на упомянутое ранее положение ст. 128 Конституции СССР 1936 г. о тайне переписки.

Таким образом, в период установившегося в Советском государстве тоталитарного режима на конституционном уровне были закреплены основные положения о неприкосновенности частной жизни гражданина, в том числе праве человека на тайну переписки, однако «указанные консти-

туционные формулы не получили всестороннего и глубокого осмысления, тем более последующего законодательного обеспечения, и воспринимались лишь как очередные декларации». Одновременно с этим немалую роль играло процветание в стране правового нигилизма – мышления народных масс, направленное на беспрекословное подчинение власти, страх, психологическое и физическое давление.

Принимая во внимание исторические события времени существования Советского государства с установившимся политическим режимом, направление его внешней и внутренней политики, характер общественных отношений, и в целом – общие черты, свойственные подобному виду режима, можно сделать вывод об отсутствии воплощения и невозможности реализации на практике норм, устанавливающих право граждан на тайну личной жизни и тайну переписки.

*В. Э. Ковальчук* \*

**Вопросы официального опубликования правовых актов  
на «официальном интернет-портале  
правовой информации»\*\***

В статье рассмотрены вопросы официального опубликования правовых актов на официальных сайтах.

The article considers the issues of official publication of the legal acts at the official sites.

*Ключевые слова:* правовые акты, «официальный интернет-портал правовой информации», официальное опубликование правовых актов на «официальном интернет-портале правовой информации».

*Key words:* legal acts, «the Official Internet-portal of legal information», the official publication of legal acts in the Official Internet-portal of legal information».

В соответствии с Положением о Федеральной службе охраны Российской Федерации одна из основных задач ФСО России – осуществление государственной политики в области правовой информатизации Российской Федерации и координация работ, производимых в этой сфере.

Основным инструментом проведения государственной политики в области правовой информатизации Российской Федерации в настоящее время является государственная система правовой информации (далее – ГСПИ), которая выполняет базовую часть функций, определенных Концепцией правовой информатизации России.

ГСПИ – это совокупность информационных, организационных и технологических компонентов, предназначенная для информационно-правового обеспечения управления государством в мирное и военное время, состоящая из набора функциональных подсистем, каждая из которых представляет собой сложную самостоятельную систему, функционирую-

---

\* Начальник группы обеспечения правовой информатизации Управления специальной связи и информации Федеральной службы охраны Российской Федерации СЗ федерального округа.

\*\* WWW.PRAVO.GOV.RU

щую по единым нормативно-организационным и технологическим принципам, а именно:

- подсистемам информационно-правового обеспечения правотворческого процесса органов государственной власти различных уровней;

- официального опубликования правовых актов в электронном виде;

- ведения банков правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления на технологической основе ИПС «Законодательство России»;

- хранения правовой информации в электронном виде;

- доступа к официальной правовой информации.

Основное назначение ГСПИ – использование современных информационных технологий, электронного вида документа на всех этапах: от подготовки проекта правового акта до его официального опубликования и применения как государственными органами, так и гражданами России. Данный подход полностью соответствует таким современным понятиям, как «электронное государство», «электронное правительство».

В соответствии с Федеральным законом от 21 октября 2011 г. № 289-ФЗ в ГСПИ, функционирование которой обеспечивает ФСО России, входит «Официальный интернет-портал правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) Портал является сетевым изданием, был введен в постоянную эксплуатацию 28 марта прошлого года, он в том числе призван обеспечить:

- оперативный, широкий и, безусловно, свободный доступ к государственным и иным информационно-правовым ресурсам;

- реализацию основного способа доступа к системе официального опубликования в электронном виде правовых актов Российской Федерации;

- оперативное оповещение о событиях в сфере права и в области правовой информатизации России;

- возможность обратной связи с пользовательской аудиторией посредством использования интерактивных сервисов;

- возможности создания, хранения и управления сайтами заинтересованных структур в области правовой информатизации;

- необходимый уровень информационной безопасности.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. До ноября

2011 г. в Российской Федерации источниками официального опубликования федеральных законов, актов палат Федерального собрания были только печатные издания – «Парламентская газета», «Российская газета» и Собрание законодательства Российской Федерации.

В соответствии Федеральным законом от 21 октября 2011 г. № 289-ФЗ перечень источников официального опубликования дополнен «Официальным интернет-порталом правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), а с 10 ноября 2011 г. на нём начато официальное опубликование в электронном виде федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального собрания, принятых по вопросам, отнесенным к ведению палат ч. 1 ст. 102 и ч. 1 ст. 103 Конституции Российской Федерации, указов и распоряжений Президента Российской Федерации.

Для организации процесса официального опубликования правовых актов на портале разработаны и утверждены соответствующие регламенты между ФСО России: Администрацией Президента Российской Федерации (касается федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации); Аппаратом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (касается постановлений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации); Аппаратом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (касается постановлений Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации).

Контроль за правильностью и своевременностью официального опубликования федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации осуществляет Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации. Контроль за правильностью и своевременностью официального опубликования актов палат Федерального собрания - Аппараты Совета Федерации и Государственной думы.

К настоящему времени на портале опубликовано более 800 правовых актов, это 100 % документов, принятых после 10 ноября прошлого года и подлежащих опубликованию в соответствии с Федеральным законом «О порядке опубликования федеральных конституционных законов, федеральных законов и правовых актов Федерального Собрания». Используемые ФСО России организационные и технологические решения зарекомендовали себя как надежный, эффективный и оперативный способ официального опубликования правовых актов в электронном виде.

Несмотря на то что мы не ставили перед собой задачу построения полноценной информационно-поисковой системы опубликования, на портале реализован поиск опубликованных правовых актов с использованием ряда параметров при помощи понятного поискового интерфейса.

Вместе с тем помимо перечисленных правовых актов на «Официальном интернет-портале правовой информации» могут быть размещены (опубликованы) иные акты Федерального собрания, правовые акты Правительства Российской Федерации, других органов государственной власти Российской Федерации, законы и иные правовые акты субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты. Такое размещение (опубликование) осуществляется в порядке, устанавливаемом Президентом Российской Федерации. Иными словами, речь идет о нормативном закреплении задачи построения в стране единой системы официального опубликования правовых актов в электронном виде. Системы, которая должна будет объединить более 23 тыс. органов-правотворцев на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, позволяющая опубликовывать ежемесячно десятки тысяч правовых актов на единой площадке – «Официальном интернет-портале правовой информации».

Заинтересованность в официальном опубликовании на портале со стороны органов государственной власти высокая.

К настоящему времени правительством Ленинградской области совместно с ФСО России разработана и вводится в эксплуатацию система правовой информации Ленинградской области, которая в будущем, как предполагается, станет региональным сегментом ГСПИ и будет обеспечивать, в числе прочего, официальное опубликование правовых актов Ленинградской области на «Официальном интернет-портале правовой информации».

*Л. Коробка* \*

## **Цензура и государственная тайна в коммунистической Румынии**

Структура, осуществляющая цензуру, была создана в Румынии как независимая организация в 1949 г. и защита государственной тайны не входила в ее обязанности. Начиная с ноября 1951, цензура становится постепенно одним из главных институтов, который управляет и координирует применение системы государственных секретов. В этой статье мы хотим представить главные этапы этого процесса.

In Romania, censorship, as an independent organization, was formed in 1949, and the protection of State Secrets does not enter into its duties. Based on documents from the archives, we can see how, since November 1951, censorship become, gradually, one of the main institutions that manages and coordinates the application of the state secret system. This paper aims to present the most important stages of this process.

*Ключевые слова:* Румыния, цензура, государственная тайна, коммунизм, DGPT (учреждение цензуры).

*Key words:* Romania, censorship, state secret, communism, DGPT (censorship institution).

В 1913 г. в Румынии был принят «Закон о шпионаже в мирное время»<sup>1</sup>, по образцу французского закона 1886 г. («Закон о защите территории»), который предусматривал наказание за «разглашение тайны со всеми вытекающими последствиями»<sup>2</sup>. В то время использовался термин не «государственная тайна», а «секретные документы» (ст. 1, параграф с), «национальная защита» или «территориальная защита» (ст. 5, параграф а)<sup>3</sup>.

---

\* Доктор философии, Бухарест, Румыния.

<sup>1</sup> Опубликовано в «*Monitorul Oficial*», № 42/31, январь 1913, см. Alina Ilina, Liviu Marius Bejenaru, "Apărarea secretului de partid și de stat în România lui Gheorghiu-Dej. 1948-1965" («Защита государственной и партийной тайн в Румынии при Георгиу-Деже») [http://www.cnsas.ro/documente/istoria\\_comunism/studii\\_articole/activitati\\_plan\\_intern/Apararea%20secretului.pdf](http://www.cnsas.ro/documente/istoria_comunism/studii_articole/activitati_plan_intern/Apararea%20secretului.pdf), (дата обращения: 20.03.2012).

<sup>2</sup> *Ibidem.*

<sup>3</sup> *Ibidem.*



Комплексная система законов по защите государственной тайны, принятая в Румынии в 1945–1949 гг., может быть соотнесена с двумя причинами:

1. Румынская Коммунистическая партия со своей старой традицией незаконной деятельности, заговора, поддерживала и развивала самую настоящую «манию секретности»<sup>4</sup>. Это объясняется самой коммунистической идеологией, которая сделала центральной задачей существования человека классовую борьбу, противостояние между пролетариатом и его многочисленными классовыми врагами. Призыв к «революционной бдительности» в отношении «внутренних и внешних» врагов постоянно звучал в выступлениях лидеров Коммунистической партии.

2. Нельзя не принимать в расчет и влияние Советского Союза: «Советские чиновники были основной движущей силой во всем Восточном блоке, устанавливающей, какие сведения составляют государственную тайну»<sup>5</sup>. Основные государственные структуры, сформированные по советскому образцу и с помощью советских специалистов, унаследовали также и советскую систему обеспечения секретности. С момента создания в 1948 г. задача «Секуритате» (румынских органов безопасности) заключалась в «защите демократических завоеваний и обеспечении безопасности в Румынской Народной Республике против заговора внутренних и внешних врагов»<sup>6</sup>. В Болгарии, например, «Перечень государственных секретов был разработан комиссией, в которую входили Ел. Гаврилова<sup>7</sup>, В. Катышев, сотрудники Государственной службы безопасности и министерства национальной обороны», при этом, Виктор Катышев занимал и пост заместителя директора советского Главлита<sup>8</sup>.

В Румынии структура, осуществляющая цензуру, была создана как независимая организация в 1949 г. и называлась «Общий отдел по прессе и публикациям» (D.G.P.T.), и защита государственной тайны не входила в ее обязанности. Согласно Декрету № 218 (выпущенному в Бухаресте 20 мая 1949 г.) в обязанности организации D.G.P.T., подчиненной Совету Министров Румынской Народной Республики, входили:

---

<sup>4</sup> Флориан Бану, "Secretul de stat în România populară sau despre societatea ermetică" (Государственная тайна в народной Румынии, или О герметичном обществе), в *Dosarele Istoriei*, № 10(86)/2003, („Buletin C.N.S.A.S.”, no. 4). С. 52.

<sup>5</sup> Весела Чичовска, „Главлит (1952-1956). Изграждане на единна цензурна система в България” в *Исторически преглед*, 1991, книжка 10. С. 52.

<sup>6</sup> Флориан Бану, *op. cit.* С. 52.

<sup>7</sup> Руководитель болгарского Главлита.

<sup>8</sup> Весела Чичовска, *op. cit.* Р. 52.

«а) редактирование официальных бюллетеней Румынской Народной Республики;

б) выдача разрешений на распространение любой печатной продукции – газет, журналов, программ, плакатов и т. п., с предварительным приведением их в соответствие с требованиями законодательства к печатной продукции;

в) выдача разрешений на издание всех видов книг как в столице, так и в провинции;

г) выдача разрешений на распространение и рекламирование книг, газет и других печатных изданий, а также импорт или экспорт газет, книг или предметов искусства;

д) регулирование условий работы книжных магазинов, в том числе и торгующих подержанной литературой, общественных библиотек, складов периодических изданий и книг и т. п.;

е) подготовка и распространение для прессы официальных сообщений Совета Министров и координация работы пресс-служб министерств, государственных ведомств и учреждений»<sup>9</sup>.

Ситуация менялась очень быстро. Уже с ноября 1951 г. «эта задача стала очень важной»<sup>10</sup>, как указывалось в докладе «о выполнении задач по охране государственной тайны цензурой и СМИ». Анализ архивных документов свидетельствует о том, что румынские чиновники D.G.P.T. регулярно составляли таблицы и подавали статистику о случаях появления государственных секретов в прессе. В «Статистике цензуры за февраль 1952 года» говорится, что общее число случаев цензуры составило 642, из которых 328 – «цензура государственной тайны»<sup>11</sup>. Решением Совета Министров № 267 (23 февраля 1954 г.) о постановке задач цензуры, главная задача D.G.P.T. – «осуществление государственного контроля в целях защиты государственной тайны, и с точки зрения политического содержания над всеми материалами пропагандистского и агитационного характера, а также любыми публикациями, печатными изданиями, распространяемыми в общественных местах»<sup>12</sup>. С этого времени в документах, касающихся цензуры, довольно часто встречаются такие высказывания, как: «общая задача представителей D.G.P.T., инструкторов и лекторов – обеспечение гос-

---

<sup>9</sup> Romanian Central Historical National Archives (ANIC), Fund „Press and Publications Committee” (CPT), file 13.1950, tab 57.

<sup>10</sup> ANIC, CPT, file 22.1952, tabs 38–40.

<sup>11</sup> *Ibidem*, tabs 61–62.

<sup>12</sup> ANIC, CPT, f. 10.1949, t. 18.

ударственной безопасности на идеологическом фронте, строгое сохранение государственной и партийной тайны, защита чистоты партийной линии»<sup>13</sup>.

Чрезмерная секретность вызывала недовольство и затруднения в деятельности многих учреждений. На заседании Совета Министров 3 июня 1953 г., организованном органами безопасности, несколько министров подвергли систему секретности критике. В повестку дня этой встречи был включен (в разд. 1) анализ того, как охраняется государственная тайна. Так, Карол Лончар (Carol Loncear), министр металлургической промышленности, заявил, что сталкивается с большими трудностями в министерстве, которое он возглавляет, особенно в Отделе специальной продукции. Главная проблема заключается в вводящей в заблуждение классификации документов как «государственных секретов» и ограничении доступа к проектам и технической документации. Георге Сафер (Gheorghe Safer), министр военно-морского флота и авиации, говорил: «Сложилась тенденция превращения государственной тайны в банальность. Я изучил 14 000 документов, которые считаются секретными, и ни один из них не содержал секретную информацию. Я прочитал предписание раз 50, но не понял его, потому что оно запутано». Михай Сзудер (Mihai Szuder), министр деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности, критиковал ненормальную тенденцию к повышенной секретности: «сложилась тенденция, что теперь все является тайной», «любой сотрудник, составивший какой-нибудь незначительный отчет, ставит на нем гриф “секретно”». Та же проблема подчеркивалась Киву Стойкой (Chivu Stoica), вице-президентом Совета Министров: «...Секретные документы теряются в куче несекретных, потому что теперь они все “секретные”. Я вижу у министров ряд проектов и папок, и все они секретные, но, если заглянуть в них, то окажется, что это проект постройки какого-нибудь туалета или забора. И все это – “тайна”! Получилось некоторое злоупотребление. В конце концов, все эти проекты сдадут на хранение в подвал. Требуются пересмотр этой системы и четкое разграничение, какая информация является секретной, а какая нет. Является ли секретным проект дороги в небольшом городке? Чтобы избежать ответственности, разработчик этого проекта присвоил ему гриф секретности. И таких случаев очень много. Создается бюрократическая волокита, которой не видно ни конца, ни края»<sup>14</sup>. Примечательно, что несовершенство

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, f. 4.1955, t. 45.

<sup>14</sup> Флориан Бану, *op. cit.*, С. 52–54.

механизма присвоения грифа «секретно» подвергалось критике на самом высоком уровне.

Искались пути, как улучшить систему. Опираясь на поддержку партии и органов безопасности, цензура предпринимает попытки централизовать контроль за государственными секретами. Этот процесс шел с трудом, потому что некоторые учреждения не желали посылать в D.G.P.T. свои материалы для визирования. В переписке 1954 г. между Общим отделом Совета Министров и органом, осуществляющим цензуру, Иосиф Арделяну (Iosif Ardeleanu)<sup>15</sup> объясняет властям ситуацию, требуя справедливости: «Мы не согласны с возражениями, выдвинутыми Комитетом Госплана и Центральным бюро статистики по поводу необходимости уведомления Общего отдела по прессе и публикациям при издании государственных планов и коммюнике D.C.S.<sup>16</sup>» и заключение директора этой организации: «Считаем, что и с политической точки зрения, и с юридической, и с позиций практического опыта, более справедливо – осуществлять контроль за публикациями государственных планов и коммюнике D.C.S. до одобрения правительством, и это одобрение должно происходить и с учетом рекомендации Общего отдела по прессе и публикациям»<sup>17</sup> (исх.: 27 сентября 1954 г.).

8 октября 1954 г. Совет Министров Румынской Народной Республики выпустил постановление «о регулировании условий предания гласности материалов, затрагивающих вопросы, которые могут быть отнесены к государственным секретам». Постановили: государственные планы и коммюнике D.C.S., материалы по разведыванию месторождений или эксплуатации новых мест добычи полезных ископаемых, нефтяные месторождения, проектирование, строительство или функционирование – полностью или частично – предприятий, фабрик, представляющих национальный интерес, и т. п. «не обнародуются ни в какой форме без предварительного согласования с D.G.P.T.»<sup>18</sup>. Органы, осуществляющие цензуру, получили больше, чем просили, кроме того, в том же документе говорится: «Приведенные выше перечни не являются ограниченными, они могут уточняться и дополняться согласно указаниям D.G.P.T.»<sup>19</sup>.

До 1971 г., когда система координирования государственных секретов окончательно укрепилась, около 60 учреждений были обязаны посы-

---

<sup>15</sup> Генеральный директор DGPT в период 1951–1973 гг.

<sup>16</sup> Центральное Бюро Статистики.

<sup>17</sup> ANIC, CPT, f. 5.1951, tabs 18–19.

<sup>18</sup> *Ibidem*, t. 20.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

лать свои перечни секретных сведений D.G.P.T.: начиная с министерства иностранных дел, министерства финансов, Госплана, Государственного комитета по ценам, Государственной инспекции по контролю над качеством выпускаемой продукции, министерства энергетики, министерства химической промышленности, министерства полезных ископаемых, топлива и геологии и т. п. и заканчивая Советом по культуре и социалистическому воспитанию, Союзом ассоциаций медицинских наук, Румынским радио и телевидением, Румынским агентством работников искусства, Отделом по религиозным делам и т. п.<sup>20</sup>. С течением времени перечни секретных сведений стали длиннее: например, «Перечни информации, сведений и документов, составляющих государственную тайну, составленные министерствами и другими центральными органами», выпущенные в 1971 г., в целом составили 245 страниц.

В 1964 г. согласно Постановлению Совета Министров № 310/1964, было решено составить перечень наиболее важной информации и документов, составляющих государственную тайну, и отправить его на одобрение в министерство внутренних дел: «Комиссия из представителей министерства внутренних дел, министерства вооруженных сил, Госплана, Центрального бюро статистики и Общего отдела по прессе и публикациям проанализирует перечни на предмет составления единого перечня для представления его в министерство внутренних дел»<sup>21</sup>. В этом документе, возможно, впервые, государственные секреты были разделены на категории «Совершенно секретно», «Секретно», «Конфиденциально»<sup>22</sup>, а те, в свою очередь, делились на следующие тематические группы («несколько тематических групп, затрагивающих область государственной тайны»): 1) военные сведения и документы; 2) мобилизация в случае начала военных действий; 3) государственные материальные ресурсы; 4) транспорт и телекоммуникации; 5) экономические сведения и документы; 6) уровень жизни; 7) санитария; 8) наука; 9) внешняя политика; 10) другие государственные секреты и документы<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> *Ibidem*, f.7.1971, tabs 2-3.

<sup>21</sup> *Ibidem*, f. 32.1964, tab 27.

