

ВЕСТНИК

САРАТОВСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

ОСНОВАН В ЯНВАРЕ 1995 г.

ВЫХОДИТ 6 РАЗ В ГОД



САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ

№ 1 (102) • 2015

ISSN 2227-7315

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

И.Н. Сенякин	доктор юридических наук, профессор (главный редактор)
С.Б. Аникин	доктор юридических наук, доцент
В.М. Баранов	доктор юридических наук, профессор (Н. Новгород)
С.А. Белоусов	кандидат юридических наук, доцент
Н.Л. Бондаренко	доктор юридических наук, профессор (Беларусь)
Е.В. Вавилин	доктор юридических наук, профессор
Н.А. Власенко	доктор юридических наук, профессор (Москва)
С.В. Ворошилова	доктор юридических наук, доцент
Т.А. Григорьева	доктор юридических наук, профессор
А.И. Демидов	доктор философских наук, профессор
Т.В. Заметина	доктор юридических наук, доцент
О.В. Исаенкова	доктор юридических наук, профессор (зам. главного редактора)
В.Т. Кабышев	доктор юридических наук, профессор
В.А. Летяев	доктор юридических наук, профессор (Казань)
Н.С. Манова	доктор юридических наук, профессор
Н.И. Матузов	доктор юридических наук, профессор
Е.В. Покачалова	доктор юридических наук, профессор
Л.А. Савченко	доктор юридических наук, профессор (Украина)
В.С. Слобожникова	доктор политических наук, профессор
С.Б. Суровов	доктор социологических наук, профессор
В.А. Труханов	доктор политических наук, профессор
Л.Г. Шапиро	доктор юридических наук, доцент
И.В. Шестерякова	доктор юридических наук, доцент (зам. главного редактора)
Б.С. Эбзеев	доктор юридических наук, профессор (Москва)

Журнал включен
Высшей аттестационной комиссией
Министерства
образования и науки РФ
в Перечень российских
рецензируемых научных журналов,
в которых должны быть
опубликованы
основные научные результаты
диссертаций на соискание
ученой степени
доктора и кандидата наук

Учредитель —
Федеральное государственное
бюджетное образовательное
учреждение высшего
профессионального образования
«Саратовская государственная
юридическая академия».
410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1.

**Распространяется по подписке.
Подписной индекс 46490
в каталоге агентства «Роспечать»**

Цена для подписчиков — 264 руб.,
в розничной продаже — свободная.

Электронная версия размещена
на официальном сайте
Федерального государственного
бюджетного образовательного учреждения
высшего профессионального образования
«Саратовская государственная
юридическая академия» по адресу:
<http://www.ssla.ru/showl.phtml?vestnik-arhiv>

E-mail: vestnik@sgar.ru

Редактор, корректор
Т.Ф. Батищева

Верстка **И.Л. Малкиной**

Журнал зарегистрирован Управлением
разрешительной работы в сфере
массовых коммуникаций
Федеральной службы по надзору в сфере связи,
информационных технологий
и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)
13 февраля 2012 г. ПИ № ФС77-48565.

Подписано в печать 13.02.2015 г.
Формат 70×108^{1/16}.
Усл. печ. л. 22,75. Уч.-изд. л. 21,09.
Тираж 950 экз. Заказ 55.

Отпечатано в типографии издательства
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная
юридическая академия».
410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1.

© ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная
юридическая академия», 2015

SARATOV
STATE
LAW ACADEMY

BULLETIN

ACADEMY JOURNAL
ESTABLISHED IN JANUARY, 1995
PUBLISHED SIX (6) TIMES A YEAR



№ 1 (102) • 2015

ISSN 2227-7315

EDITORIAL BOARD:

I.N. Senyakin	Doctor of Law, Professor (<i>Chief Editor</i>)
S.B. Anikin	Doctor of Law, Associate Professor
V.M. Baranov	Doctor of Law, Professor (N. Novgorod)
S.A. Belousov	Candidate of Law, Associate Professor
N.L. Bondarenko	Doctor of Law, Professor (Belarus)
A.I. Demidov	Doctor of Law, Professor
B.S. Ebzeev	Doctor of Law, Professor (Moscow)
T.A. Grigorieva	Doctor of Law, Professor
O.V. Isaenkova	Doctor of Law, Professor (<i>Deputy Chief Editor</i>)
V.T. Kabyshev	Doctor of Law, Professor
V.A. Letyaev	Doctor of Law, Professor (Kazan)
N.S. Manova	Doctor of Law, Professor
N.I. Matuzov	Doctor of Law, Professor
E.V. Pokachalova	Doctor of Law, Professor
L.A. Savchenko	Doctor of Law, Professor (Ukraine)
I.V. Shesteryakova	Doctor of Law, Associate Professor (<i>Deputy Chief Editor</i>)
L.G. Shapiro	Doctor of Law, Associate Professor
V.S. Slobozhnikova	Doctor of Political Sciences, Professor
S.B. Surovov	Doctor of Social Sciences, Professor
V.A. Trukhanov	Doctor of Political Sciences, Professor
E.V. Vavilin	Doctor of Law, Professor
N.A. Vlasenko	Doctor of Law, Professor (Moscow)
S.V. Voroshilova	Doctor of Law, Associate Professor
T.V. Zametina	Doctor of Law, Associate Professor

The journal is included by
**Higher Attestation Commission
of Ministry of Education and Science
of the Russian Federation
to the Russian list of reviewed
journals, where major
scientific dissertation
and thesis results
are to be published**

Founder

Federal State
Budget Educational Institution
of Higher Professional Education
“Saratov State Law Academy”.
410056, Saratov, Volskaya, 1.

**E-version is located
on the official site
of Federal State Budget
Educational Institution
of Higher Professional Education
“Saratov State Law Academy”**
(<http://www.ssla.ru/showl.phtml?vestnik-arhiv>)

E-mail: vestnik@sgap.ru

Editor, proofreader

T.F. Batishcheva

Imposition

I.L. Malkina

The journal is registered by Censorship Office
in the Sphere of Mass Communication
of Federal Service for Supervision
in the Sphere of Telecom,
Information Technologies
and Mass Communication
February 13, 2012. ПИ № ФС77-48565.

© Federal State Budget Educational Institution
of Higher Professional Education
“Saratov State Law Academy”, 2015

СОДЕРЖАНИЕ

К 80-ЛЕТИЮ ПРОФЕССОРА Н.М. КОНИНА

- 11 Соколов А.Ю., Маторина Е.И.**
Путь к науке – жизнь в науке. К юбилею ученого, просветителя, юриста, доктора юридических наук, профессора Н.М. Кони́на
- 15 Аникин С.Б., Родионова М.П.**
Вопросы административно-правовой организации деятельности Администрации Президента Российской Федерации
- 18 Гришковец А.А.**
Профессор Н.М. Конин – видный представитель саратовской школы ученых-административистов (отдельные дискуссионные вопросы в работах ученого)
- 25 Ковалева Н.Н.**
Соотношение государственного регулирования и государственного управления в сфере предпринимательской деятельности
- 28 Мамедов А.А.**
Государственное управление экономикой в условиях глобализации: публично-правовой аспект
- 31 Соколов А.Ю., Исаков А.Р.**
Стандартизация государственных услуг
- 36 Черкасов К.В.**
Организационно-правовые аспекты обеспечения общественной безопасности на межрегиональном уровне государственного управления (на опыте Приволжского федерального округа)
- 41 Арутюнова С.Э.**
Государственная служба как особый вид деятельности государства
- 45 Колесников А.В., В.Н. Батова В.Н.**
Имплементация некоторых международных экономических и финансовых принципов местного самоуправления в Российской Федерации
- 51 Конин В.Н.**
Юридическая природа общественной безопасности
- 55 Лакаев О.А.**
К вопросу о возможности назначения административного наказания ниже низшего предела
- 59 Лебедева Е.Н.**
Функциональное назначение регулирования и стимулирования во властной деятельности государства
- 63 Мильшин Ю.Н.**
К вопросу о содержании разрешительной системы
- 66 Смагина Т.А.**
Рассмотрение дел об административных правонарушениях, посягающих на права и законные интересы несовершеннолетних: вопросы теории и практики
- 70 Соболева Ю.В.**
Административно-правовое регулирование деятельности объединений граждан: история развития
- 75 Холодная Е.В.**
Гласность и открытость как условие законности деятельности органов государственной власти