<sup>22</sup> В оригинале (румынский): «Strict secret de importanță deosebită», «Strict secret», «Secret»; (англ.) "Top Secret", "Secret", "Confidential" after "Table of equivalent classification markings in various countries" ([http://en.wikipedia.org/wiki/Classified\\_information](http://en.wikipedia.org/wiki/Classified_information), (дата обращения: 20.03.2012).

<sup>23</sup> ANIC, CPT, f. 19.1966, tabs 39-61.

Эти перечни, разработанные для «вооружения сотрудников для защиты государственной тайны»<sup>24</sup> не содержали, собственно секретной информации, но только абстрактные понятия и общие категории, например: «военная деятельность», «количество и техническое состояние локомотивов и вагонов», «количество самолетов, пилотов и парашютистов-десантников», «показатели амортизации», «учреждение центрального фонда для сельскохозяйственной продукции», «окончательное распределение дохода и бюджетные траты», «реальный доход на душу населения», «биологические продукты для лечения опасных заболеваний», «суммы и лица, которым оказывалась финансовая поддержка по линии “Красного Креста”», «количество преступлений и заключенных», «коллективные аварии с летальным исходом на предприятиях и динамика несчастных случаев»<sup>25</sup> и т. п. без указания, что именно относится к той или иной категории, без подробностей или объяснений. По этой причине на практике цензоры столкнулись со многими трудностями. В докладе «О некоторых вопросах практического применения индикаторов государственной тайны» разъясняются наиболее общие в этом отношении вопросы.

В текстах, вычитываемых D.G.P.T., государственные секреты (если они есть) формулируются не так, как в перечнях. Они могут содержать аспекты, числа, задачи, что и является государственной тайной. «Так, например, в материалах об эксплуатации транспортных средств говорится о какой-нибудь аварии, случившееся в нашей стране, но разбитое транспортное средство было с иностранными номерами»<sup>26</sup>. (Эти примеры государственных секретов, выявленных цензорами в прессе, были разосланы во все органы, осуществляющие цензуру, как центральные, так и местные, в качестве образцов: «Также в населенном пункте Корбул-де-Жос военный оркестр из дислоцированных там воинских частей выступил с концертной программой»; или «В статье “Так растут молодые строители” говорится о строительстве первой коксовой батареи». В частности о том, что: “Здесь строится первая коксовая батарея, которую сдадут в конце этого года”<sup>27</sup>). Эти примеры не особенно значительные, потому что простые смертные и пресса не имели доступа к важной секретной информации.

В некоторых случаях сами перечни оставляли место для различных толкований некоторых положений, именно потому что такие сведения и

---

<sup>24</sup> *Ibidem*, tab 39.

<sup>25</sup> *Ibidem*, tabs 39–61.

<sup>26</sup> *Ibidem*, tabs 40–41.

<sup>27</sup> *Ibidem*, f. 16.1954, tab 325. Подчеркнуто цензорами.

документы не могут быть точными с самого начала: «Количество рабочих, служащих, инженеров, техников в компаниях, которые поставляют продукцию вооруженным силам, кроме тех отделов, чей профиль – продукция исключительно для гражданского населения, является государственной тайной. Мы не можем знать, профильная продукция каких компаний и отделов предназначена исключительно для гражданского населения, так как, если компания работает на армию, информации о ней присваивается гриф “Совершенно секретно”. В такой ситуации мы должны консультироваться с соответствующими органами»<sup>28</sup>. Что касается полезных ископаемых, их поделили на следующие категории: «черные металлы, редкие и благородные», «редкоземельные», «редкие химические элементы», «пьезооптические минералы» и т. п. «Конечно, есть трудность, что минералы и металлы, принадлежащие к каждой из этих групп, не конкретизируются. Мы попытаемся, привлекая специальную литературу, составить документальные записи с их определениями и количеством, что, по нашему мнению, поможет в работе»<sup>29</sup>.

Другая ситуация: «Даже в Постановлении № 310/1964 устанавливается, что “Общий отдел по прессе и публикациям не разрешает обнародование сведений, даже без грифа секретности, согласно этому постановлению, если есть вероятность, что они могут нанести вред интересам государства”. Например: “Качество продукции не является государственной тайной. На прессе лежит ответственность по развитию экстенсивной компании, призывающей трудящихся к повышению качества производимой продукции. В то же время государство прикладывает немалые усилия по увеличению экспорта промышленной продукции. Каким образом дойдут до иностранных рынков те товары, которые наша пресса критикует за их низкое качество?”»<sup>30</sup>.

Цензорская деятельность более связана с выработкой ограничений, называемых «Постановлениями», чем с собственно использованием перечней государственных секретов. «Постановления, разработанные D.G.P.T., – это тот инструмент, при помощи которого руководство нашей структуры устанавливает для определенных аспектов, сведений, задач и т. д. реальной жизни, что обычно они не составляют государственную тайну, но при некоторых обстоятельствах, на какой-то период времени, они не могут быть

---

<sup>28</sup> *Ibidem*, f. 19. 1966, tab. 41.

<sup>29</sup> *Ibidem*, tab. 48.

<sup>30</sup> *Ibidem*, tab. 42.

обнародованы ни в какой форме, что известно как полное ограничение, или, наиболее часто, они могут быть обнародованы с определенными ограничениями и определенным согласованием». В отличие от государственных секретов при этом сохраняется их актуальность в течение относительно длительного периода. Постановления действуют только несколько дней для каждого конкретного случая. Они выпускаются по запросу государственных органов, «как дополнение к перечням сведений и документов, составляющих государственную тайну, для единичных, особых или временных случаев, которые не могут быть включены в эти перечни»<sup>31</sup>. В D.G.P.T. был сформирован отдел по разработке постановлений (с секцией секретных документов), который обрабатывал полученную информацию и передавал ее дальше. Количество этих постановлений было так велико, что возникла необходимость в их систематизации. Так появилась «Книга постановлений». В 1963 г. была составлена первая такая книга, а затем она периодически перерабатывалась, сначала два раза в год, затем ежегодно<sup>32</sup>. Кроме этой книги в тот же год было объявлено о появлении двух других книг, содержащих постановления за 1942–1962 гг., «которые считаются действующими даже сейчас» (№ 1 «Постановления общего характера», № 2 «Постановления относительно задач и продукции»)<sup>33</sup>.

В 1971 г. появился новый выпуск, в который вошли 22 категории<sup>34</sup> (на 58 страницах): общие экономические сведения; инвестиции – строительство; цены и тарифы; внешнеэкономические отношения; занятость населения и доход; добыча полезных ископаемых – геология; электроэнергетика; атомная энергетика; механическая инженерия; компьютерное оборудование; нефть и газ; химикаты; сельское хозяйство – лесоводство; транспорт; почта и телекоммуникации; исследования – наука; образование; культура – спорт – туризм; здоровье; правосудие; издания и акты; разное<sup>35</sup> (предписания министерства вооруженных сил были опубликованы отдельно,

---

<sup>31</sup> *Ibidem*, tabs 42–43.

<sup>32</sup> *Ibidem*, f. 52. 1963, tabs 8–10.

<sup>33</sup> *Ibidem*, t. 8.

<sup>34</sup> Многие из этих тем являются общими для всего коммунистического блока. Некоторые аспекты также обсуждаются в «Черной книге польской цензуры» (*The Black Book of Polish Censorship*), сборнике документов, составленном Томашем Стржижевским (Tomasz Strzyżewski), переведенным и отредактированным Дж. Лефтивич Курри (Jane Leftwich Curry), New York, Random house, 1984: уровень жизни, образование, здравоохранение, транспорт, внешняя торговля, производство, жилье, потребительские товары, сельское хозяйство, перепись религии, цензурирование истории и т. д.

<sup>35</sup> ANIC, CPT, f. 58.1971, tab 3.



не вместе с перечнями и постановлениями<sup>36</sup>). Работа была выполнена в форме таблицы, для примера мы приводим фрагмент, касающийся образования:

№	ОБЪЕКТ ПОСТАНОВЛЕНИЯ	СВЕДЕНИЯ, КОТОРЫЕ НЕ ПОДЛЕЖАТ ОБНАРОДОВАНИЮ
1.	Учительский персонал	Все сведения о действующих учителях (квалифицированных и неквалифицированных) и о том, сколько учителей еще необходимо (в СРР <sup>37</sup> ).
2.	Ситуация по школьному образованию	Сведения о планировании в сфере школьного образования («Статистический ежегодник» публикует только количество тех, кто получает образование в той или иной форме).
3.	Оценка уровня обучения в школе, технических училищах и вузах	Статистические данные по обучению и экзаменам (для средней школы, профтехучилищ, вступительных экзаменов и бакалавриата).
4.	Стипендии (школьники и студенты)	Положения о стипендиях и количество стипендиатов.
5.	Образование для детей с умственными и опорно-двигательными отклонениями	Сведения о материальной базе школ из этой категории.
6.	Опекаемые и дети с антиобщественным поведением	Сведения о количестве (статистика) опекаемых детей и тех, кто совершил или склонны совершить антиобщественные поступки.
7.	Эсперанто	Сведения об использовании или изучении этого языка в нашей стране <sup>38</sup> .

Нетрудно заметить, что эти постановления, в большинстве случаев, также носят общий характер, как и перечни секретных сведений. Но за рамками периодических публикаций этих «Книг», цензура каждый день выпускала новые постановления, многие спорного и произвольного содержания (большинство исходило от пресс-службы Центрального Комитета): «Не писать о модернизации дороги национального значения Красна – Хушь – Албица»<sup>39</sup>; «Не печатать никакие материалы о турне музыкального ансамбля “Чокырлия” (фотографии, репортажи, заметки из иностранной

<sup>36</sup> *Ibidem*, f. 52.1963, t. 10.

<sup>37</sup> Социалистическая Республика Румыния.

<sup>38</sup> ANIC, СРТ, f. 58.1971, tabs 44-45.

<sup>39</sup> *Ibidem*, f. 21.1966, t. 34.

прессы, почту, новости и т. д.)»<sup>40</sup>; «Любой материал о Венгерской революции 1919 г. должен быть завизирован Отделом пропаганды ЦК Р.М.Р.»<sup>41</sup>; «Привлечение внимания к оперативным службам с целью популяризации возможно только с согласия военной цензуры»<sup>42</sup>; «Информация, указывающая, что наша страна производит “персидские ковры”. Любые сведения о религиозной деятельности (в том числе и о церковных форумах) в стране или за рубежом публикуются только с согласия Отдела по религиозным делам»<sup>43</sup>; «Запрещено обнародование любой информации (пресса, радио, телевидение, издания любого формата) об угоне самолетов (в том числе и о попытках угона), независимо от страны, авиакомпании или правонарушителей»<sup>44</sup> и т. д.

Существует множество ситуаций, когда эти постановления «могут быть использованы определенными государствами для оправдания необоснованных ограничений или запретов»<sup>45</sup>. По замечанию Флориана Бану, одного из немногочисленных исследователей этой области в Румынии, «мы должны подчеркнуть абсурдность перспективы, с которой был рассмотрен этот вопрос в коммунистическом тоталитарном государстве. Дихотомия между правами тех, кто стоит у руля власти, и правами их подчиненных огромна: в то время как государство претендует на то, чтобы знать все, что гражданин делает, вплоть до сокровенных мыслей и обиходных дел, гражданин не должен ничего знать о “секретах” государства»<sup>46</sup>.

Другая категория запретов относится к «природным бедствиям, катастрофам (авиа, железнодорожные и т. д.), серьезным авариям или взрывам (в национальной энергетической системе, промышленном оборудовании и т. д.)». В этом случае не разрешалось обнародовать «заявления и сведения о причиненном ущербе» или «иную информацию, кроме официальной»<sup>47</sup>. Спустя несколько дней после землетрясения 1977 г., органы цензуры выпустили с грифом «Для служебного пользования»<sup>48</sup>, следующее коммюнике (№ S/476 от 9.III.1977<sup>49</sup>): «До появления новых мер предосторожности

---

<sup>40</sup> *Ibidem*, t. 29.

<sup>41</sup> *Ibidem*, f. 2.1959, t. 42.

<sup>42</sup> *Ibidem*, f. 1.1953, t. 77.

<sup>43</sup> *Ibidem*, f. 58 1971, tabs 56–57.

<sup>44</sup> *Ibidem*, f. 62 1971, t. 16.

<sup>45</sup> «Секретность и государственная безопасность» в *«Censorship: a world encyclopedia»* (Цензура: всемирная энциклопедия), редактор Д. Джоунс, Лондон, Чикаго, Fitzroy Dearborn, 2001, с. 2180.

<sup>46</sup> Флориан Бану, *op. cit.*, p. 54.

<sup>47</sup> ANIC, СРТ, f. 58 1971, t. 57.

<sup>48</sup> «Secret de serviciu» (рум.), «Для служебного пользования» (русс.).

<sup>49</sup> Землетрясение произошло 4 марта 1977 г.

не рекомендуются для публикации или (радиовещания) любые сведения о физическом или материальном балансе, об оценке материального ущерба в результате землетрясения на уровне страны, отраслей национальной экономики, их подразделений, секторов деятельности, уездов, населенных пунктов (включая секторы столицы), экономических и социальных подразделений (здания, разрушенные или поврежденные жилые дома, предприятия, машины, оборудование, транспортные сети, железные дороги, автомобильные дороги, телекоммуникации, электросети, водопроводы и газопроводы, магазины, школы, больницы и т. п.). О жертвах (умерших и раненых) могут обнародоваться только официальные сведения»<sup>50</sup>. Анализируя этот тип запрета, который также существовал и в коммунистической Болгарии, исследовательница Весела Чичовска подчеркивает «полное безразличие к жизням обычных граждан, что гарантирует в тоталитарном обществе спокойствие правящей элиты» и замечает, что это «аннулирует личные свободы граждан и их основные права человека. [...] В случае катастроф граждан был лишен возможности самозащиты и выживания»<sup>51</sup>.

Последний вопрос, к которому хотелось бы обратиться, связан с защитой секретных документов и манипуляцией ими в органах, осуществляющих цензуру. С течением лет «Специальные правила в отношении документов, содержащих государственную тайну» становятся все более и более сложными и изощренными. В перечнях сведений и документов, являющихся «государственными секретами» от 1971 г., институт цензуры присутствует с восьмью категориями секретной информации и сведений, начиная с плана мобилизации, организации госбезопасности и заканчивая собственно пометками цензора о наличии государственного секрета<sup>52</sup>. Фактически, само существование цензуры было одним из госсекретов (одним из самых охраняемых)<sup>53</sup>, а защита секретности производилась бюрократическими методами. Кроме систематических проверок, которые внутри структуры проводила секция секретных документов D.G.P.T., органы министерства внутренних дел устраивали настоящие контрольные рейды. В одном пространном документе по результатам такой проверки докладывалось, что были проконтролированы все направления: отделы, сотрудники, работающие с секретными документами, и все полученные (и выданные) документы в течение 1966 г. Сотрудники подписали соглаше-

---

<sup>50</sup> ANIC, СРТ, f. 1.1977, t. 14.

<sup>51</sup> Весела Чичовска, *op. cit.*, с. 53.

<sup>52</sup> ANIC, СРТ, f. 7. 1971, t. 233.

<sup>53</sup> Piotr Wiezbicki, *Structura minciunii* («Структура лжи»), Бухарест, Nemira publishing house, 1996, с. 74.

ние о неразглашении государственной тайны и были проинструктированы, как работать с секретными документами. Также замечено, что «черновики и бумага, выданные сотрудникам для редактирования документов, содержащих государственную тайну, в настоящее время находятся в ведении секции секретных документов»<sup>54</sup>.

В 1975 г. в целях соблюдения закона № 23/1971 «О защите государственной тайны в Социалистической Республике Румыния» и других декретов и предписаний, органы цензуры выпустили коммюнике, где говорилось: «Всем сотрудникам Комитета по прессе и публикациям<sup>55</sup> запрещается налаживать и поддерживать любые отношения (визиты, звонки, переписка) с иностранцами без предварительного одобрения руководителя этой структуры, полученного в ответ на письменный запрос заявителя»<sup>56</sup>. Цензоры были обязаны подавать служебные записки о контактах такого рода, например: «Я, нижеподписавшаяся Ана Хажос (Hajos Ana), контролер отдела иностранных книг и прессы, довожу до Вашего сведения, что моя мать, с которой я проживаю в одной квартире, получила извещение о приезде своей сестры, проживающей в Будапеште. Мамина сестра остановится у нас на один день (29 августа) проездом на побережье. Пожалуйста, дайте одобрение, чтобы в день визита моей тети я встретила с ней»<sup>57</sup>. Директор организации давал свое согласие: «Не возражаю, с обязательным для заявителя соблюдением закона»<sup>58</sup>. Если встреча состоялась, цензор должен был подать другую служебную записку, в которой обязательно указывалось: «Во время встречи мы ничего не обсуждали, кроме семейных проблем»<sup>59</sup>. Закон № 23/1971 «О защите государственной тайны» действовал до 2002 г., что свидетельствует о консервативной природе государственных структур и сохранении коммунистического менталитета в демократической Румынии.

---

<sup>54</sup> ANIC, CPT, f. 82.1967, t. 4.

<sup>55</sup> В 1975 г., «Общий отдел по прессе и публикациям» превратился в «Комитет по прессе и публикациям».

<sup>56</sup> ANIC, CPT, f. 10. 1975, t. 62.

<sup>57</sup> *Ibidem*, t. 99.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> *Ibidem*, t. 104.

*С. А. Куликова \**

## **Конституционно-правовые аспекты содержания понятия «тайна»**

В статье рассматривается вопрос о закреплении различных видов тайны в процессе разработки проекта Конституции РФ (по материалам Конституционного совещания). Анализируется конституционно-правовое содержание понятий «личная тайна» и «государственная тайна».

The article examines the issue of entrenchment of various types of secrets in the process of development of The Constitution of the Russian Federation (on the basis of The Constitutional Meeting). The article focuses on constitutional and legal subject matter of the notions “private secret” and “state secret”.

*Ключевые слова:* личная тайна, государственная тайна, цензура, свобода поиска информации.

*Key words:* private secret, state secret, censorship, freedom of information search.

Конституционно-правовое закрепление понятия тайны имеет свою историю. В Основных государственных законах Российской империи от 26 апреля 1906 г., где были закреплены основные права граждан, упоминание о каких-либо тайнах отсутствует. Конституции РСФСР от 10 июля 1918 г., Конституции СССР от 31 января 1924 г., Конституции РСФСР от 11 мая 1925 г. также не содержат указания на тайны.

Впервые понятие «тайна» появилось только в Конституции СССР от 5 декабря 1936 г., ст. 128 которой устанавливала, что «Неприкосновенность жилища и тайна переписки охраняются законом»<sup>1</sup>, ее текст дословно воспроизводился и в ст. 132 Конституции РСФСР от 21 января 1937 г. Кроме того, ст. 134 Конституции СССР и ст. 138 Конституции РСФСР гарантировалась тайна голосования.

---

\* Кандидат филологических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Саратовского государственного университета.

<sup>1</sup> Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических республик. Утверждена чрезвычайным VIII съездом Советов Союза ССР 5 декабря 1936 г. Утратила силу. Тексты Конституций взяты с сайта Конституции Российской Федерации [Электронный ресурс] URL: <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/> (Дата обращения: 20.03.2012).

Таким образом, первыми видами тайны, получившими закрепление на конституционном уровне, стали тайна переписки и тайна голосования. Затем согласно ст. 56 Конституции СССР от 7 октября 1977 г. к ним добавилась тайна телефонных переговоров и телеграфных сообщений. Положение о том, что «Личная жизнь граждан, тайна переписки, телефонных переговоров и телеграфных сообщений охраняются законом» воспроизводилось и в ст. 54 Конституции РСФСР от 12 апреля 1978 г. Строго говоря, в приведенных выше нормах не содержалось конституционных гарантий защиты данного вида тайны, указание на «охрану законом» снижало уровень правовых гарантий с конституционного до законодательного.

В связи с общественно-политическими изменениями конца 1980-х – начала 1990-х гг. текст Конституции РСФСР 1978 г. претерпевал значительные изменения, которые в том числе коснулись и тайны переписки. Так, в последней редакции от 9,10 декабря 1992 г. в ч. 1 ст. 40 было установлено, что «Каждый имеет право на неприкосновенность его частной жизни и тайну переписки, телефонных переговоров, телеграфных и иных сообщений. Ограничение этого права допускается только в соответствии с законом и на основании судебного решения». Концепция этой нормы близка современной, поскольку она содержала открытый перечень сообщений, на которые распространялась тайна, устанавливала ее конституционную гарантию, и закрепляла два основания ограничения: на основании закона и судебного решения.

Вопрос о конституционном закреплении других видов тайны рассматривался и в процессе разработки проекта новой российской Конституции. Так, в проекте Конституции, представленном Президентом РФ, присутствовали следующие виды тайны: «личная и семейная» (ст. 13), «тайна переписки, тайна почтовых, телеграфных, телефонных и иных сообщений» (ст. 17). В проекте Конституции, подготовленном Конституционной комиссией, указывалось, во-первых, на «тайну переписки, сообщений и иных переговоров» и, во-вторых, содержалось положение о том, что право на свободу мысли, слова, выражение мнений, а также право на свободный поиск, получение, производство и распространение информации могут быть ограничены федеральным законом «в целях охраны личной, семейной, профессиональной, коммерческой, служебной или государственной тайны, а также соблюдения общественной морали. Перечень

сведений, составляющих служебную и государственную тайну, устанавливается федеральным законом исчерпывающим образом» (ст. 25)<sup>2</sup>.

Обсуждение тайны, ограничивающей свободу слова и право на поиск информации, вызвало дискуссии. В частности, поддержку участников совещания получило положение, закрепляющее ограничение права на информацию в целях охраны коммерческой тайны, поскольку такое положение воспринималось ими как гарантия невмешательства в свободу экономической деятельности. Однако затем возобладала позиция, согласно которой государство должно устанавливать ограничения только в целях защиты служебной и государственной тайны. Защита коммерческой тайны должна быть прерогативой самих субъектов предпринимательской деятельности<sup>3</sup>.

После того как в результате работы Конституционного совещания были сведены воедино положения различных проектов Конституции и так или иначе учтены все предложенные поправки, в тексте единого проекта Конституции в статье, закреплявшей право на информацию (тогда ст. 28), осталась формулировка «Перечень сведений, составляющих служебную и государственную тайну, устанавливается федеральным законом исчерпывающим образом».

В дальнейшем Президент РФ Б.Н. Ельцин обратился с запросом к комиссии Конституционного арбитража, в которую входили судьи Конституционного, Верховного, Высшего арбитражного суда, а также известные юристы Ю.Х. Калмыков, В.Н. Кудрявцев, Б.Н. Топорнин, В.А. Туманов, А.Н. Яковлев, о необходимости уточнения некоторых положений представленного Конституционным совещанием проекта. В частности, Президент РФ вынес на ее решение вопросы: «Необходимо ли вводить в Конституцию понятие “служебная тайна”?» и «Необходимо ли в Конституции устанавливать конкретный способ определения государственной тайны – перечень?».

Комиссия Конституционного арбитража Конституционного совещания, заседавшая 25 июня 1993 г., посчитала, что понятие «служебная тайна» в Конституцию вводить не следует. Кроме того, Комиссия предложила свой вариант закрепления нормы о государственной тайне: «Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным

---

<sup>2</sup> Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. 29 апреля – 10 ноября 1993 г. / под общ. ред. С.А. Филатова, В.С. Черномырдина, С.М. Шахрая, Ю.Ф. Ярова, А.А. Собчака, В.Ф. Шумейко: в 20 т. М., 1995. Т. 1. С. 157–159.

<sup>3</sup> Там же. Т. 3. С. 344–347.

законом»<sup>4</sup>. Стенограмма заседания Конституционного арбитража не включена в опубликованные материалы Конституционного совещания, поэтому аргументы, по которым была отвергнута необходимость конституционного закрепления служебной тайны, нам неизвестны. Известно только, что за данное решение проголосовали 14 из 22 членов комиссии. Особое мнение высказали А.М. Яковлев, В.Ф. Яковлев, В.Д. Зорькин, Э.М. Аметистов и др.

В это время уже был принят Закон РФ «О государственной тайне» от 21 июля 1993 г. № 5485-1, согласно которому часть сведений, ранее составлявших служебную тайну (информация с грифом «секретно»), была отнесена к государственной тайне. Предполагалось, что институт служебной тайны также получит законодательное оформление, объектом его охраны станет, в частности, информация «для служебного пользования», информация, «полученная в результате исполнения служебных обязанностей» и др. Однако служебная тайна и по сей день и не получила должного правового оформления. По меткому выражению А.А. Антопольского, институт служебной тайны «повис в воздухе»<sup>5</sup>.

Тем не менее, в проекте, предложенном Конституционным совещанием 12 июля 1993 г., в ч. 2 ст. 28 содержится указание на «исчерпывающий перечень сведений, составляющих государственную тайну...»<sup>6</sup>. Однако определение «исчерпывающий» затем исчезло в результате стилистического и технико-юридического редактирования.

В результате в тексте Конституции Российской Федерации понятие тайны встречается трижды: «Каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени» (ч. 1 ст. 23); «Каждый имеет право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Ограничение этого права допускается только на основании судебного решения» (ч. 2 ст. 23); «Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом» (ч. 4 ст. 29).

---

<sup>4</sup> Там же. Т. 15. С. 10.

<sup>5</sup> Антопольский А.А. Информационная безопасность: На весах опасности информационных процессов // Информационное право: Актуальные проблемы теории и практики / под общ. ред. И.Л. Бачило. М., 2009. С. 469; Об этом же: Яковец Е.Н., Смирнова И.Н. Нормативное регулирование оборота сведений, составляющих служебную тайну // Информационное прав. 2009. № 4. С. 16–20.

<sup>6</sup> Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. 29 апреля – 10 ноября 1993 г. / под общ. ред. С.А. Филатова, В.С. Черномырдина, С.М. Шахря, Ю.Ф. Ярова, А.А. Собчака, В.Ф. Шумейко: в 20 т. М., 1996. Т. 17. С. 366.



В российской юридической науке разработкой теоретико-правового понятия «тайна» занимаются в основном специалисты в области информационного права и информационной безопасности. В их работах можно встретить два подхода. В рамках первого тайна рассматривается в качестве информации, доступ к которой ограничен, другими словами, тайна – это сведения, которые не являются общеизвестными и общедоступными, их разглашение может причинить вред чьим-либо интересам, их обладатель принимает меры по охране этих сведений. Этой точки зрения придерживаются М.А. Вус, Н.Н. Ковалева, Ю.И. Мигачев, Л.Л. Попов, А.Б. Сизоненко, С.В. Тихомиров, А.А. Фатьянов.

Другую позицию можно сформулировать так: «тайна – это особый правовой режим информации». В последнее время все больше ученых говорят, что понятие «тайна» не сводимо к информации, иными словами, тайна – это не информация, а особый правовой режим – комплекс правовых средств, характеризующих сочетание взаимодействующих между собой, дозволений, запретов, а также позитивных обязываний и способствующих ограничению доступа и распространения определенных видов информации. Подобное понимание тайны мы встречаем в работах А.А. Антопольского, И.Л. Бачило, О.А. Городова, Д.А. Ловцова и др.

Представителями конституционного права тайна рассматривается в других теоретико-правовых аспектах.

Прежде всего тайна понимается в качестве самостоятельного права, т. е. «права на тайну». Такую трактовку мы встречаем по отношению к тайне частной жизни. Частная жизнь рассматривается конституционалистами как физическая и духовная сфера, которая контролируется самим индивидом, т. е. свободна от внешнего воздействия, в связи с этим право на личную и семейную тайну «означает предоставленную человеку возможность контролировать информацию о самом себе, препятствовать разглашению сведений личного, интимного характера»<sup>7</sup>. В содержание рассматриваемого права включается также охрана тайны всех сторон личной жизни частного лица, оглашения которых оно по тем или иным причинам считает нежелательным (тайна завещания, усыновления, врачебный диагноз, тайна денежного вклада и т. д.)

Кроме того, тайна рассматривается в качестве гарантии реализации права. Например, С.А. Авакьян делает акцент на том, что «реализация пра-

---

<sup>7</sup> Права человека: учеб. для вузов / отв. ред. чл.-корр. РАН, д.ю.н. Е.А. Лукашева. М., 2004. С. 147.

ва на тайну частной жизни в большей мере связана не столько с возможностями гражданина..., сколько с обязанностями соответствующих органов и лиц. Законодатель вводит категорию тайны в связи со многими сторонами жизни человека, и это прямо обуславливает содержание деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, учреждений и организаций как государственной, так и негосударственной сферы. Тайны частной (личной) жизни человека прямо отражаются на пределах деятельности и обязанностях соответствующих органов»<sup>8</sup>.

На двойственную природу права на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений указывается в диссертационном исследовании А.В. Бурылова. Он считает, что «конституционное право каждого человека на тайну индивидуальных сообщений, как и любое другое основное право, представляет собой определенную конституционную возможность, выражающуюся в свободе личной корреспонденции от цензуры и в защите от произвольного вмешательства со стороны третьих лиц. Данная возможность принадлежит каждому индивиду и может осуществляться им самостоятельно в соответствии с Конституцией РФ (ч. 2 ст. 23). Одновременно указанная возможность выступает в качестве важной гарантии права на личную и семейную тайну и права на неприкосновенность частной жизни, поскольку без ее реализации немыслима индивидуальная свобода»<sup>9</sup>.

Думается, что двойственность конституционно-правового понимания тайны кроется в ее информационно-правовой природе: как мы указали выше, тайна – это информация ограниченного доступа или правовой режим по ограничению доступа к информации. Как пишет Д.А. Ловцов, «атрибутивным аспектом понятия “тайна” является совокупность мер (условий) обеспечения ее существования как таковой, т. е. правил сокрытия, хранения, доступа и использования “скрываемого нечто”, характеризующих в целом конкретный режим сокрытия»<sup>10</sup>. В связи с этим по отношению к тайнам, связанным с личностью, мы предлагаем понимать право на тайну как свободу от внешнего воздействия и как право субъекта на ограничение

---

<sup>8</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. Т.1. М., 2005. С. 583–584.

<sup>9</sup> Бурылов А.В. Право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений в Российской Федерации: Конституционно-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.02. Екатеринбург, 2003. С. 15.

<sup>10</sup> Ловцов Д.А. Концептуально-логическое моделирование юридического понятия «тайна» // Информационное право. 2009. № 2. С.13.

прав органов государственной власти, должностных лиц и других лиц, на доступ к информации о частной жизни.

Указание в Конституции РФ на государственную тайну обычно трактуется как ограничение субъективного права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации. Как пишет С.В. Крюков, «то, что впервые в России в 1993 г. в Основном законе использован термин “государственная тайна” показывает осознание значимости этого института, а также служит основанием для отнесения защиты государственной тайны к конституционным ценностям»<sup>11</sup>. Однако такая трактовка нам представляется одномерной.

Государственная тайна на различных этапах развития нашего государства использовалась в качестве инструмента политических репрессий, борьбы с инакомыслием, идеологическими противниками, способом жесткого подавления прав и свобод человека. По мнению исследовательницы советской цензуры Т.А. Горяевой, охрана государственной и военной тайны использовалась властью для установления политического контроля над печатью в самом широком смысле<sup>12</sup>. При этом объем понятия гостайны неоправданно расширился. Например, А.В. Блюм приводит постановление ЦК ВКП(б) от 5 апреля 1931 г., где очерчен круг вопросов, на который органы цензуры должны обратить первостепенное внимание в процессе предварительного контроля. К ним также отнесены вопросы экономики, статистики, медицинского обслуживания, военного дела и даже метеорологии. Широкое распространение получила «ведомственная тайна», ибо все такие материалы Главлит мог разрешить к печати только «при наличии виз» их руководителей. Они же, как говорилось в постановлении, «должны ежемесячно представлять в Главлит перечень сведений, которые являются государственной тайной». Другими словами, они сами могли объявить государственной тайной «все, что им выгодно по тем или иным причинам ... Различные министерства (тогда – наркоматы) необычайно широко воспользовались таким правом...»<sup>13</sup>.

В процессе принятия Конституции РФ 1993 г. участники Конституционного совещания, как было показано выше, стремились уйти от пороч-

---

<sup>11</sup> Крюков С.В. Конституционные основы ограничения основных прав и свобод человека и гражданина в целях защиты государственной тайны: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.02. М., 2009. С. 4.

<sup>12</sup> Горяева Т.А. Политическая цензура в СССР 1917–1991 гг. М., 2009. С. 187.

<sup>13</sup> Блюм А.В. Советская цензура в эпоху тотального террора. 1929–1953. СПб., 2000. С. 132–133.

ной практики советского периода, когда понятие государственной и служебной тайны произвольно трактовалось должностными лицами, а охрана государственных секретов служила поводом для необоснованного привлечения к уголовной ответственности и не позволяла гражданам своевременно получать необходимую информацию. Именно с этим, как нам кажется, было связано настойчивое желание участников Конституционного совещания закрепить «исчерпывающий перечень сведений, составляющих служебную и государственную тайну».

Можно сказать, что право государства на тайну ограничивается конституционным требованием установить перечень сведений, которые могут составлять эту тайну, и закрепить его в форме федерального закона, который в соответствии с ч. 3 ст. 15 Конституции РФ должен быть опубликован.

Ссылка на федеральный закон в данном случае не только соответствует требованию ч. 3 ст. 55 Конституции РФ о том, что права и свободы граждан могут ограничиваться только федеральным законом, но и выступает гарантией от произвольного ограничения этих прав. Как указал Конституционный Суд РФ в одном из постановлений, касающихся вопросов, связанных с ограничением прав граждан в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства, «государство вправе относить те или иные сведения в области военной, экономической и других видов деятельности, распространение которых может нанести ущерб обороне страны и безопасности государства, к государственной тайне... Государство вправе так же определять средства и способы охраны государственной тайны, в том числе устанавливать уголовную ответственность за ее разглашение и выдачу иностранному государству. Однако в силу указанной конституционной нормы уголовная ответственность за выдачу государственной тайны иностранному государству правомерна лишь при условии, что перечень сведений, составляющих государственную тайну, содержится в официально опубликованном для всеобщего сведения федеральном законе. Правоприменительное решение, включая приговор суда, не может основываться на неопубликованном нормативном акте»<sup>14</sup>.

Таким образом, конституционная норма, согласно которой «перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом», представляет собой, с одной стороны, ограничение субъек-

---

<sup>14</sup> Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности ряда положений пункта «А» статьи 64 Уголовного кодекса РСФСР в связи с жалобой гр-на В.А. Смирнова» от 20 декабря 1995 г. № 17-П // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 54.

тивного права на поиск и распространение соответствующей информации, а, с другой – ограничение права субъекта государственной тайны (государства) на ограничение субъективных прав граждан.

В заключение можно сделать несколько выводов.

1. Ограничение находится как бы в недрах правовой материи тайны, является имманентно присущим ей свойством.

2. Придание конституционного статуса личной и семейной тайне, тайне сообщений способствует повышению степени свободы и защищенности личности. Конституционно-правовой механизм реализации права на тайну может быть описан как право на ограничение прав органов государственной власти, должностных лиц и иных лиц на доступ к информации о частной жизни.

3. Конституционно-правовое содержание нормы о государственной тайне представляет собой, с одной стороны, ограничение субъективного права на поиск и распространение соответствующей информации, а, с другой – ограничение права субъекта государственной тайны (государства) на ограничение субъективных прав граждан.

4. Закрепление указанных видов тайны в Конституции РФ создает своеобразную систему «сдержек и противовесов» деятельности человека и государства в информационной сфере.

*М. В. Пермяков* \*

## **Исторические предпосылки возникновения категории «тайна»**

В статье рассматривается одна из основных задач в области осуществления национальной безопасности РФ – обеспечение на ее территории личной безопасности человека и гражданина, его конституционных прав и свобод, развитие правовой базы как основы надежной защиты прав и законных интересов граждан. Одной из таких основ является категория «тайна», которая в историческом плане возникла вместе с появлением государства и до сегодняшнего дня остается неотъемлемой его частью, развиваясь в различных сферах жизнедеятельности человека.

One of the major tasks in the area of exercising national security of the Russian Federation is the ensuring of personal safety of a man and citizen, his constitutional rights and freedoms on its territory, as well as the development of the legal base as the foundation of firm protection of citizens' rights and lawful interests. One of such foundations is the category of “secret” which in the historical context arose together with the emergence of State and up to the present day it has remained its integral part developing in various spheres of human being's life and activities.

*Ключевые слова:* тайна, закон, защита информации, монополистическая деятельность, конфиденциальная информация, корпоративные информационные системы.

*Key words:* secret, law, information protection, monopolitical activity, confidential information, corporative information systems.

Категория «тайна» возникла в древних государствах, о чем свидетельствуют первые источники права Древнего Египта (конец IV – начало III тыс. до н. э.), закрепляющие смертную казнь за измену, разглашение государственной тайны, и иные тяжкие преступления<sup>1</sup>. Собственно на протяжении развития как самого государства, так и жизнедеятельности всего человеческого организма «тайна» была неотъемлемой их частью. Определение С.И. Ожегова основано на древнерусском происхождении слова

---

\* Кандидат юридических наук, доцент кафедры оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел Уральского юридического института МВД России.

<sup>1</sup> Петрухин И.Л. Личные тайны (человек и власть). М., 1998. С.8.

«тайна», которое первоначально употреблялось в мужском роде «тай»<sup>2</sup>, а также на определении В. И. Даля: «Кто чего не знает, то для него тайна; все скрытое, неизвестное, неведомое»<sup>3</sup>. С незапамятных времен существовала информация, которую люди по тем или иным причинам стремились сохранить в секрете. На современном этапе существует более 40 видов тайны: политические, личные, семейные, коммерческие и др. За нарушение правил обращения только с двенадцатью из них предусмотрена уголовная ответственность.

Правителями государств в различные эпохи создавались специальные законы, защищавшие интересы производителей, их хозяев и государств от возможной утечки секретов. Например, в Древнем Риме был принят закон, предусматривавший наказание в виде штрафа (который был равен удвоенной величине причиненных убытков) за принуждение чужих рабов к выдаче тайн своего хозяина. В античном мире родилась идея вести торговые книги, тайна которых являлась разновидностью коммерческой тайны. Промышленники, торговцы и банкиры обязаны были вести названные книги, отражавшие их деятельность и материальное положение. Ведение таких книг гарантировало защиту тайны на законном основании. Данные торговых книг могли быть сообщены только для целей правосудия, по фискальным соображениям (для уточнения налогов), по делам о наследовании имущества, в случаях прекращения существования товарищества или наступления банкротства.

В мировой практике законодательного регулирования употреблялись различные термины, например под промысловой тайной понимались индивидуальные особенности производства и купечески организованного предприятия, включавшие сведения, составлявшие промышленную, фабричную или торговую тайну. Производственной тайной считалось привнесение чего-либо нового в процесс создания благ. Под фабричной тайной понимался не только предмет патента, который первыми ввели Англия, Франция и Германия<sup>4</sup>, но и любая особенность производства (речь идет о современном понятии «ноу-хау»). Торговую тайну составляли элементы индивидуальности, например, знание мест закупки товаров, списки покупателей

---

<sup>2</sup> Черных П.Я. Историко-этимологический словарь современного русского языка. М., 1993. Т. 2. С. 224.

<sup>3</sup> Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1956. Т. 4. С. 368.

<sup>4</sup> Изензее Й., Кирххоф П. Государственное право Германии. Т. 1. М., 1958. С.76.

и пр.<sup>5</sup>. Коммерческая тайна включала особенности коммерческой деятельности предприятия. Тайной становились любые сведения, представлявшие для собственника коммерческую ценность в современном понимании. В законах Российской империи имелись нормы, предусматривавшие охрану фабричного секрета, торговой тайны и тайны кредитных установлений, которые являлись средством закрепления определенного положения предприятия в ряду конкурентов, удержания благоприятного сбыта. Режим промысловой тайны основан на принципе свободы конкуренции как на соревновании сил, способностей и труда каждого конкурента, но не на использовании работы соперника, потому что в противном случае речь идет о недобросовестной конкуренции. Чтобы не допустить разглашения промысловой тайны, предусматривалось правовое воздействие предохранительного (недопущение посторонних к торговым книгам, запрещение служащим оглашать известные им тайны предприятия и иное) и восстановительного характера (применение уголовных наказаний или взыскание убытков по гражданским искам).