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

- 79 Кулапов В.Л., Сардаева О.Г.**
Современные проблемы установления фактических обстоятельств при квалификации противоправного поведения
- 86 Михайлов А.Е.**
К вопросу о конкретизации пределов деятельности публичной власти в юридической науке и практике
- 92 Родионова А.С.**
Формирование концепции наказательной правовой политики в Российской Федерации
- 96 Телегина В.А.**
Значение нравственных начал в становлении и развитии института медиации в России
- 100 Чилькина К.В.**
Система обязательного социального страхования в Российской империи: ориентация и проблемы становления
- 106 Терехов Е.М.**
Судебный конституционный контроль как условие оптимизации правоинтерпретационной деятельности
- 110 Казарян А.А.**
Экономические факторы государственно-территориального устройства России
- 115 Самарин А.А.**
Право и экстерриториальность в условиях глобализации
- 124 Богатырев Н.В.**
Нотариальный акт как форма осуществления охранительной функции права

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

- 129 Кабышев В.Т., Заметина Т.В.**
Россия – Крым – Севастополь: размышления конституционалистов (часть I)
- 144 Липчанская М.А., Волкова М.С.**
Принципы и основы правового регулирования государственно-партийного взаимодействия в современной России
- 150 Вилова М.Г.**
Право на справедливое судебное разбирательство в контексте международного конституционализма

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО. ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС

- 156 Кожокарь И.П.**
Правовые формы опосредствования имущественной обособленности унитарных предприятий и учреждений
- 166 Воронова А.А.**
Отличие договора подряда от смежных договоров
- 170 Концевой Г.В.**
Признание и исполнение иностранных решений по делам о взыскании алиментов
- 173 Мальченко К.Н.**
Понятие преюдиции в современном гражданском процессе

УГОЛОВНОЕ И УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

- 179 Вишневецкая И.Н.**
Применение уголовного закона и практика уголовного правоприменения: соотношение понятий

- 184 **Красовская О.Ю.**
Злоупотребление родительской властью в контексте причин преступности несовершеннолетних
- 188 **Христофорова Е.В.**
Заключение на проект Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О внесении изменений в Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 июня 2006 года № 14 “О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами”»
- 193 **Алижанова С.М.**
Социальный контроль за женщинами, освобожденными из мест лишения свободы

УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС. КРИМИНАЛИСТИКА

- 200 **Никитин Е.Л., Дытченко Г.В.**
Сущность и назначение прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности
- 207 **Стельмах В.Ю.**
Правовая сущность физического, фактического и уголовно-процессуального задержания
- 212 **Шведова Н.Н.**
Криминалистическое исследование документов: ретроспективный анализ и современное состояние
- 219 **Некенова С.Б.**
Проблемы определения критериев разумного срока уголовного судопроизводства
- 224 **Спесивов Н.В.**
Ювенальные технологии как способ реализации международных стандартов уголовного судопроизводства с участием несовершеннолетних

ФИНАНСОВОЕ, БАНКОВСКОЕ И ТАМОЖЕННОЕ ПРАВО

- 230 **Гриценко В.В.**
Налоговая амнистия как правовой механизм возвращения «беглого капитала» в Россию
- 235 **Гугнюк И.Г.** Доступность банковских финансовых услуг как финансово-правовое явление банковской деятельности

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

- 240 **Липкина Н.Н.**
К вопросу об *erga omnes* эффекте правовых позиций Европейского Суда по правам человека
- 246 **Шмелева М.В.**
Значение международно-правовой политики в решении проблем международного взаимодействия между суверенными государствами

РЕЦЕНЗИИ

- 251 **Сенякин И.Н., Желдыбина Т.А.**
Рецензия на монографию: Власенко Н.А. Разумность и определенность в правовом регулировании. – М.: ИНФРА-М, 2015. – 157 с.