Налаженная в правовом отношении система защиты производственной и коммерческой тайны царской России и обеспечивавшие ее законы были отменены в ноябре 1917 г. в связи с принятием советской властью Декрета о рабочем контроле<sup>6</sup>. Однако новая власть весьма быстро осознала, что предприятие должно иметь право на защиту информации, обладающей экономической ценностью. На первых порах защите подлежали только сведения, касающиеся разработок и производства военного характера. В 1926 г. ВЦИК утвердил перечень секретов, который позволял предприятиям защищать производственную и коммерческую тайну<sup>7</sup>. В СССР отношение к коммерческой тайне на государственном уровне длительное время было негативным и основывалось на представлении о ней как об инструменте капиталистических фирм, используемом для утаивания части прибыли от налогообложения и иных правонарушений.

Правовая природа коммерческой тайны такова, что последняя может существовать в различных формах. Впервые о коммерческой тайне и праве на ее защиту упоминалось в ст. 33 Закона СССР «О предприятиях в

---

<sup>5</sup> Жидков О.А., Крашенинникова Н.А. История государства и права зарубежных стран: учеб. для студ. юридических вузов и факультетов. М.: Изд-во НОРМА – ИНФРА-М, 1998. С. 156.

<sup>6</sup> Сырых В.М. История государства и права России. Советский и современный период. М., 2002. С.36.

<sup>7</sup> Отнюкова Г. Коммерческая тайна // Закон. 1998. №2. С.55.



СССР»<sup>8</sup> и в ст. 28 Закона РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности»<sup>9</sup>. Вопросы защиты коммерческой тайны в последующем нашли отражение в ст. 10 и 15 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»<sup>10</sup>. В мае 1991 г. были приняты Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик<sup>11</sup>, в которых ст. 151 устанавливался порядок правовой охраны секретов производства, действующий в настоящее время и регулирующий защиту «ноу-хау».

Нормы действующего законодательства имеют в основном декларативный и отсылочный характер. Согласно п. 3 ст. 184 Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>12</sup> коммерческий представитель после исполнения поручения обязан хранить в тайне ставшие ему известными сведения о торговых сделках. При этом не указывается срок, в течение которого действует это ограничение, не определяется и ответственность лица, нарушившего данный запрет. Еще одна норма (п. 2 ст. 67 Гражданского кодекса Российской Федерации)<sup>13</sup> обязывает участников хозяйственного товарищества (общества) не разглашать конфиденциальную информацию о его деятельности. С учетом основной задачи коммерческой организации (получение прибыли) уместнее говорить о коммерческой тайне. Подобных примеров можно привести множество.

Особое значение для регулирования охраны коммерческой тайны имеет ст. 128 Гражданского кодекса Российской Федерации, в которой к объектам гражданских прав впервые отнесена информация. В ст. 139 Гражданского кодекса Российской Федерации определены признаки коммерческой тайны как особого объекта гражданских прав, а также основания и формы ее защиты, но не проводятся различия между коммерческой и служебной тайной, хотя правовая природа соответствующих видов инфор-

---

<sup>8</sup> Закон СССР от 04.06.90 № 1529-1 // "Ведомости Верховного Совета СССР", № 25, 1990 г., ст. 460.

<sup>9</sup> Закон Российской Федерации от 24 июня 1992 года № 3119-1 // Рос. газета, № 197, 04.09.92.

<sup>10</sup> Закон Российской Федерации от 15 июля 1992 года № 3310-1 // Рос. газета, № 186, 20.08.92.

<sup>11</sup> Закон СССР от 31.05.91 г. // Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик. М., 1991.

<sup>12</sup> Федеральный закон от 20 февраля 1996 года № 18-ФЗ. Собрание законодательства РФ № 9, 26 февраля 1996 г., ст. 773.

<sup>13</sup> Гражданский кодекс РФ. Федеральный закон от 30.11.94. № 51-ФЗ. с изм. Федеральный закон от 21.07.05. № 109-ФЗ // Рос. газета, № 161, 26.07.2005.

мации различна<sup>14</sup>. Это вызывает проблемы при определении понятий названных видов информации и их правовой защите.

В ст. 139 Гражданского кодекса Российской Федерации информация подразделяется на служебную и коммерческую. Речь идет о действительной или потенциальной коммерческой ценности сведений, которые не известны третьим лицам<sup>15</sup>. В силу их неизвестности владелец получает преимущества в производстве и реализации товаров на рынке. Многие решения, квалифицируемые как «ноу-хау», являются патентоспособными, но официально не регистрируются, чтобы скрыть суть разработки от конкурентов. В мировой практике такие новшества защищаются институтом коммерческой тайны<sup>16</sup>. Что касается принятия мер к ее охране, то механизм реализации ограничения доступа к информации на законодательном уровне не урегулирован. Это осложняет ее охрану органами государственной власти. Законодательством определена система взаимоотношений между предприятием любой формы собственности и государственными органами, осуществляющими контроль за его деятельностью, но механизм этих отношений противоречив, особенно в части ответственности должностных лиц за ущерб, причиненный предприятию вследствие незаконного использования сведений, составляющих коммерческую тайну и полученных в ходе проведения проверок или ревизий. Из всех государственных органов только Государственный антимонопольный комитет Российской Федерации и его органы на местах несут в соответствии с законом ответственность за разглашение сведений, составляющих коммерческую тайну предприятия. Остальные отвечают за ущерб в целом, без уточнения конкретных наказуемых действий. Существуют проблемы и в части определения действий, нарушающих право предприятия на коммерческую тайну, установления ответственности за конкретные действия либо бездействие юридических и физических лиц и порядка возмещения ущерба. Состояние законодательства по отношению к регулированию коммерчески ценной информации предопределяет необходимость его развития и совершенствования.

Однако наряду с торговой, промысловой, коммерческой тайной существовали и другие ее разновидности, например во всей истории уголов-

---

<sup>14</sup> Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации / под ред. О.Н. Садикова. М., 1997.

<sup>15</sup> Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации / под ред. О.Н. Садикова. М., 1996.

<sup>16</sup> Снытников А.А. Информация как объект гражданско-правовых отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2000.

ного судопроизводства наличествует такая категория, как гласность<sup>17</sup>. Уже в Древнем Риме уголовное судопроизводство, осуществляемое первоначально народными собраниями, а затем постоянными комиссиями (квестиями), возглавляемыми преторами, обеспечивало гласность на всех стадиях процесса, открытость предъявления обвинения и присутствие народа на суде, проходившем под открытым небом<sup>18</sup>. Во времена Цицерона открытое голосование по окончании судебного разбирательства стало уступать место закрытой подаче голосов. Мраком жутких тайн окутана деятельность средневековых инквизиционных трибуналов по борьбе с так называемой ересью и иными преступлениями. Всеобщее подозрение, тайные доносители, лжесвидетели, фальсификация показаний, невыносимые пытки палачей, уничтожение людей без суда и следствия при отсутствии элементарных возможностей оказания им юридической помощи – главные признаки инквизиционного процесса. При этом исполнители инквизиционного действия давали клятву не раскрывать секреты творимого. «Тайные» положения уголовного судопроизводства проходят через всю историю Российского государства.

Другой разновидностью является служебная тайна. В дореволюционном российском законодательстве были нормы, ее регулирующие. Так ст. 709 Устава о службе предусматривала: «Всякую вверенную тайну, касающуюся службы и пользы его Императорского Величества, каждое состоящее на службе лицо обязано хранить свято и нерушимо и не сообщать кому о том ведать не подлежит и кому не велено будет объявлять»<sup>19</sup>. Отсюда можно заключить, что носителями служебной тайны являются государственные служащие, т. е. лица, состоящие на государственной службе<sup>20</sup>. В последующем, в 1995 г. был принят Федеральный закон от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы РФ», по которому к государственным служащим относят лиц, занимающих государственные должности, т. е. должности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, в иных государственных органах, образуемых в соответствии с Конституцией РФ, входящих в реестр государственных должностей<sup>21</sup> (ныне данный закон отменен).

---

<sup>17</sup> Смолькова И.В. Гласность и тайна в уголовном процессе // Законность. 1998. № 7. С.41.

<sup>18</sup> Боголепов Н.П. Учебник истории римского права. М., 1900. С. 155–157.

<sup>19</sup> Свод законов Российской Империи. Т. III. СПб., Русское книжное товарищество «Деятель», 1910 г. С. 497.

<sup>20</sup> Костюков А.Н. Правовой статус должностного лица (административно-правовой статус): автореф. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С.15.

<sup>21</sup> СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

Следующая разновидность – врачебная тайна. Вопросы обеспечения врачебной тайны, ее морально-этический аспект на всем протяжении истории человечества являлись важной составляющей деятельности, относящейся к врачеванию. Интересно развитие отечественного института «врачебной тайны», включая до- и послереволюционный период правового становления нашего государства. Русский писатель и врач В.В. Вересаев в предисловии к двенадцатому изданию своих «Записок врача» (1928) пишет об отношении медицинских кругов в дореволюционной России к проблеме врачебной тайны. Так, существенное влияние на формирование взглядов общества на врачебную тайну оказал профессор В.А. Манассеин, редактирующий газету «Врач». Газета эта оказывала положительное влияние в деле воспитания русской медицинской интеллигенции, поэтому точку зрения ее редактора разделяли многие врачи. Однако, по мнению В.В. Вересаева, в вопросе о врачебной тайне профессор В.А. Манассеин занимал совершенно антиобщественную позицию, искренне настаивая на абсолютном сохранении врачебной тайны при всех обстоятельствах. Он мотивировал это тем соображением, что только при полнейшей уверенности в сохранении его тайны больной будет говорить врачу всю правду о себе. В качестве иллюстрации приводился такой пример. К частному глазному врачу обратился за помощью железнодорожный машинист. В ходе диагностики врач также установил, что больной страдает дальтонизмом. Как известно, чаще всего это выражается в том, что человек не может отличать зеленый цвет от красного. Но вся железнодорожная сигнализация основана как раз на различении этих двух цветов. Ошибка машиниста при распознавании сигнала светофора может привести к трагичным для пассажиров последствиям. Врач сообщил машинисту о его болезни и предложил отказаться от работы машиниста. Больной ответил, что он никакой другой работы не знает и от службы отказаться не может. Что должен был сделать врач? Манассеин отвечал однозначно – молчать. Виновато железнодорожное управление, что не устраивает периодических врачебных осмотров своих служащих. А врач не имеет права выдавать тайны, которые узнал благодаря своей профессии, это расценивается как предательство по отношению к больному. Затем точка зрения на сохранение врачебной тайны диаметрально изменилась. На одном из диспутов, состоявшихся в Москве в январе 1928 г., наркомздрав Н.А. Семашко, как сообщают газетные отчеты, говорил так: «Мы держим курс на полное уничтожение врачебной тайны. Врачебной тайны не должно быть. Это вытекает из нашего основного лозунга, что “болезнь – не позор, а несчастье”. Но, как и везде, в наш переходный период мы и в эту

область вносим поправки, обусловленные бытовыми пережитками. Каждый врач должен сам решать вопрос о пределах этой “тайны”. Далее, профессор А.И. Абрикосов от имени московской профессуры полностью солидаризировался со словами наркома и этим как бы признал вопрос исчерпанным. По мнению писателя, точка зрения, выдвигаемая Н. А. Семашко, на практике в рядовой массе врачей ведет к ужасающему легкомыслию и к возмутительному пренебрежению самыми законными правами больного. Так, врач, которого пациент справедливо упрекнул в том, что он, походя, налево и направо рассказывает всем знакомым о его заболевании, немного смутился, но тотчас оправился и ответил буквально следующее: «Наша советская медицина врачебной тайны не признает. Ваша болезнь не позор, а несчастье, и стыдиться ее совершенно нечего». Разумеется, абсолютное соблюдение врачебной тайны совершенно неприемлемо. «Где сохранение врачебной тайны грозит вредом обществу или окружающим больному лицам, там не может быть никакой речи о сохранении врачебной тайны. Вопрос о врачебной тайне, безусловно, должен регулироваться соображениями общественной целесообразности»<sup>22</sup>. Вместе с тем «жизнь бесконечно сложна, невозможно даже себе представить всего многообразия случаев, когда нарушение тайны больного может иметь для него очень тяжелые последствия, никакой не принося пользы обществу. Беременность, аборт, излеченный сифилис, – почти всякая болезнь, всякая рана. Если сохранение врачебной тайны является общественно вредным, то сохранять ее не следует. И в таком случае совершенно безразлично, как смотрит на свою болезнь больной, – как на “позор” или как на “несчастье”. Если же сохранение тайны никаким общественным вредом не грозит, то врач обязан сохранять вверенную ему больным тайну, как бы он сам ни смотрел на данную болезнь, – как на “позор” или как на “несчастье”»<sup>23</sup>. При этом врач в каждом случае должен быть готов дать и перед больным, и перед собственной своей совестью точный и исчерпывающий ответ, какие у него были основания нарушения тайны, вверенной ему больным.

Впервые в советском законодательстве обязанность врачей и медицинских работников хранить врачебную тайну получила юридическое закрепление в Основах законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении принятых 11 декабря 1969 г. Часть 2 ст. 16 этих Основ устанавливала: «Врачи и другие медицинские работники не вправе разгла-

---

<sup>22</sup> Вересаев В. Собр. соч.: в 5 т. Т. 1. М.: Правда, 1962. С. 252.

<sup>23</sup> Там же.

шать ставшие им известными в силу исполнения профессиональных обязанностей сведения о болезни, интимной и семейной жизни больного»<sup>24</sup>. Аналогичное правило было предусмотрено в ст.19 Закона РСФСР от 29 июля 1971 г. «О здравоохранении»<sup>25</sup>. В годы реформ было принято несколько законодательных актов, в которых говорилось о врачебной тайне и гарантиях ее сохранности. Так, ст. 9 (ныне действующего) Закона РФ от 2 июля 1992 г. «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» установила: «Сведения о наличии у гражданина психического расстройства, фактах обращения за психиатрической помощью и лечении в учреждении, оказывающем такую помощь, а также иные сведения о состоянии психического здоровья являются врачебной тайной, охраняемой законом»<sup>26</sup>. В соответствии с (ныне действующим) Законом РФ от 22 декабря 1992 г. «О трансплантации органов и (или) тканей человека» врачам и иным сотрудникам учреждения здравоохранения запрещается разглашать сведения о доноре и реципиенте<sup>27</sup>.

В прошлом остались времена, когда вопрос о сохранении врачебной тайны определялся только совестью врача и его моральными взглядами. В настоящее время динамично развивается законодательство, регулирующее вопросы охраны здоровья и прав пациентов, в том числе и право на врачебную тайну. Статья 61 Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан гласит, что информация о факте обращения за медицинской помощью, состоянии здоровья гражданина, диагнозе его заболевания и иные сведения, полученные при его обследовании и лечении, составляют врачебную тайну<sup>28</sup>. Не допускается разглашение сведений, составляющих врачебную тайну, лицами, которым они стали известны при обучении, исполнении профессиональных, служебных и иных обязанностей. Согласно ст.35 этих же Основ к врачебной тайне также относятся сведения о произведенном оплодотворении, имплантации эмбриона, а также о личности донора.

---

<sup>24</sup> Ведомости ВС СССР. 1969. № 52. Ст.466.

<sup>25</sup> Ведомости ВС РСФСР. 1971. № 31. Ст.656.

<sup>26</sup> Ведомости ВС РФ. 1992. № 33. Ст.1913.

<sup>27</sup> Федеральный закон от 22.12.92г. № 4180-1 с изм. Федеральный закон от 20 июня 2000 года № 91-ФЗ // Рос. газета. № 119, 22.06.2000.

<sup>28</sup> Федеральный закон от 22.07.93г. №5487-1 с изм. Федеральный закон от 7 марта 2005 года № 15-ФЗ // Рос. газета. № 48, 11.03.2005; См.: Красавчикова Л.О. Личная жизнь под охраной закона. М., 1983. С.54.; Лопатин В.Н. Информационная безопасность России: Человек. Общество. Государство. СПб., 2000. С. 378.

Между тем актуальность проблемы обеспечения врачебной тайны для нас сохраняется и приобретает особые грани в связи со следующим. Во-первых, российское законодательство в своем развитии все более ориентируется на приоритетную защиту личных прав и свобод человека и гражданина, только такой подход к правовому пространству и правопорядку позволит завершить процесс становления демократического общества в нашей стране. Не случайно одной из основных задач в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации является обеспечение на территории России личной безопасности человека и гражданина, его конституционных прав и свобод, развитие правовой базы как основы надежной защиты прав и законных интересов граждан, а также соблюдение международно-правовых обязательств РФ в сфере соблюдения прав человека<sup>29</sup>. Во-вторых, переход общества на качественно новый уровень информационного обмена, повсеместное внедрение компьютерных технологий обработки медицинской информации, развитие корпоративных информационных систем требует нового подхода к разработке правовых и технологических гарантий защиты информации, в том числе составляющей врачебную тайну, от несанкционированного доступа.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что категория «тайна» в историческом плане возникла вместе с появлением государства и до сегодняшнего дня остается неотъемлемой его частью, развиваясь в различных сферах жизнедеятельности человека.

---

<sup>29</sup> Концепция национальной безопасности РФ, утв. Указом Президента РФ от 17.12.1997 г. № 130 в ред. Указа Президента РФ от 10.01.2000 г. № 24 // Рос. газета. 1997, № 247.

## **О врачебной тайне**

В статье речь идет об институте врачебной тайны в уголовном праве, рассматривается ее значение и особенности для правоприменителей.

The article is devoted to the Institute of medical confidentiality in criminal law, discusses its importance and particular for law enforcement agencies.

*Ключевые слова:* врачебная ошибка, квалификация, медицинские преступления.

*Key words:* medical error, qualification, health crimes.

Одним из критериев, определяющих соотношение интересов личности, общества, государства, пределы вмешательства в сферу частного и личного интереса, является институт тайны. Данный институт охватывает в новом уголовном кодексе достаточно широкий круг разнородных общественных отношений, которые могут возникнуть (возникают) в различных сферах деятельности человека, а также общества и государства.

Слово «тайна» имеет древнерусское происхождение и первоначально употреблялось в мужском роде – «тай». В.И. Даль определял понятие «тайна» так: «Кто чего не знает, то для него тайна, все сокрытое, неизвестное, неведомое». Существует еще глагол «таить» и трактуется В.И. Далем как «скрывать от других, содержать в скрытности, хоронить, не говорить чего, не сказывать, не показывать; отпираться, запирается, лгать».

В самом широком ее толковании тайна – это сфера объективной реальности, скрытая от нашего восприятия либо понимания.

Исключительно на сохранность нашей тайны направлен институт врачебной тайны. В содержание ее включаются данные о факте обращения за медицинской помощью, о диагнозе болезни и лечении, его методах, состоянии здоровья высших должностных лиц государства, физических и психических недостатках лица, его половой ориентации и т. п.

---

\* Доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Института государства и права, г. Астана (Республика Казахстан).



Личная тайна – неотъемлемое свойство всякой психически здоровой личности с момента осознания себя в детстве и до последней минуты жизни. Она же является признаком индивидуальности человека и его адекватности обществу. Мы неоднозначно воспринимаем людей с «душой нараспашку» и это естественно, ведь выносить сокровенное на суд случайных людей в обществе не принято. Личная тайна, по всей видимости, не может быть классифицирована, так как она основана на неповторимости каждого человека. Иную тайну в основном составляют сведения о тех фактах и событиях, которые могут исказить образ личности, в каком бы она хотела предстать перед обществом.

Построение нормального цивилизованного общества невозможно без тщательного правового регулирования защиты личной тайны, ибо, защищая частную информацию, государство защищает саму личность.

Неукоснительное выполнение и дальнейшее развитие в законодательстве норм Конституции республики, провозглашение человека, его прав и свобод высшей ценностью и установление права каждого на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, должны стать одним из главных приоритетов отечественного права.

В Словаре русского языка под редакцией С.И. Ожегова тайна определяется как «нечто, скрываемое от других, известное не всем, секрет». С юридической точки зрения это определение недостаточно, так как несколько расширяет пределы тайны. Содержание любой тайны составляет ее предмет, который образуют сведения, не предназначенные для широкого круга лиц. Их разглашение может повлечь нежелательные последствия для хранителей и носителей тайны. Нормативных актов, регулирующих те или иные аспекты различных видов тайны (в т. ч. и ведомственные), насчитывается много, но правовое обеспечение защиты тайны удовлетворяет общество не в полной мере.

В юридической литературе бывшего СССР проблемы тайны как самостоятельного правового института, присущего различным отраслям права, практически не изучены, за исключением отдельных видов тайн. Больше публикаций по рассматриваемому вопросу, а именно о врачебной тайне, было в медицинской литературе.

Вопросы, связанные с врачебной тайной, затрагиваются в работах таких криминалистов, как Л.О. Красавчикова, Н.С. Малеин, М.Н. Малеина (гражданско-правовой аспект), Г.Д. Мепарашвили, И.Л. Петрухин, Т.Е. Сарсенбаев, И.В. Смолькова (уголовно-процессуальный аспект), в уголовно-правовом смысле можно найти некоторые аспекты тайны в учебниках

по Особенной части уголовного права (в основном российских), в работах С.И. Никулина, Г.К. Рахимжановой, С.Я. Улицкого, А.А. Фатьянова и др.

Следует согласиться в целом с мнением И.В. Смольковой, выделяющей шесть характерных признаков тайны. Определение тайны, на наш взгляд, должно быть дано в самом законе для единообразного и правильного применения уголовно-правовых норм, связанных с ней. Исходя из оснований, являющихся предметом той или иной тайны, в Уголовном кодексе Республики Казахстан (далее – УК РК) выделены следующие ее виды:

1) государственная (в т. ч. военная) – ст. 165, 166, 172, 173, 386;

2) профессиональная (адвокатская, врачебная, банковская, коммерческая, усыновления, исповеди, голосования, переписки, телефонного разговора, почтового и телеграфного сообщения, нотариальная, журналистского расследования, часть которой образуют доверенные личные тайны граждан) – ст. 135, 142, 143, 147, 155, 184, 200, 322, 355, 356;

3) личная (дневники, письма, архив, документы) – ст. 142, 184;

4) семейная – ст. 135, 142.

Профессиональную тайну (в чистом виде) можно подразделить на такие разновидности, как служебная, коммерческая, производственная, дипломатическая, депутатская. Ответственность за ее разглашение предусмотрена ст. 112, 173, 184, 200, 355, 356, 386 УК РК.

Остановимся подробнее на рассмотрении института врачебной тайны, за разглашение которой установлена уголовная ответственность по ст. 144.

Среди средств, выступающих гарантией реализации частных интересов, в область которых входят личные, семейные тайны человека, наиболее значимыми являются уголовно-правовые меры. Как справедливо указывалось в литературе «...частный интерес как объект уголовно-правовой охраны рассматривался лишь через призму государственных интересов, он не являлся самостоятельным объектом уголовно-правовой охраны наряду с государственными и общественными интересами».

Человек нередко обращается к медицинским работникам, доверяя им свои личные и семейные тайны. Разглашение их могло бы причинить ущерб чести и достоинству граждан, а главное – воспрепятствовать обращению больных к врачам для исцеления и профилактики заболевания.

Понятие врачебной тайны давалось ранее в ч.1 ст.16 Основ законодательства о здравоохранении СССР. Этот вопрос один из актуальных и сложных вопросов медицинской деонтологии. В настоящее время неординарная ситуация сложилась по поводу сохранения врачебной тайны в отношении больных СПИДом.

Термин «врачебная тайна» сложился исторически. Но правильнее было бы говорить о «медицинской тайне», поскольку если помощь оказывается в лечебном учреждении, то обязанность обеспечить тайну несет это учреждение, а помощь вне лечебного учреждения (на улице, в общественном транспорте, дома) может быть оказана не только врачом, но и иным медицинским работником. В связи с этим целесообразно внести терминологическое уточнение в текст закона (ст. 144 УК). Под неправомерным разглашением врачебной тайны следует понимать распространение без какой-либо необходимости и согласия пациента, близких ему лиц, медицинским работником сведений о болезни, интимной, семейной сторонах жизни больного, могущих привести к тяжким последствиям, совершенное умышленно или неосторожно.

Субъектами врачебной тайны являются все медицинские работники, имеющие высшее (врачи), среднее специальное медицинское образование (сестры) и не имеющие такового (няни, сиделки, регистраторы).

Полагаем, что обязанность хранить врачебную тайну должна распространяться и на студентов медицинских (и других) вузов и колледжей, проходящих практику в лечебных учреждениях. Объект врачебной тайны составляют сведения о болезни, интимной и семейной жизни пациента. Такие сведения медицинские работники могут получить в результате осмотра, наблюдения, со слов пациента, его родственников, истории болезни или другой документации, а также от других медицинских работников (например, в порядке консультации).

В содержание медицинской тайны входят следующие сведения:

- 1) о самом факте обращения за медицинской помощью (диагноз, течение, прогноз);
- 2) болезни;
- 3) применяемых методах лечения и их эффективности;
- 4) лице, обратившемся за помощью, – его прошлым, привычках, наклонностях, физических и психических недостатках, интимных связях и т. п.;
- 5) семье больного и укладе жизни в доме;
- 6) данные о наследственности в роду и т. д.

Таким образом, сведения можно подразделить на две группы: а) собственно медицинские данные и б) информация о личной жизни больного, полученная в процессе исполнения медицинских обязанностей.

Медицинские работники должны хранить в тайне как те, так и другие данные. Это медицинская, а не только врачебная тайна, поэтому вопрос

об этом поднимался юристами и врачами давно, законодатель сузил название статьи, хотя содержание значительно шире.

С развитием частной медицины характерны предпринимательство, конкуренция, повышенная забота о репутации врачей в смысле гарантирования сохранения врачебной тайны даже в ущерб интересам общества. Для государственной же медицины (она пока еще существует) главным является публичный интерес, сквозь который рассматривается пациент со всеми его болезнями, очными и семейными тайнами. Беспрепятственная «циркуляция» информации о больном и его болезни (болезнях) внутри системы учреждений здравоохранения – одно из свойств государственного врачевания. Врачам и другим медицинским работникам предписано сообщать сведения о болезни по требованию следственных и судебных органов, органов дознания и прокуратуры. Врачи правомочны сообщать о венерических и других опасных инфекционных заболеваниях другим органам здравоохранения для наблюдения за больным, лечения, выявления лиц, подвергнувшихся заражению, и для профилактики. Является допустимым сообщение сведений о болезни и ее прогнозе родственникам больного, чтобы поставить в известность о полагаемом исходе заболевания и его течении; а также предупредить распространение опасного инфекционного заболевания в семье. Для достижения последней цели допустимо информирование лиц, вступающих в брак. Это предупреждает появление больной семьи и больного потомства.

Сведения о психическом заболевании согласно ст. 95 «Врачебная тайна» нового Кодекса Республики Казахстан от 18 сентября 2009 г. № 193-IV «О здоровье народа и системе здравоохранения» сообщаются близким родственникам больного, органам опеки и попечительства, а также органам расследования, прокуратуре и суду, если они им необходимы.

Ст. 95 настоящего Кодекса гласит:

«1. Информация о факте обращения за медицинской помощью, состоянии здоровья гражданина, диагнозе его заболевания и иные сведения, полученные при его обследовании и (или) лечении, составляют врачебную тайну.

2. Не допускается разглашение сведений, составляющих врачебную тайну, лицами, которым они стали известны при обучении, исполнении профессиональных, служебных и иных обязанностей, кроме случаев, установленных пунктами 3 и 4 настоящей статьи.

3. С согласия пациента или его законного представителя допускается передача сведений, составляющих врачебную тайну, другим физическим и

(или) юридическим лицам в интересах обследования и лечения пациента, для проведения научных исследований, использования этих сведений в учебном процессе и иных целях.

4. Представление сведений, составляющих врачебную тайну, без согласия гражданина или его законного представителя допускается в следующих случаях:

1) в целях обследования и лечения гражданина, не способного из-за своего состояния выразить свою волю;

2) при угрозе распространения заболеваний, представляющих опасность для окружающих;

3) по запросу органов дознания и предварительного следствия, прокурора, адвоката и (или) суда в связи с проведением расследования или судебного разбирательства;

4) при оказании медицинской помощи несовершеннолетнему или недееспособному лицу для информирования его законных представителей;

5) при наличии оснований полагать, что вред здоровью гражданина причинен в результате противоправных деяний.

5. Не допускается включение и использование в автоматизированных базах данных без разрешения пациента информации персонализированного характера, касающейся его частной жизни.

Не допускается подключение автоматизированных баз данных, имеющих персонализированный характер, к сетям, связывающим их с другими базами данных, без разрешения пациентов при использовании информации персонализированного характера, касающейся их частной жизни».

Возникает вопрос о сохранении врачебной тайны после смерти пациента. Существует мнение об абсолютном характере медицинской тайны, в том числе и после смерти гражданина. Законодательство, медицинская и правовая наука отрицают абсолютный характер врачебной тайны и допускают возможность ее разглашения в установленных законом случаях.

Все сведения о болезни, семейной и интимной жизни умершего остаются объектом врачебной тайны с целью обеспечения охраны его доброго имени и репутации его родственников, однако возможно раскрытие отдельных сведений, если это вызвано интересами родных, наследников умершего.

По требованию следственных и судебных органов руководители учреждений здравоохранения должны сообщать необходимые сведения о случаях убийств, самоубийств, отравлений, нанесения телесных поврежде-

ний, незаконных абортов. Подобного рода данные нужны для расследования преступлений и выявления виновных лиц, укрепления законности и правопорядка, что в конечном счете обеспечивает безопасность населения, его жизни и здоровья.

Важно подчеркнуть, что такая информация не должна рассматриваться как нарушение, исключение из правил о сохранении врачебной тайны, поскольку сведения сообщаются лишь указанным в законе органам, на которые также распространяется обязанность сохранения тайны (см. соответствующие статьи УПК РК).

Особо следует остановиться на вопросе тайны диагноза в документах о временной нетрудоспособности. Обращает внимание нарушение врачебной тайны путем точного указания диагноза в листке нетрудоспособности. Поскольку этот документ является не только медицинским, но и юридическим, финансовым, то диагноз заболевания становится известным многим работникам учреждения, членам профкома, а через них – другим рабочим и служащим.

Обязанность лечебного учреждения (врача) сохранять врачебную тайну не должна препятствовать информации и гласности в целях развития медицинской науки. В специальной литературе и в выступлениях на медицинских конференциях используется информация о заболеваниях, травмах, способах и результатах лечения, но без указания имени пациента, публикуются фотографии, по которым нельзя установить его личность. При соблюдении этих обязательных условий действия медицинских работников и при отсутствии согласия пациентов на научную информацию не являются нарушением врачебной тайны, так как такая информация не идентифицирует конкретную личность.

Потребность в сообщении сведений, составляющих медицинскую тайну, следователю и суду возникает во многих случаях, в частности по делам об умышленном заражении венерической болезнью (время обращения к врачам, выявленные половые связи, диагноз); по делам, где возникла надобность решить вопрос о вменяемости обвиняемого или технической способности свидетелей и потерпевших давать показания (нахождение лица на учете в психдиспансере, диагноз, сведения о больном, зафиксированные в истории болезни); по делам о преступных абортах (обращалась ли женщина к врачу, что было выявлено при гинекологическом обследовании и т. п.); по делам об убийствах, телесных повреждениях, изнасиловании (когда и при каких обстоятельствах обращались потерпевшие к врачу, какие телесные повреждения и следы или выявлены, что известно врачу об

их происхождении); по делам об убийствах с расчленением неопознанного трупа (индивидуальные особенности пропавших без вести: строение зубов, наличие коронок и пломб, анатомические дефекты); по делам о симуляции заболеваний с целью уклонения от воинской службы (течение болезни, признаки, указывающие на симуляцию) и т. д.

Существуют три процессуальных способа установления сведений, составляющих врачебную тайну: 1) допросы медицинских работников в качестве свидетелей; 2) поручение врачам проведения судебно-медицинской и судебно-психиатрической экспертиз, а в некоторых странах СНГ – и судебно-медицинских освидетельствований; 3) осмотры и выемки медицинских документов: историй болезни, рентгеновских снимков, лабораторных анализов и др. К непроцессуальным способам установления данных о болезни следует отнести получение различных медицинских справок и выписок из историй болезни.

Гарантии сохранения медицинской тайны состоят в том, что следователь, дознаватель, прокурор, судьи, технические работники правоохранительных органов (например, секретари судебных заседаний), получив от врачей сведения медицинского характера, не вправе их разглашать.

Ст. 144 УК РК «Разглашение врачебной тайны» (такая норма содержится и в Кыргызской Республике) гласит:

«1. Разглашение медицинским работником без профессиональной или служебной необходимости сведений о заболевании или результатах медицинского освидетельствования пациента, – наказывается штрафом в размере до трехсот месячных расчетных показателей либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от двух до пяти лет, либо исправительными работами на срок до двух лет.

2. То же деяние, повлекшее тяжкие последствия, – наказываются лишением свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового» (в редакции Закона РК №393-IV от 18 января 2011 г.).

Норма расположена в гл.3 «Преступления против конституционных и иных прав и свобод человека и гражданина».

Родовым объектом соответственно являются общественные отношения, возникающие по поводу обеспечения конституционных и иных прав и свобод человека и гражданина. По видовому объекту все преступления в этой главе подразделяются на три группы: преступления против политиче-

ских прав и свобод, преступления против трудовых (социальных) прав и свобод, преступления против личных прав и свобод, куда относится разглашение врачебной тайны. Непосредственным объектом являются те блага, интересы, что обеспечивают личную и семейную тайну каждого отдельного пациента (больного).

Объективная сторона выражается в активных действиях, выразившихся в разглашении медицинским работником без профессиональной или служебной необходимости сведений о заболевании или результатах медицинского освидетельствования пациента (например, о раковых, венерических, инфекционных заболеваниях), при освидетельствовании – обнаружении следов изменения пола у транссексуалов, внешних изменениях при некоторых заболеваниях, отсутствии каких-либо частей, половых органов и т. д.

Преступление окончено с момента разглашения таких сведений медиками работниками другим лицам.

Субъективная сторона по ч.1 ст.144 выражается в прямом или косвенном умысле (когда к наступившим последствиям виновный относится безразлично или сознательно допускает их из какой-либо личной заинтересованности), мотивы и цели могут быть различными. По ч.2 – по неосторожности, когда наступают тяжкие последствия. В.А. Глушков считает, что разглашение врачебной тайны может быть совершено по грубой неосторожности. Субъектами преступления являются специальные субъекты – только медицинские работники.

Часть 2 ст. 144 предполагает один квалифицирующий признак – наступление тяжких последствий (затягивание процесса излечения, провоцирование других ruinических заболеваний, развитие психического заболевания, самоубийства или попытка его совершения и т. д.).

До введения ст.144 УК РК уголовное законодательство лишь частично предусматривало ответственность за неправомерное разглашение врачебной тайны: разглашение тайны усыновления, разглашение данных дознания или предварительного следствия.

Признается гуманным и вполне оправданным сообщение врачом близким родственникам больного, без согласия на то самого больного, сведений о характере болезни, возможных последствиях, способах и методах лечения и т. д. Подобные действия больше имеют нравственную окраску, нежели профессиональную или служебную необходимость. Как справедливо отмечалось в печати, возникает при этом ряд вопросов. Образуют ли, в данном случае, действия врача состав преступления? Вопрос может быть



решен в зависимости от того, как на это будет реагировать непосредственно больной. Будет ли он считать, что его честь и достоинство поруганы и в его отношении совершено преступление? В случае обращения больного в правоохранительные органы в целях защиты своих прав и законных интересов закон должен будет защищать интересы последнего, несмотря на то, что врач «хотел как лучше» и сообщил сведения только близким родственникам больного. Это обстоятельство также требует своего законодательного разрешения. Применение рассматриваемой нормы служит надежной защитой личных прав и свобод человека и гражданина от преступных посягательств.

В заключение, хотелось бы отметить, что одним из принципов государственной политики в области здравоохранения согласно Кодексу Республики Казахстан от 18 сентября 2009 г. № 193-IV «О здоровье народа и системе здравоохранения» является «отнесение здоровья населения, безопасности, эффективности и качества лекарственных средств к факторам обеспечения национальной безопасности» (п.17 ст.4).

*Д. Н. Сухих* \*

## **Правовые проблемы регулирования и применения личной и семейной тайны в Российской Федерации**

В статье содержится обзор основных проблем, которые возникают в практике применения понятий «личная тайна» и «семейная тайна» в связи с отсутствием законодательного определения указанных видов тайн. Автором предлагается подход к решению описанных проблем, базирующийся на понимании данных видов тайн как собирательных понятий, включающих в себя иные, уже закрепленные в федеральных законах, виды тайн, касающиеся разнообразных личных и семейных правоотношений.

The article provides an overview of the main issues that arise in the application of the concepts of "personal secret" and "family secret" in the absence of legislative definition of these species secrets. The author proposes an approach to solving the problems described above, based on an understanding of these types of secrets as a collective term, which include other already enshrined in the federal laws kinds of secrets on a variety of personal and family relationships.

*Ключевые слова:* личная и семейная тайна, частная жизнь, доступ к информации, архивы.

*Key words:* personal and family secrets, privacy, access to information and archives.

В настоящее время в Российской Федерации на законодательном уровне закреплено существование таких видов тайн, как личная и семейная.

Свое закрепление в современном российском законодательстве эти виды тайн получили еще в 1993 г. при принятии Конституции РФ. В ч. 1 ст. 23 Конституции РФ было установлено, что каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени.

В развитие этой конституционной нормы понятие «личная и семейная тайна» впоследствии появилось в различных законодательных актах.

---

\* Руководитель юридического направления Фонда поддержки инициатив в области свободы информации (Фонд свободы информации).

Так, ч. 1 ст. 150 Гражданского кодекса РФ закрепляет личную и семейную тайну в качестве одного из нематериальных благ, принадлежащих гражданину. Упоминание о «личной и семейной тайне» можно встретить также в Уголовном кодексе РФ (ст. 137), Федеральных законах: «О персональных данных» (ст. 2), «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (ст. 9), «Об оперативно-розыскной деятельности» (ст. 5), «Об архивном деле в Российской Федерации» (ст. 25), «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (ст. 4), «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» (ст. 4) и др.

Таким образом, категориальное значение определений «личная» и «семейная» тайна получило безусловное признание в российском законодательстве в качестве видов охраняемых законом тайн (наряду с государственной, коммерческой тайной и др.).

Тем не менее, несмотря на неоднократно встречающиеся упоминания этих тайн в различных нормативных правовых актах, в российском законодательстве до сих пор отсутствует легальное определение понятий «личная тайна» и «семейная тайна». Более того, в действующих нормативных правовых актах не закреплены даже критерии отнесения той или иной информации к этим видам тайн.

Указанное обстоятельство является достаточно серьезным пробелом в правовом регулировании института личной и семейной тайны, а также причиной множества спорных ситуаций, возникающих в правоприменительной практике.

Одна из сфер, где наиболее часто встречаются случаи применения личной и семейной тайны как основания для ограничения конституционного права граждан на свободный поиск и получение информации, – доступ к архивным документам.

В настоящее время ч. 3 ст. 25 Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации» устанавливает ограничение на доступ к архивным документам, содержащим сведения о личной и семейной тайне гражданина, его частной жизни, а также сведения, создающие угрозу для его безопасности, на срок 75 лет со дня создания указанных документов (доступ к таким документам может быть предоставлен ранее истечения этого срока только с письменного разрешения гражданина, а после его смерти – с письменного разрешения наследников данного гражданина).

На практике эта норма зачастую служит серьезным препятствием в доступе исследователей к различным архивным документам и затрудняет

их работу. Отсутствие четкого определения понятий «личная тайна» и «семейная тайна» позволяет архивным работникам толковать это понятие по своему усмотрению, в результате чего на практике возникают ситуации, при которых одна и та же информация в одном архиве закрывается от исследователей, а в другом – выдается без ограничений.

Кроме того, отсутствие законодательных критериев отнесения информации к личной и семейной тайне может приводить к произвольному и необоснованному ограничению доступа исследователей к архивным материалам.

Так, в практике Фонда свободы информации<sup>1</sup> имелся ряд судебных дел, в рамках которых пользователем оспаривались отказы различных архивов в предоставлении ему документов со ссылкой на личную и семейную тайну. В процессе судебного разбирательства по одному из таких дел выяснилось, что сотрудник архива закрыл доступ исследователю к документу, содержащему сведения о совершении конкретным лицом преступления (такую информацию сотрудник архива квалифицировал как сведения, составляющие личную тайну гражданина). Между тем отнесение подобной информации к личной тайне не может быть признано обоснованным.

В соответствии с определением Конституционного Суда РФ от 9 июня 2006 г. № 248-О право на неприкосновенность частной жизни (ст. 23, ч. 1, Конституции Российской Федерации) означает предоставленную человеку и гарантированную государством возможность контролировать информацию о самом себе, препятствовать разглашению сведений личного, интимного характера. В понятие «частная жизнь» включается та область жизнедеятельности человека, которая относится к отдельному лицу, касается только его и не подлежит контролю со стороны общества и государства, если она носит непротивоправный характер.

Таким образом, исходя из разъяснений Конституционного Суда РФ сведения о совершении лицом противоправных действий (в том числе преступления) не могут считаться тайной его частной жизни. Тем не менее сотрудником архива в конкретном случае был закрыт доступ исследователя к подобной информации, что произошло в том числе по причине отсутствия четких законодательных критериев отнесения информации к личной и семейной тайне.

---

<sup>1</sup> Подробнее о деятельности данной организации можно узнать с помощью ее сайта в сети Интернет: [www.svobodainfo.org](http://www.svobodainfo.org).

Стоит сразу оговориться, что понятия «частная жизнь» и «личная и семейная тайна» не являются тождественными друг другу. Применительно к соотношению этих понятий необходимо отметить, что «личная и семейная тайна» и «частная жизнь» соотносятся между собой как часть и целое, что усматривается из анализа отдельных норм законодательства, в которых применяются эти понятия. Так, ч. 8 ст. 9 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» устанавливает, что «запрещается требовать от гражданина (физического лица) предоставления информации о его частной жизни, в том числе информации, составляющей личную или семейную тайну, и получать такую информацию помимо воли гражданина (физического лица), если иное не предусмотрено федеральными законами». Из указанной нормы следует, что понятие «частная жизнь» является более широким по сравнению с понятием «личная и семейная тайна», при этом «личная и семейная тайна» является составной частью понятия «частная жизнь». Таким образом, к «частной жизни» лица могут относиться не только сведения, составляющие «личную и семейную тайну» гражданина, но также и иные сведения, касающиеся его частной жизни, но не являющиеся «личной» и «семейной» тайной.

Отсутствие легального определения понятия личной и семейной тайны на практике не только приводит к произвольному ограничению прав конкретных лиц на доступ к информации, но и создает угрозу привлечения к уголовной ответственности за незаконный сбор и распространение определенных сведений без достаточных к тому оснований.

Наиболее ярким примером, иллюстрирующим данную проблему, является уголовное дело архангельского историка Н.М. Супруна<sup>2</sup>.

В 2009 г. в следственном управлении Следственного комитета при прокуратуре РФ по Архангельской области и Ненецкому автономному округу было возбуждено уголовное дело в отношении заведующего кафедрой отечественной истории Северного Арктического федерального университета, профессора, доктора исторических наук Супруна Михаила Николаевича, обвиняемого по ч. 1 ст. 137 УК РФ (незаконное собирание или распространение сведений о частной жизни лица, составляющих его личную или семейную тайну, без его согласия), а также бывшего начальника ИЦ УВД по Архангельской области Дударева Александра Василье-

---

<sup>2</sup> Материалы по данному уголовному делу размещены в Регистре судебных дел на сайте Фонда свободы информации: <http://www.svobodainfo.org/register/ticket/377>

вича, обвиняемого по ч. 1 ст. 286 УК РФ (превышение должностных полномочий). 8 декабря 2011 г. Октябрьский районный суд г. Архангельска признал обоих обвиняемых полностью виновными в предъявленном им обвинении. В отношении А.В. Дударева суд вынес приговор, которым назначил ему наказание в виде лишения свободы сроком на один год условно с испытательным сроком один год. В отношении М.Н. Супруна суд вынес постановление, которым прекратил уголовное преследование в связи с истечением сроков давности, т. е. освободил его от уголовной ответственности по нереабилитирующему основанию.

В рамках данного уголовного дела М.Н. Супрун обвинялся в том, что он, работая в архиве ИЦ УВД по Архангельской области, подготовил базу данных о фактах репрессий в отношении немцев, проживавших в СССР в период Великой Отечественной Войны. Данная база была необходима историку для создания очередной «Книги памяти репрессированных». Конкретно М.Н. Супруну ставится в вину сбор сведений о том, что потерпевшие:

- а) были вывезены немецкими оккупационными властями в Германию или Польшу, а затем вернулись в СССР по репатриации;
- б) были призваны и служили в немецкой армии, принимали участие в боевых операциях против Красной армии;
- в) были взяты в плен советскими войсками и направлены в лагерь для военнопленных;
- г) были осуждены советскими судебными органами;
- д) прибыли из Германии по репатриации и состояли на учете в спецпоселении в Архангельской области.

Таким образом, по версии обвинения, М.Н. Супрун совершил сбор сведений о частной жизни лиц, составляющих их личную или семейную тайну, тем самым нарушив неприкосновенность частной жизни репрессированных спецпоселенцев. А.В. Дударев обвинялся и был признан виновным в том, что разрешил М.Н. Супруну доступ к архивным документам, тем самым превысив свои должностные полномочия.

При отнесении собранной М.Н. Супруном информации к личной и семейной тайне суд первой инстанции руководствовался мнением потерпевших – родственников спецпоселенцев, которые считали, что собранные М.Н. Супруном сведения являются их личной или семейной тайной, поскольку они якобы носят некомплементарный характер и распространение таких сведений может нанести им репутационный ущерб.

Избранный судом подход свидетельствует о том, что на практике, в том числе и прежде всего связанной с доступом к архивным документам, правоприменители основывают свои решения не на законе, а на субъективном мнении лиц, которые (как это было с потерпевшими в данном уголовном деле) могут быть так или иначе заинтересованы в исходе дела. Между тем одного лишь желания гражданина скрыть какие-то касающиеся его сведения, пусть даже некомплементарного характера, не может быть достаточно для их отнесения к какой-либо тайне вообще, и к личной или семейной тайне, в частности.

Применительно к собранным М.Н. Супруном сведениям квалификация их в качестве «личной и семейной тайны» представляется не в полной мере обоснованной. Сведения о репрессиях носят публичный характер, поскольку одной из сторон в этих правоотношениях выступало государство, в связи с чем эти сведения, в том числе биографические данные репрессированных лиц, не могут быть признаны «личной» и «семейной» тайной.

В настоящее время М.Н. Супруном и его защитником адвокатом И.Ю. Павловым подана жалоба в Конституционный Суд РФ по вопросу о нормативной неопределенности положений ст. 137 УК РФ, связанной с использованием в этой статье дефиниций «личная тайна» и «семейная тайна», определения которых в настоящее время законодательно не закреплены<sup>3</sup>.

Таким образом, в действующем российском законодательстве выявлен пробел, связанный с отсутствием законодательного раскрытия понятий «личная тайна» и «семейная тайна». Отсутствие четких норм позволяет произвольно ограничивать доступ граждан к архивам, а также создает угрозу привлечения лиц к уголовной ответственности без достаточных к тому оснований.

Исправлению создавшейся ситуации могло бы способствовать внесение в ряд нормативных правовых актов (в том числе в архивное законодательство) соответствующих изменений, которые бы восполнили вышеуказанный пробел, а именно закрепили бы определения понятий «личная» и «семейная» тайна.

При этом предлагается исходить из следующего подхода к пониманию указанных видов тайн.

---

<sup>3</sup> Данная жалоба в Конституционный Суд РФ размещена в Регистре судебных дел на сайте Фонда свободы информации: <http://www.svobodainfo.org/register/attachment/ticket/375/ZalobaKSRF28032012.doc>

«Личную» и «семейную» тайну стоит понимать не как самостоятельные виды тайн, а как собирательные понятия. Такой подход к определению понятий названных тайн исходит из того, что личная и семейная тайна по сути объединяет под собой уже существующие и закрепленные в отдельных федеральных законах виды тайн, касающиеся разнообразных личных и семейных правоотношений. Например, к личной тайне можно отнести такие виды тайн, как врачебная (установлена ст. 61 Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан), тайна завещания (установлена ст. 1123 ГК РФ); примером же семейной тайны является тайна усыновления (установлена ст. 139 Семейного кодекса РФ).

Наличие такого подхода подразумевает, что при ограничении прав граждан, в том числе права на доступ к информации, под предлогом защиты личной и семейной тайны такое ограничение должно быть обосновано не просто ссылкой на «личную» или «семейную» тайну, а ссылкой именно на конкретный вид определенной в федеральном законе тайны, которая по своему характеру относится к личной или семейной тайне. Только при таком условии ограничение прав граждан на доступ к информации и иных прав со ссылкой на личную и семейную тайну будет считаться правомерным.

Чтобы указанный подход получил свое применение на практике, необходимо внести изменения в законодательство и включить в федеральный закон (например, в Федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации») определения понятий «личной» и «семейной» тайны, отражающие суть данного подхода. Для этого определения указанных видов тайн можно сформулировать примерно следующим образом:

- личная тайна – информация, относящаяся к конкретному физическому лицу и касающаяся его имущественных или личных неимущественных прав, которая отнесена федеральными законами к конкретному виду охраняемой федеральным законом тайны;

- семейная тайна – информация, относящаяся к конкретному лицу и касающаяся его прав, возникающих из семейных правоотношений, которая отнесена федеральными законами к конкретному виду охраняемой федеральным законом тайны.

Представляется, что указанные меры позволят разрешить существующие проблемы в регулировании и применении личной и семейной тайны.



*И. А. Тропов \**

## **ЦСУ и тайны советской сельскохозяйственной статистики первой половины 1920-х гг.**

В статье рассматривается начавшаяся с лета 1921 г. борьба Госплана и ЦСУ по вопросу о достоверности данных государственной сельскохозяйственной статистики. Проанализирована позиция высшего политического руководства страны в данной дискуссии. Рассматриваются аргументы сотрудников Госплана о «преуменьшенных» данных ЦСУ. Анализируются факторы, влиявшие на активизацию межведомственной борьбы в начале 20-х гг. и причины, побуждавшие ЦСУ к поиску компромисса с Госпланом.

This article discusses which started with the summer of 1921, the struggle of Gosplan and the CSO on the accuracy of the data state agricultural statistics. Analyze the position of the top political leadership of the country in this discussion. Considered the arguments of the State Planning Commission staff about the “understatement” of the data of the CSO. The factors that influenced the strengthening interagency struggle in the early 20's. and motivations of the CSO to seek a compromise with the State Planning Commission.

*Ключевые слова:* Госплан, Центральное статистическое управление (ЦСУ), Совет труда и обороны (СТО), Совет народных комиссаров (Совнарком), новая экономическая политика (нэп), сельскохозяйственная статистика, урожайность, посевные площади, недоучет, поправки на недоучет, достоверность/недостоверность статистических данных.

*Key words:* State Planning Commission, the Central Statistical Office (CSO), the Council of Labor and Defense (STO), the Council of People's Commissars (Sovnarkom), the New Economic Policy (NEP), agricultural statistics, yield, crop area, underestimation, adjusting for underreporting, the reliability / unreliable statistics.

Историки и экономисты, занимающиеся изучением различных вопросов аграрного развития нэповской России, широко используют в своих работах официальные данные Центрального статистического управления (ЦСУ), а также опубликованные в 1934 г. данные Центрального управле-

---

\* Кандидат исторических наук, доцент кафедры истории Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена.

ния народно-хозяйственного учета (ЦУНХУ) при Госплане СССР<sup>1</sup>. В самом общем виде эти данные свидетельствуют о сравнительно высоких темпах восстановления и роста посевных площадей и зернового производства после перехода страны весной 1921 г. к новой экономической политике (НЭП).

На основе данных ЦСУ и ЦУНХУ исследователи приходят к выводу о противоречивом, но всё же эффективном характере нэповской модели. При этом одни ученые связывают кризис и отказ от нэпа в конце 20-х гг. с быстрым ростом промышленности и доли городского населения при переходе к политике индустриализации<sup>2</sup>, а другие отводят решающую роль в свертывании нэпа идеологии правящей коммунистической партии и политическим интересам ее руководства во главе с И.В. Сталиным<sup>3</sup>.

Сложившаяся в историографии концепция нэпа нуждается, на наш взгляд, в серьезной корректировке. До сих пор исследователями слишком мало внимания уделяется тому, что советская сельскохозяйственная статистика 20-х гг. таит в себе немало тайн, без раскрытия которых невозможно приблизиться к объективной оценке нэповской России.

Иначе, как таинственной, трудно назвать ситуацию, сложившуюся в вопросе достоверности статистических данных, касающихся посевных площадей и урожайности в 20-е гг. Внешняя сторона этого вопроса выглядит следующим образом. Вскоре после перехода к нэпу у политического руководства страны и у руководителей центральных органов государственного управления сформировалось представление о том, что данные сельскохозяйственной статистики ЦСУ не верны, они слишком занижены. Возобладала идея о том, что получить «достоверные» сведения о посевных площадях и урожайности зерновых можно только путем внесения определенных «поправок» в первоначальные данные ЦСУ. Этими «уточненными» цифрами и пользуется большинство современных ученых. Попробуем выяснить, какие же тайны пыталась скрыть власть, добиваясь «свободы рук» в манипулировании статистическими данными?

---

<sup>1</sup> См., напр.: Ляшенко П.И. Русское зерновое хозяйство в системе мирового хозяйства. М., 1927; Данилов В.П. Советская доколхозная деревня: население, землепользование, хозяйство. М., 1977.

<sup>2</sup> Данилов В.П. Создание материально-технических предпосылок коллективизации сельского хозяйства в СССР. М., 1957. С. 98; Мошков Ю.А. Зерновая проблема в годы сплошной коллективизации. М., 1966. С. 14.

<sup>3</sup> Шишкин В.А. Власть. Политика. Экономика. Послереволюционная Россия (1917–1928 гг.). СПб., 1997; Гимпельсон Е.Г. НЭП и советская политическая система. 20-е годы. М., 2000.

Начиная с лета 1921 г. и далее на протяжении всего десятилетия нарастала волна критики деятельности ЦСУ в области сбора и обработки данных сельскохозяйственной статистики. Как нам удалось установить<sup>4</sup>, одна из первых «атак» на ЦСУ, предпринятая руководством Госплана, началась 6 июля 1921 г. В этот день состоялось заседание подкомиссии Госплана по учету и распределению, на которой с докладом «О размерах потребления хлебных продуктов» выступил член коллегии ЦСУ, заведующий отделом статистики потребления и распределения А.Е. Лосицкий. Основываясь на данных ЦСУ, он предложил считать в качестве «пониженной» нормы потребления хлебной продукции (без расходов на скот и без учета картофеля) 12 пудов в год на одного человека, а в качестве «голодной» нормы потребления хлебных продуктов и картофеля (в переводе на зерно) – 9,5 пудов<sup>5</sup>. Прений, как таковых, по этому докладу не было. Выступил лишь сотрудник Госплана С.Г. Струмилин, который высказался «против методов исчисления» ЦСУ и предложил взять за основу более низкую (по сравнению с предлагаемой А.Е. Лосицким) норму потребления – 7,5 пудов на душу (без добавления на скот). «Больше государство дать не может», – подчеркнул он<sup>6</sup>.

Вскоре в газете «Экономическая жизнь» появилась статья С.Г. Струмилина «Продовольственные ресурсы», в которой автор обвинял ЦСУ в недоучете чистых сборов хлебов. По мнению Струмилина, в 1920 г. было «недоучтено» 615 млн пудов сбора, т.е. около 23 % итога. Дальнейший ход его рассуждений вскрывает истинные цели этой «поправки». «Мы можем твердо рассчитывать, – отмечал он, – что если по данным урожайной статистики предстоящий чистый сбор оценивается в 1600–1900 мил пудов хлебов и зернофуража, то в действительности он достигнет не менее 2200–2500 мил пудов». Механически перенося ничем не подтвержденные выводы относительно данных за 1920 г. на все последующие исчисления ЦСУ, С.Г. Струмилин объективно выражал узковедомственные интересы Наркомпрода и одновременно фискально-политические интересы власти, считая, что приведенные им данные подтверждают реальность «намеченных размеров продналога» и перспектив товарообмена<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Подробнее см.: Тропов И.А. «Национализация информации»: Политическая власть и ЦСУ в послереволюционной России. СПб., 2007. С. 131–132.

<sup>5</sup> Российский государственный архив экономики (РГАЭ). Ф. 4372. Оп. 13. Д. 2. Л. 41–42.

<sup>6</sup> Там же. Л. 42.

<sup>7</sup> Экономическая жизнь. 1921. 22 июля.

Разумеется, экономисты Госплана прекрасно осознавали необходимость поиска аргументов, подтверждающих тезис о «преуменьшенных» данных ЦСУ. Наиболее популярной в 20-е гг. стала позиция, сформулированная Ю. Лариным (А.М. Лурье). В статье «Наши урожаи», констатируя необходимость введения «поправки на жизнь», автор сообщал своим читателям, что крестьяне скрывают сведения о своем хозяйстве, а следовательно, итоговые данные ЦСУ являются преуменьшенными. Так же, как и С.Г. Струмилин, автор указанной статьи полагал, что если «поправить» данные ЦСУ, то можно сделать вывод о том, что существует «реальный избыток при неурожае нынешнего года», значит, можно легко собрать с населения «те примерно 350 млн пудов продналога, о которых идет речь...»<sup>8</sup>. В следующем году в статье «Тайны и чудеса советского земледелия» Ю. Ларин вновь отстаивал необходимость внесения поправок в данные ЦСУ, доказывая правоту Госплана<sup>9</sup>.

Сотрудники Госплана и Конъюнктурного института Наркомата финансов СССР активно занимались собственными расчетами для того, чтобы определить, какие именно поправки необходимо внести в данные ЦСУ. Построенные ими в 1922–1923 гг. хлебофуражные балансы содержали данные о валовом сборе хлебов в стране на 31 % выше, чем аналогичные данные ЦСУ за тот же период (3096 млн пуд по данным Конъюнктурного института НКФ против 2356 млн пуд по данным ЦСУ за 1922 г.). Этот процент и был объявлен «процентом недоучета» ЦСУ<sup>10</sup>. Однако же принятый И.В. Кочетковым анализ методики производимых ведомствами расчетов показал, что Госплан и Конъюнктурный институт «подменяли статистику ЦСУ собственными исчислениями, основанными на гипотетических предположениях и содержащих грубые расчетные ошибки». К последним ученый относил «двойной счет» в балансе Конъюнктурного института, некорректную формулу Госплана по расчету расхода семян, искусственно связывавшую два показателя – потребность в зерне и размер посевной площади под зерновыми культурами, а также игнорирование импорта в расчетах двух вышеуказанных ведомств<sup>11</sup>.

Несостоятельность выдвигаемых против ЦСУ обвинений отчетливо проявляется и с другой стороны. Специально созданная в ноябре 1923 г.

---

<sup>8</sup> Правда. 1921. 24 июля.

<sup>9</sup> Правда. 1922. 31 окт.

<sup>10</sup> Экономический бюллетень Конъюнктурного института. 1923. № 9–10. С. 36.

<sup>11</sup> Кочетков И.В. Зерновое производство СССР в 1923–1926 гг.: дис. ... канд. ист. наук. СПб., 1998. С. 37, 42–43.

комиссия ЦСУ, рассмотрев вопрос о факторах, оказывавших влияние на отклонение среднего значения выборочных данных при проведении исследований ЦСУ, пришла к важному заключению. С одной стороны, признавалось, что под воздействием «теоретических дефектов» исследования («нарушение механичности выборки, повышающее показатели среднего хозяйства и невозможность во всех случаях проверить число домохозяев, даваемое по налоговым спискам с некоторой тенденцией к преувеличению») происходит некоторое преувеличение посевной площади. С другой стороны, под воздействием «недоверчивого отношения» крестьян к проводимым опросам возможно и преуменьшение посевных площадей, на чем в особенности настаивали противники ЦСУ. Комиссия особо подчеркнула, что «указать меру как возможного преувеличения, так и возможного преуменьшения посевной площади без специально поставленных для этой цели работ нет возможности»<sup>12</sup>. Как уже было показано выше, критики ЦСУ обращали внимание лишь на одну группу факторов, игнорируя другую. Данный подход, очевидно страдавший односторонностью, не может быть признан приемлемым и достаточным для доказательства факта искажения (преуменьшения, впрочем, как и преувеличения) данных сельскохозяйственной статистики ЦСУ по сравнению с действительностью.

Необоснованность выдвигаемых против ЦСУ положений вызывала противодействие статистиков, многие из которых начали свою профессиональную деятельность еще в статбюро земских и городских органов самоуправления дореволюционной России и для которых аполитичность в работе была поистине краеугольным камнем. И всё же руководство ЦСУ пошло на признание необходимости «поправок»: 5 сентября 1921 г. управляющий ЦСУ П.И. Попов на заседании Коллегии заявил о необходимости использования «иных методов, чем применяли до сих пор»<sup>13</sup>, а на следующий день, выступая в Госплане, он сообщил о сделанной ЦСУ «надбавке» в 25 % при исчислении валового сбора зерновых хлебов. С.Г. Струмилин сразу же без какой-либо мотивировки предложил увеличить поправку ЦСУ до 35 %. Через десять дней на очередном заседании в Госплане П.И. Попов сделал новую уступку, согласившись на «поправку» в учете урожая на 30 % по сравнению с первоначальными данными<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Вестник статистики. 1924. № 1–3. С. 174.

<sup>13</sup> РГАЭ. Ф. 105. Оп. 1. Д. 41. Л. 178.

<sup>14</sup> Там же. Ф. 4372. Оп. 13. Д. 2. Л. 97–99 об., 117, 122.

На этот компромисс статистики вынуждены были пойти под давлением политического руководства страны во главе с В.И. Лениным. В письмах членам Совета труда и обороны (СТО), в Госплан и ЦСУ В.И. Ленин резко критиковал деятельность ЦСУ и требовал от его сотрудников работать по указаниям и заданиям Госплана<sup>15</sup>. П.И. Попов решительно возражал председателю Совнаркома: «Если ... ЦСУ подчинить комиссии СТО (Госплану), низведя его в исполнительный орган этой Комиссии, то ЦСУ, как высший орган государственной статистики исчезнет, превратившись в один из придатков Госплана, справочно-информационный его отдел...»<sup>16</sup>. Но не учитывать угрозу расформирования ЦСУ его руководитель всё же не мог. Готовность к компромиссам сыграла с ЦСУ плохую шутку: уже с начала 1920-х гг. данное учреждение стало по сути превращаться в орган, содействовавший, хотя и под административно-политическим давлением, фальсификации статистических данных.

Если на внесение требуемых «поправок на недоучет» ЦСУ согласилось под давлением политической власти ради сохранения своей структуры и возможности вести хотя бы какую-нибудь работу, то критиками ЦСУ двигали совершенно иные мотивы.

Руководство Госплана исходило из ведомственных интересов. Госплан был создан для «увязки» программ учреждений и ведомств в общегосударственном масштабе с целью планомерной организации народного хозяйства. По словам В.Г. Громана, «выполнение учета естественно может быть возложено только на Госплан и никоим образом не может быть допустимо публикование обязательных постановлений СТО об учете производства помимо Госплана»<sup>17</sup>. Стремление Госплана поставить статистический учет в подчиненное по отношению к хозяйственному плану положение входило в противоречие с позицией ЦСУ, отстаивавшего независимое положение статистической службы. Претензии двух учреждений на руководство учетно-статистическими работами в стране создавали конфликтную ситуацию между ними. Попытки доказать несостоятельность методов работы ЦСУ и получаемых им данных были в этом отношении лишь одним из инструментов дискредитации конкурента со стороны Госплана.

Поддержка, которую получили госплановские идеи о недоверности данных ЦСУ со стороны высшего партийно-государственного руко-

---

<sup>15</sup> См.: В.И. Ленин об организации советской статистики / сост. Н.Г. Грачев. М., 1968. С. 99, 102–104; Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 53. С. 122.

<sup>16</sup> РГАЭ. Ф. 105. Оп. 1. Д. 35. Л. 8–9.

<sup>17</sup> Там же. Ф. 4372. Оп. 13. Д. 2. Л. 24.

водства, тоже вполне объяснима. Сложившаяся в стране авторитарно-бюрократическая система управления была заинтересована не в объективных данных. Правительству статистические данные были нужны как рабочий материал для реализации уже принятого экономического и политического курса. Кроме того, внесение «поправок» в данные ЦСУ позволяло создавать как в СССР, так и за рубежом иллюзию решения хозяйственных проблем советской властью, затушевывая имевшиеся в аграрной сфере проблемы. Признание кризисного состояния в производстве и сборе хлеба в СССР, полуголодного существования народных масс ухудшало международный имидж Советского государства, демонстрировало слабость власти в решении наиболее болезненного для населения продовольственного вопроса в условиях мирного времени и грозило политическими потрясениями внутри страны.

Итак, напористость критиков ЦСУ и согласие самих статистиков на внесение различных «поправок» в собственные данные не должны помешать современным исследователям раскрыть тайные стороны появления «лукавых» цифр сельскохозяйственной статистики первой половины 20-х гг. Не стоит отрицать возможной погрешности в работах ЦСУ. Однако его противникам так и не удалось доказать обоснованность внесения гигантских «поправок на недоучет» в данные ЦСУ. Это дает основание утверждать, что реальные процессы в аграрной сфере первой половины 20-х гг. мы должны исследовать без пресловутых «поправок на недоучет». Важно также заметить, что сами по себе указанные «поправки» имели в конечном счете явно политизированный характер. Они были призваны оберегать одну из главных тайн политического режима первой половины 20-х гг.: неспособность правящих верхов в условиях перехода к мирной жизни и нэпу кардинально улучшить положение в сельском хозяйстве и накормить горожан.

**Ф. К. Ярмолич \***

**Распространение промышленно-экономической  
информации в СМИ и цензурный контроль  
в конце 1940-х – середине 1950-х гг.  
(по материалам Мурманской области)**

В статье впервые раскрывается механизм цензурного контроля над прессой в 1940–1950 гг. в Мурманске.

In the article for the first time set out the mechanism of the censorship of media control in 1940–1950, in Murmansk.

*Ключевые слова:* промышленно-экономическая информация, цензурный контроль.

*Key words:* industrial-and-economic information, censorship control.

После победоносного завершения Великой Отечественной войны на территории Кольского полуострова продолжила развиваться не только промышленность, но и геологоразведка. На территории Мурманской области появляются новые отрасли промышленности, восстанавливаются старые и вводятся в эксплуатацию новые предприятия. Более того, некоторые виды полезных ископаемых добывались только в Мурманской области. Органы Главлита в СССР обеспечивали сохранность государственных тайн, в том числе секретных военных и промышленно-экономических сведений. Органам цензуры приписывалось контролировать и при необходимости не допускать в печать данных по изучению и добычи природных минералов, относящихся к редким или же используемых в промышленности, поскольку эти сведения в конечном итоге могли создать представление о выпуске конкретного продукта на определенном предприятии той или иной отрасли промышленности.

Так, в 1947 г. на основании приказа Главлита №52/2490 сс запрещалось публиковать сведения о поиске, местонахождении, запасе и объемах

---

\* Кандидат исторических наук, научный сотрудник Санкт-Петербургского института истории РАН.



добычи радиоактивных элементов – урана, тория, радия и пр. на территории СССР.

В этом же приказе для Мурманской области было указано, что не разрешалось публиковать сведения о месторождении лопарита (который содержал в себе ниобий, тантал, титан, цирий и редкие земли) в Ловозерских тундрах; африканское месторождение перовскита, содержащий торий, редкие земли и титан; а также сведения о ловчеррите, нефелите и апатите в Хибинских тундрах<sup>1</sup>.

Геологоразведка на Мурмане началась еще в 1920-е гг. Активная ее фаза пришлась на 1930-е гг. По итогам экспедиций публиковались отчеты, научные статьи и т. д., поэтому определенные сведения о минерально-сырьевой базе Кольского полуострова уже находились в массовом информационном пространстве. Но в конце 1940-х гг. скорее всего сказалось влияние атомного проекта, который активно реализовывался в СССР, – информация о полезных ископаемых, даже о тех, которые уже были хорошо известны, запрещалась для публикации. Например, цензоры должны были все мероприятия по изучению редких земель не допускать в печать: «некоторые геолого-разведывательные экспедиции в текущем году будут заняты изучением месторождений с редкими землями. Но это не должно находить отражения в нашей печати. Мы не должны показывать в печати таких месторождений, а также изысканий в этой области, несмотря на то, что о месторождениях редких элементов на Кольском полуострове много писалось раньше»<sup>2</sup>.

Открытием «атомной эры» во второй половине 1940-х гг. можно объяснить многие запреты на публикации, которые накладывались как мурманскими цензорами, так и их коллегами в других регионах СССР.

Например, в соответствии с циркулярами Главлита не разрешалось размещать в СМИ информацию о количестве добываемого апатита, о местонахождении и мероприятиях по изысканию и добыче тория, статьи и информацию о работах советских ученых в области расщепления атомного ядра и т. д.<sup>3</sup>.

В послевоенный период активизировалось изучение природных богатств Кольской земли, стратегическое значение приобретает и освоение просторов Арктики. Арктические просторы становятся не только стратеги-

---

<sup>1</sup> Государственный архив Мурманской области (далее ГАМО). Ф.р-573. Оп.3. Д.19. Л.4.

<sup>2</sup> Всем уполномоченным Мурманской области от начальника мурманского Обллита Н. Романова от 9 июня 1947 г. // ГАМО. Ф.р-573. Оп.3. Д.19. Л.25.

<sup>3</sup> ГАМО. Ф.р-573. Оп.3. Д.19. Л.7.

ческой транспортной артерией, но и важнейшим элементом мировой политики, а ресурсы, расположенные на этой территории, приобретают важное значение для СССР. Изучение и освоение этого региона с середины 1940-х гг. для государства становится принципиальным. В силу этих обстоятельств, усиливается и цензурный контроль за информацией по арктическому региону.

Начиная с 1947 г. запрещалось публиковать в открытой печати без специального разрешения Главлита СССР информацию об исследованиях, проводимых в научных или промышленных целях, в районах Советского Севера; данные о строительстве железных и автомобильных дорог в арктических районах СССР, (даже если эти сведения были включены в пятилетний план); методы борьбы с вечной мерзлотой и приспособлениях при строительстве зданий; схема организации снабжения баз и портов Северного морского пути жидким горючим и углем.

Наряду с конкретными указаниями, чего не следует допускать в печать цензором, имелись и довольно расплывчатые формулировки, которые, с одной стороны, осложняли работу сотрудников цензурных органов (а решение цензора о разрешении или запрещении к печати этой категории сведений зависело от его опыта и профессионализма), но, с другой стороны, позволяли в каждом конкретном случае не вписывающуюся в четко прописанные нормы информацию не допускать к опубликованию. Например, «какие-либо материалы, по которым можно установить масштабы и характер работ по освоению арктических районов советского Севера»<sup>4</sup>.

В 1949 г. был введен новый «Перечень сведений запрещенных к опубликованию в открытой печати, по радио и телевидению», в котором имелся специальный раздел «Особые районы», в него были включены и сведения об Арктике, а информация о ней отнесена к разряду особо важных государственных тайн.

Запреты на распространение данных об арктическом регионе, имевших место быть раньше, сохранялись и к ним добавились новые. Теперь не разрешалось распространять сведения о деятельности Мурманского порта, организации Главсевморпути, материалы о деятельности Горно-геологического управления, Арктического научно-исследовательского института Главсевморпути, Кольской базы Академии наук СССР, а также

---

<sup>4</sup> Всем уполномоченным мурманского Обллита от начальника мурманского Обллита Н. Романова от 17 октября 1947 г. // ГАМО. Ф.р-573. Оп.3.Д.19. Л.51.

других арктических научно-исследовательских учреждений, специальных учебных заведений и экспедиций<sup>5</sup>.

Конечно, проконтролировать такой объем информации было довольно сложно. Отмечены случаи нарушения цензурных норм. Иногда работники мурманского Обллита предотвращали разглашение гостайн: «цензурой предотвращено появление в печати и по радио сведений экономического характера, составляющих государственную тайну. Таких вычерков произведено 36. ... Цензорами областного аппарата обллита было снято целиком 5 статей из областной газеты, областного радиовещания и газеты Северного флота “На страже Заполярья”, которые характеризовали районы вечной мерзлоты в Арктике и борьбу с нею, обмен опытом по экономии электроэнергии на комбинате “Североникель” и “Печенганикель”, об электроискровой обработке металлов на судоремонтном заводе»<sup>6</sup>, но это не всегда удавалось сделать сотрудникам Обллита.

Работники цензуры должны были контролировать и распространение информации, связанной с промышленностью и гидроэнергетикой Мурманской области, а после введения уже указанного Перечня 1949 г. объем информации этого профиля возрос колоссально.

Запрещалось публиковать практически любые сведения. На неадекватность предпринятых центральной властью мер обратили внимание мурманские цензоры. В документах, направленных в Главлит, отмечалось, что полностью контролировать информацию о работе предприятий черной и цветной металлургии области невозможно, а подчас этот контроль является и нелогичным.

Начальник Обллита Н. Романов отмечал, что данные о комбинатах «Североникель» и «Печенганикель», а также предполагаемые рудные разработки для Северо-Западного металлургического комбината черной металлургии обнародованы в законе о пятилетнем плане и известны всему миру. В силу этих обстоятельств вычеркивать из информационного потока сведения о них было нецелесообразно. Более того, руководитель мурманского Обллита отмечал, что умалчивание данных о работе этих предприя-

---

<sup>5</sup> Начальнику Мурманского Обллита тов. Романову Н.К. от Уполномоченного Совета Министров СССР по охране военных и государственных тайн в печати К. Омельченко от 1 марта 1949 г. // ГАМО. Ф.р-573. Оп.3. Д.29. Л.1,2.

<sup>6</sup> Информационное письмо всем уполномоченным мурманского обллита от 4 августа 1952 г. // ГАМО. Ф.р-573. Оп.3. Д.43. Л.49.

тиях приведет к тому, что газетам «Советская Печенга» и «Северный металлург» нечего будет писать<sup>7</sup>.

Вообще введение нового «Перечня» потребовало времени для изжития «перегибов» и уточнения правил, зафиксированных в нем. Одним из таких примеров послужила информация о Кольском филиале АН СССР, которая вначале не допускалась мурманскими цензорами для опубликования в прессе. В директивном письме, отправленном начальнику Обллита, отмечалось, что в печати не запрещается упоминать Кольский филиал АН СССР. Далее разрешалось публиковать материалы по гуманитарным наукам, вопросам сельского хозяйства, рыболовства и промысла на зверей<sup>8</sup>.

В целом же объем запрещенной для распространения в СМИ информации был значителен. Приводимые ниже примеры наглядно демонстрируют это.

Итак, запрещалось публиковать сведения о строительстве предприятий черной и цветной металлургии, о железнодорожных путях<sup>9</sup>; информацию о деятельности управления «Колэнерго» и всех электростанциях Мурманской области, за исключением коммунальных и колхозных<sup>10</sup>; под особое наблюдение были взяты газеты города Мончегорска, Кандалакши, Печенги, Кировска, а также многотиражки управлений и ведомств, входящих в зону особых районов<sup>11</sup>.

Эта категория сведений относится к прямым данным о деятельности того или иного предприятия, но наряду с ними работники цензуры должны были не допустить в печать и косвенных сведений, на основе которых можно было бы выявить показатели или виды деятельности промышленного предприятия.

---

<sup>7</sup> Зам. уполномоченному Совета Министров СССР по охране военных и государственных тайн в печати тов. Обухову от начальника мурманского Обллита Н. Романова от 21 января 1948 г. // ГАМО. Ф.р-573. Оп. 3. Д.21. Л.17.

<sup>8</sup> Начальнику Мурманского Обллита тов. Романову Н.К. от зам. Уполномоченного Совета Министров СССР по охране военных и государственных тайн в печати от 13 декабря 1950 г. // ГАМО. Ф.р-573. Оп.3. Д.32. Л.112.

<sup>9</sup> Начальнику Мурманского Обллита тов. Романову Н.К. от Уполномоченного Совета Министров СССР по охране военных и государственных тайн в печати К. Омельченко от 1 марта 1949 г. // ГАМО. Ф.р-573. Оп.3. Д.29. Л.л.1,2.

<sup>10</sup> Уполномоченному мурманского обллита по Мончегорскому району тов. Бобкову от начальника мурманского обллита Е. Зимичева от 15 ноября 1951 г. // ГАМО. Ф.р-573. Оп.3. Д.36. Л.33.

<sup>11</sup> Начальнику Мурманского Обллита тов. Романову Н.К. от Уполномоченного Совета Министров СССР по охране военных и государственных тайн в печати К. Омельченко от 1 марта 1949 г. // ГАМО. Ф.р-573. Оп.3. Д.29. Л.л.1,2.

Например, запрещалось публиковать материал о присуждении работникам предприятий премий, поскольку тем самым показывалось развитие той или иной сферы промышленности: «в нашей области (Мурманской области. – Ф.Я.) запрещается давать без санкции Главлита какой-либо местный материал по присуждению Сталинских премий геологам за открытие крупных железнорудных месторождений на Кольском полуострове»<sup>12</sup>.

В целях недопущения разглашения данных о стратегически важных заводах запрещалось публиковать данные о строительстве новых населенных пунктов, а также о расширении существующих рабочих поселков и городов, поскольку эта информация указывала на строительство промышленных предприятий или их реконструкцию и увеличение производительной мощности<sup>13</sup>.

С 1952 г. запрещалось помещать в массовую печать информацию о работе Кировского деревообделочного комбината, так как оно относилось к закрытому тресту Минтяжпрома «Кольстрой»<sup>14</sup>. Не разрешалось публиковать и общие сведения о выполнении государственного плана за месяц, квартал и за год по области, району и по отдельным предприятиям союзного и республиканского подчинения без письменного согласия на то уполномоченного Госплана СССР по Мурманской области, или допускать такие сообщения в том случае, если они не расходятся с сообщениями уполномоченного Госплана, публикуемыми в газете «Полярная правда». Сообщения о выполнении государственного плана предприятиями местного подчинения и промысловой кооперации, а также по сельскому хозяйству, разрешалось давать по согласованию с местными органами Госплана<sup>15</sup>.

С 1953 г. применение параграфа «особые районы» на территории Мурманской области отменяется и это сразу же привело к разрешению публиковать сведения о работе предприятий Мурманской области.

---

<sup>12</sup> Всем уполномоченным мурманского Обллита от начальника мурманского Обллита Н. Романова от 4 июня (или июля) 1948 г. // ГАМО. Ф.р-573. Оп.1. Д.27. Л.15.

<sup>13</sup> Начальнику Мурманского Обллита тов. Романову Н.К. от зам. Уполномоченного Совета Министров СССР по охране военных и государственных тайн в печати И. Исаченко от 26 января 1950 г. // ГАМО. Ф.р-573. Оп. 3. Д.32. Л.19.

<sup>14</sup> Уполномоченному Мурманского Обллита по Кировскому району тов. В.К. Драбкиной от начальника Мурманского Обллита Е. Зимичевой от 11 декабря 1952 г. // ГАМО. Ф.р-573. Оп. 3. Д.43. Л.90.

<sup>15</sup> Всем уполномоченным Мурманского Обллита от зам. начальника Мурманского Обллита Е. Зимичевой от 11 апреля 1948 г. // ГАМО. Ф.р-573. Оп. 3. Д.23. Л.20.

Например, с ноября 1953 г. допускается публикация информации о предприятиях Нива I, Нива III, «Кольстрой», «Кандалакшстрой», «Апатитстрой», «Печенганикель», «Тулом ГЭС» и районное управление «Колэнерго»<sup>16</sup>. Более того, после этого «количество вычерков в году по предварительному контролю значительно уменьшилось. Всего за 1954 год было сделано 339 вмешательств»<sup>17</sup>.

Нужно отметить, что при публикации закрытых сведений в центральных изданиях имели цензурные послабления, которые не распространялись на периферийную прессу. Так, в журнале «Огонек» № 24, 1954 г. со специального разрешения Министерства рыбной промышленности СССР был напечатан очерк «Вижу тюленей», но это не снимало дальнейшего применения §313 Перечня<sup>18</sup>.

В 1954 г. перед цензорами открылось новое поле деятельности – просмотр диссертационных исследований сотрудников (в архиве данные о контроле над ними появляется впервые, возможно, это было и раньше, но данных нет).

Цензоры должны были проанализировать автореферат сотрудника Мурманского Полярного научно-исследовательского института рыбного хозяйства и океанографии им. Книповича К.А. Лямина. В результате работники Обллита обнаружили материал, который вызвал у них сомнения, и чтобы разрешить их, они направили работу в Главлит СССР<sup>19</sup>.

Через некоторое время по этому вопросу пришел ответ из Москвы. В нем отмечалось, что в соответствии с заключением Всесоюзного научно-исследовательского института морского рыбного хозяйства и океанографии автореферат диссертации К.А. Лямина «Сельди района Исландии» может быть опубликован в открытом порядке. Отмечалось, что из текста необходимо убрать сведения об успехах советского промыслового флота в сравнении с иностранным, в частности расширение районов и сроков лова; описание результатов советских исследований в районе Исландии, способствовавших расширению районов и сроков лова по сравнению с иностран-

---

<sup>16</sup> Зам. начальнику Главлита СССР тов. Исаченко от и.о. начальника Мурманского Обллита Глухова от 16 января 1954 г. // ГАМО. Ф.р-573. Оп.3. Д.68. Л.5.

<sup>17</sup> Отчет о работе мурманского обллита за 1954 год // ГАМО. Ф.р-573. Оп.3. Д.67. Л.61.

<sup>18</sup> Начальнику Мурманского Обллита тов. М.Д. Сидоровой от зам. начальника Главлита СССР П. Обухова от 14 июля 1954 г. // ГАМО. Ф.р-573. Оп.3. Д.68. Л.15.

<sup>19</sup> В Главлит тов. Морсанову от начальника Мурманского обллита Сидоровой от 2 ноября 1954 г. // ГАМО. Ф.р-573. Оп.3. Д.68. Л.25.

ными промыслами и предложения автора о путях дальнейшего развития сельдяного промысла в районе Исландии<sup>20</sup>.

Работа цензоров мурманского Обллита по обеспечению сохранности промышленно-экономической информации относилась к трудоемкой, но весьма важной для государства сфере деятельности. Однако чрезмерный контроль, который был характерен с 1948 по 1953 гг., был не вполне обоснованным, приводил к излишней нагрузке на работников цензуры, которые, в свою очередь, по этой причине могли пропустить действительно важные сведения в печать. Представляется маловероятным, что после отмены восьмого параграфа Перечня в информационное пространство проникло огромное количество действительно секретных промышленно-экономических сведений. Надо полагать, что и после снятия с Мурманской области статуса «особый район» система сохранности государственных тайн не пострадала.

Благодаря отмене чрезмерных ограничений, налагаемых параграфом восьмым «Перечня» за 1949 г., в 1956 г. по сравнению с 1950 г. количество вычерков сократилось более чем в шесть раз. Более того, снятие категории «особые районы» с Мурманской области позволило не только облегчить чрезмерную и подчас ненужную нагрузку на органы цензуры, но и расширило возможность показывать действительно динамичное промышленно-экономическое развитие области в 1950-е – начале 1960-х гг., что, в свою очередь, способствовало и пропагандистским кампаниям. Например, в 1956 г. более активно стала освещаться работа Мурманского торгового порта и пароходства<sup>21</sup>.

В свою очередь, чрезмерный запрет на распространение информации на рубеже 1940-х – 1950-х гг. может свидетельствовать о том, что центральные власти еще сами четко не представляли, какая информация является действительно важной для государства. Однако эта гипотеза нуждается в дальнейшем изучении.

---

<sup>20</sup> Управление по охране военных и государственных тайн в печати при Мурманском облисполкоме тов. Сидорову М.Д. от зам. начальника Главлита СССР П. Обухова от 21 декабря 1954 г. // ГАМО. Ф.р-573. Оп.3. Д.68. Л.26.

<sup>21</sup> Отчет Мурманского Управления по охране военных и государственных тайн в печати при облисполкоме за 1956 г. // ГАМО. Ф.р-573. Оп.3. Д.74. Л.23.

## **Круглый стол международной научной конференции «Институт тайны в праве» (извлечения)**

**Павлов И.Ю.** (кандидат юридических наук, Фонд свободы информации). Тайна – это зло. Другой вопрос насколько это зло необходимо. Зло почему, потому что это ограничение конституционных прав граждан на доступ к информации. Дело в том, что доступ к информации – такая тонкая материя, которую в нашем обществе еще не научились ценить и ощущать. Совсем недавно, когда мы обращались с жалобами на незаконное действие или бездействие органов власти, которая отказывает гражданину в предоставлении информации, встречались с таким случаями, когда судья приглашает в комнату и спрашивает «А какое право нарушено?» – «Ну как же так? Право на доступ к информации». Тогда он искренне недоумевает «А неужели такое право есть? И даже в Конституции написано?» – «Конечно есть, ст. 29». Судья удивлялся, когда видел, что действительно такое право в Конституции есть.

Принят Федеральный закон № 149-ФЗ от 27 июля 2006 г. (трехглавый закон) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», который развивает это право. Когда судья уже понимает, что действительно есть закон, незнакомый ему, он говорит, что это несерьезное право, может нужно найти другой повод, чтобы его защищать?

Понимаете, это тонкая материя, такой же тонкой материей должна быть тайна, потому что ограничено конституционное право. Но, к сожалению, наши современные правовые нормы, направлены не на защиту нашей с вами личной жизни, хотя указано, что закон должен защищать прежде всего гражданина, потом общество и только потом государство. Вся наша система правового регулирования режимов тайны сосредоточена как раз на защите прав государства от граждан. И примеров того немало. Существует ли хотя бы один гражданин, который был бы защищен от нарушения его личностных прав? Маловероятно. Зато есть множество примеров, когда калечат судьбы людей, чтобы защитить какое-то абсолютное абстрактное явление под предлогом государственной тайны.

Под этим же предлогом в нашем государстве в основном скрываются либо преступления, либо нарушения прав человека, либо глупости (что чаще всего встречается). Поэтому мы считаем, что прежде всего нам надо



научиться уважать и ценить право граждан на доступ к информации и развивать свое представление о том, как это право должно ограничиваться в обществе режимов разного рода тайн.

В нашей организации, которая называется «Фонд Свободы Информации», мы занимаемся вопросами обеспечения доступа граждан к информации, обладателями которой являются органы власти. У нас множество разных исследовательских проектов, мы проводим мониторинг официальных сайтов органов власти, делаем каждый год рейтинги информационной открытости этих сайтов, инициируем и участвуем в судебных процессах. У нас порядка 30 судебных процессов в Конституционном и Верховном судах, мы направляем жалобы в Европейский суд по правам человека, в общем контролируем всю судебную практику, которая существует в России, в области доступа к информации. Эту практику можно пересчитать на пальцах, чтобы назвать все прецеденты, которые есть в России, относящиеся к защите этого конституционного права. Это говорит о том, что в обществе нет спроса на это право.

Мы научились обращаться в суд, защищая свои политические права, а вот право на доступ к информации мы защищать пока не научились. Мы выросли в советское время, а это было закрытое общество. Мы не научились делиться друг с другом информацией. Поэтому считаем, что доступ к информации первичен, а тайна всегда вторична. Государственная тайна – это абстрактное, непонятное явление.

**Клименко С.Н.** (начальник отделения защиты государственной тайны Санкт-Петербургского филиала Российской таможенной академии им. В.Б. Бобкова). У нас есть нормативно-правовой акт, который определяет перечень конфиденциальной информации, и одна из которых – это государственная тайна. К понятию «тайна» можно подойти с двух сторон: это информация, которая по каким-то соображениям скрывается от посторонних, с другой стороны, это информация, которая неизвестна человеку. Или нам неизвестен какой-то предмет, или же он по каким-то причинам скрывается от посторонних. С одной стороны, это защита конституционного права граждан на информацию, но еще нужно рассматривать право граждан на защиту информации. Государство регулирует такие виды тайн, как коммерческая тайна, личная тайна, персональные данные, тайна судопроизводства... По каждому виду есть нормативно-правовой акт. Проблема состоит в другом – нет закона, регулирующего служебную тайну. Считаем, что личная информация и

персональные данные – это одно и то же. Правовой режим этих тайн один и тот же.

**Сухих Д.Н.** (руководитель юридического направления Фонда свободы информации). Мы не согласны, что персональные данные и личные данные – идентичные понятия. На наш взгляд, «персональные данные» – понятие более широкое. Исходя из закона «О персональных данных» очевидно, что персональные данные не являются никакой тайной. При обработке некоторых категорий персональных данных не требуется согласие граждан. Также существует положение о том, что ФИО может обрабатываться без согласия, хотя эти сведения являются персональными данными. Мы ведь не можем утверждать, что ФИО являются личной тайной гражданина, поэтому персональные данные и личные – разные понятия.

Во многих законах упоминается понятие личной и семейной тайны, однако, несмотря на это, до сих пор отсутствует какое-либо определение этого термина. Поэтому с личной тайной возникает много сложностей. Никаких критериев не закреплено, практики-правоприменители не могут точно сказать, какая информация и почему относится к личной тайне, или к служебной тайне, или к семейной тайне, что вызывает много вопросов.

Наверное многие слышали о недавнем громком уголовном деле, возбужденном в отношении архангельского исследователя Михаила Супруна. Этот историк работал в информационном центре УВД Архангельской области и готовил книгу памяти, посвященную репрессированным лицам. В отношении него было возбуждено уголовное дело по ст. 137 УК, а именно: незаконный сбор сведений о частной жизни граждан, составляющих личную семейную тайну. (...) Дело было возбуждено по заявлению одного из родственников, они посчитали, что эта информация приносит им ущерб, и они были против публикации этой книги.

**Батулин П.В.** (ведущий специалист-архивариус канцелярии ОАО «Первый канал»). У меня вопрос: имеет ли смысл установление сроков действия личных семейных тайн?

**Павлов И.Ю.** Конечно есть смысл установить срок, потому что любая тайна должна иметь срок годности. Потом она начинает терять актуальность и становится не интересной для хранения. На любую тайну требуются ресурсы, чтобы ее хранить.

**Зеленов М.В.** (доктор исторических наук, профессор, завкафедрой теории и истории государства и права ЛГУ им. А.С. Пушкина). Было

постановление Конституционного суда о том, что все правовые акты, которые не опубликованы, не действуют. Это постановление Конституционного суда имеет какую-то юридическую силу до сих пор?

**Павлов И.Ю.** Мы являемся очевидцами того, как Конституционный суд порой меняет свою практику на противоположную. У нас Конституционный суд уже давно перестал выносить постановления с частичкой *не*, максимум, что он может сделать гражданам, права которых был нарушены, это сказать, что этот закон конституционный, но его нужно понимать иначе.

## Сведения об авторах

**Авдеева Марина Васильевна** – доцент кафедры международного права Санкт-Петербургского государственного университета гражданской авиации. E-mail: pidzhakov@list.ru

**Бабюх Виталий Антонович** – кандидат исторических наук, старший преподаватель кафедры социальной работы, педагогики и психологии Казанского национального исследовательского технологического университета. E-mail: abv5@ukr.net

**Бакаева Ольга Юрьевна** – доктор юридических наук, профессор, завкафедрой публичного права Саратовского государственного социально-экономического университета. E-mail: bakaeva22@yandex.ru

**Батулин Павел Владимирович** – ведущий специалист-архивариус Канцелярии ОАО «Первый канал», Москва. E-mail: batulinp@mail.ru

**Волковский Николай Лукьянович** – доктор филологических наук, доцент, профессор кафедры теории журналистики и массовых коммуникаций Санкт-Петербургского государственного университета. E-mail: vnluk@yandex.ru

**Дианов Сергей Александрович** – доктор исторических наук, доцент кафедры гуманитарных дисциплин Российского государственного торгово-экономического университета, г. Пермь. E-mail: dianov-sa@rambler.ru

**Дородонова Наталия Васильевна** – кандидат юридических наук, завсектором координации НИР научно-исследовательского отдела Саратовской государственной юридической академии. E-mail: dorodonovan@gmail.com

**Дрозд Алексей Олегович** – преподаватель кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России. E-mail: kafgospravo@lengu.ru

**Жирнова Наталья Алексеевна** – аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии. E-mail: priem@sgap.ru

**Зотов Сергей Александрович** – аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии. E-mail: finpravo@sgar.ru

**Измозык Владлен Семенович** – доктор исторических наук, профессор кафедры истории Санкт-Петербургского государственного горного университета. E-mail: izmozik@mail.ru

**Кабышев Сергей Владимирович** – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Московской государственной юридической академии им. О. Е. Кутафина. E-mail: svkabyshev@gmail.com

**Кабышева Елена Владимировна** – аспирант кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права Саратовской государственной юридической академии права, помощник прокурора Фрунзенского района г. Саратова. E-mail: elechkak@yandex.ru

**Каплунов Андрей Иванович** – доктор юридических наук, профессор кафедры государственного права Ленинградского государственного университета им. А. С. Пушкина. E-mail: kafgospravo@lengu.ru

**Клепиков Николай Николаевич** – кандидат исторических наук, Архангельский государственный университет. E-mail: klepikov\_nik@yandex.ru

**Клюкина Екатерина Андреевна** – старший юрисконсульт, г. Нижний Новгород. E-mail: prakhova\_kate@ggc.nnov.ru

**Ковальчук Вадим Эдуардович** – начальник группы обеспечения правовой информатизации Управления специальной связи и информации Федеральной службы охраны Российской Федерации СЗ федерального округа. E-mail: kovalchuk@spb.usnet.ru

**Кондукторов Антон Сергеевич** – аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии. E-mail: ack-87@mail.ru

**Коробка Лилиана** – доктор философии, Бухарест, Румыния. E-mail: liliانا.corobca@gmail.com

**Краснова Антонина Анатольевна** – сотрудник отдела виз, разрешений, приглашений и регистрации иностранных граждан УФМС России по Саратовской области. E-mail: a.a.krasnova@yandex.ru

**Куликова Светлана Анатольевна** – кандидат филологических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Саратовского государственного университета. E-mail: kulikovasveta@inbox.ru

**Малинин Василий Борисович** – доктор юридических наук, профессор кафедры уголовного права и уголовного процесса юридического факультета Ленинградского государственного университета им. А. С. Пушкина. E-mail: Malininvasily@mail.ru

**Ольшанская Надежда Алексеевна** – кандидат юридических наук, судья (Девятнадцатый арбитражный апелляционный суд). E-mail: nalogipravo@bk.ru

**Пермяков Максим Владимирович** – кандидат юридических наук, доцент кафедры оперативно-разыскной деятельности органов внутренних дел Уральского юридического института МВД России. E-mail: larismelnikova@yanc

**Пиджаков Александр Юрьевич** – доктор юридических наук, доктор исторических наук, профессор, завкафедрой международного права Санкт-Петербургского государственного университета гражданской авиации. E-mail: pidzhakov@list.ru

**Писарева Елена Геннадьевна** – доктор юридических наук, доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии. E-mail: pisarewa.e@yandex.ru

**Разгильдиева Маргарита Бяшировна** – доктор юридических наук, доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии. E-mail: Razgildieva@yandex.ru

**Романько Анна Николаевна** – кандидат юридических наук, преподаватель кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии. E-mail: finpravo@sgap.ru

**Ростова Ольга Сергеевна** – кандидат юридических наук, начальник управления подготовки и аттестации научно-педагогических кадров Северо-Кавказского федерального университета. E-mail: ORostova@ncfu.ru

**Рустемова Гаухар Рустембековна** – доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Института государства и права, г. Астана (Республика Казахстан). E-mail: g.rustemova@mail.ru

**Садчиков Михаил Николаевич** – кандидат юридических наук, преподаватель кафедры финансового банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии. E-mail: taxprofy@mail.ru

**Сухих Дарья Николаевна** – руководитель юридического направления Фонда поддержки инициатив в области свободы информации (Фонд свободы информации). E-mail: daria.sukhikh@svoboda.info.org

**Тропов Игорь Анатольевич** – кандидат исторических наук, доцент кафедры истории Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. E-mail: itropov@yandex.ru

**Ярмолич Фёдор Кузьмич** – кандидат исторических наук, научный сотрудник Санкт-Петербургского института истории РАН. E-mail: f.k.1985@mail.ru

### **Опечатки**

В № 2 журнала за 2012 г. по недосмотру редакции допущена опечатка: на с. 77 в сноске вместо «доктор юридических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов» следует читать «консультант, Общество с ограниченной ответственностью “Объединенная юридическая компания” (г. Ульяновск)», на с. 169 вместо «Тонков К. В. – доктор юридических наук, профессор Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов» следует читать Тонков Константин Владимирович – «консультант, Общество с ограниченной ответственностью “Объединенная юридическая компания” (г. Ульяновск)»

## **АВТОРАМ СТАТЕЙ, ПРИСЫЛАЕМЫХ В ЖУРНАЛ**

К публикации в Ленинградском юридическом журнале принимаются статьи, отражающие широкий спектр вопросов современной юриспруденции.

Необходимым условием публикации результатов научных работ для кандидатских исследований является наличие отзыва научного руководителя. Рецензирование поступивших в редакцию материалов осуществляется в установленном редакцией порядке. Редакция журнала оставляет за собой право отбора статей для публикации.

Материалы, направляемые в редакцию по электронной почте len-jurmag@mail.ru, должны быть представлены тремя файлами:

### **1. Статья**

Объем статьи не менее 18 и не более 26 тыс. знаков с пробелами. Поля по 2,0 см; красная строка – 1,0 см. Шрифт Times New Roman, для основного текста размер шрифта – 14 кегль, межстрочный интервал – 1,5 пт.; для литературы и примечаний – 12 кегль, межстрочный интервал – 1,0 пт.

Ссылки на литературу оформляются постранично, нумерация сквозная.

Фамилия автора помещается в правом верхнем углу страницы над названием статьи.

### **2. Автореферат**

Автореферат содержит:

- название статьи и ФИО автора – на русском и английском языках;
- аннотацию статьи на русском и английском языках объемом 300–350 знаков с пробелами;
- ключевые слова и словосочетания (7–10 слов) на русском и английском языках.

### **3. Сведения об авторе**

Фамилия, имя, отчество полностью, место работы и занимаемая должность, ученая степень, звание, почтовый адрес, электронный адрес, контактный телефон.

**В случае несоблюдения настоящих требований редакционная коллегия вправе не рассматривать рукопись.**

Статьи принимаются в течение года.



Редакция оставляет за собой право вносить стилистическую и корректорскую правку (не меняющую смысл) авторского текста.

При передаче в журнал рукописи статьи для опубликования презюмируется передача автором права на размещение текста статьи на сайте журнала в системе Интернет.

Плата за опубликование рукописей аспирантов не взимается.

Гонорар за публикации не выплачивается.

Редакционная коллегия:

*196605, Санкт-Петербург, г. Пушкин  
Петербургское шоссе, 10  
тел. 8 (812) 470-56-74, 8 (812) 451-83-49*

*Для заметок*

*Для заметок*

ЛЕНИНГРАДСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

2012  
№ 4 (30)

Редактор *Т. Г. Захарова*  
Технический редактор *Е. Ю. Березина*  
Оригинал-макет *Е. Ю. Березиной*

---

Подписано в печать 20.12.2012. Формат 70x90 1/16.  
Бумага офсетная. Гарнитура Times New Roman. Печать офсетная.  
Усл. печ. л. 17,75. Тираж 1000 экз. Заказ № 849

---

Ленинградский государственный университет  
имени А. С. Пушкина  
196605, Санкт-Петербург, г. Пушкин, Петербургское шоссе, 10

---

РТП ЛГУ 197136, Санкт-Петербург, Чкаловский пр., 25а