ИНФОРМАЦИЯ

- 258 Хорошая новость!
259 В диссертационных советах

CONTENTS

ON THE 80TH ANNIVERSARY OF PROFESSOR N.M. KONIN

- 11 Sokolov A.Y., Matorina E.I.**
The Path of Science - Life Science for the Anniversary
of the Scientist, Educator, Lawyer, Doctor of Law Sciences, Professor N.M. Konin
- 15 Anikin S.B. , Rodionova M.P.**
Questions of Administrative-legal Organization of Activity of the Administration
of the President of the Russian Federation
- 19 Grishkovets A.A.**
Professor N.M. Konin is a Prominent Representative
of Saratov Administrative Law School
(Separate Discussion Questions in the Works of the Scientist)
- 25 Kovaleva N.N.**
The Correlation of Government Regulation and of Public Administration
in Sphere of Enterprise Activity
- 28 Mamedov A.A.**
State Economic Management in the Context of Globalization: a Public-legal Aspect
- 31 Sokolov A.Y., A.R. Isakov**
Standardization of Government Services
- 36 Cherkasov K.V.**
Organizational and Legal Aspects of Ensuring Public Safety
at the Interregional Level of Public Administration (on Experience
of the Volga Federal District)
- 41 Arutyunova S.E.**
Public Service as a Special Kind of State Activity
- 45 Kolesnikov A.V., Batova V.N.**
The Implementation of Some International Economic
and Financial Principles of Local Self-Government
in the Russian Federation
- 52 Konin V.N.**
The Legal Nature of Public Security
- 55 Lakaev O.A.**
To the Question about the Possibility of Appointment
of Administrative Punishment below the Lower Limit
- 59 Lebedeva E.N.**
Functional Appointment to Control
and to Stimulate in Powerful Activities State
- 63 Milshin Y.N.**
On the Question about the Content of the Permit System
- 67 Smagina T.A.**
The cases on Administrative Offenses , Encroaching on the Rights
and Legitimate Interests of Minors: Theory and Practice
- 71 Soboleva Yu.V.**
Administrative and Legal Regulation of Activity of Associations
of Citizens: History of Development
- 75 Kholodnaya E.V.**
The presumption of Publicity and Openess as a Legal Condition
in Governmental Bodies Activity

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

- 79 **Kulapov V.L., Sardaeva O.G.**
The Modern Problems of Establishing the Facts During the Qualification of Unlawful Conduct
- 86 **Mikhaylov A.E.**
To a Specification of Limits for Activity of Public Authorities in Law and Practice
- 92 **Rodionova A.S.**
The Concept of Punitive Legal Policy in the Russian Federation
- 96 **Telegina V.A.**
Moral Principles Significance for Formation and Development of Mediation in Russia
- 100 **Chilkina K.V.**
System of Obligatory Social Insurance in the Russian Empire: Orientation and Becoming Problems
- 106 **Terekhov E.M.**
Judicial Constitutional Control as a Condition of Optimization Law-Interpret Activities
- 110 **Kazaryan A.A.**
Economic Factors of the State-Territorial Structure of Russia
- 115 **Samarin A.A.**
Law and Extraterritoriality in the Light of Globalization
- 124 **Bogatyrev N.V.**
A Notarial Act as a Form of Implementation of the Protective Function of the Law

CONSTITUTIONAL LAW

- 129 **Kabyshev V.T., Zametina T.V.**
Russia - Crimea - Sevastopol: the Reflections of Constitutionalists (part 1)
- 144 **Lipchanskaya M.A., Volkova M.A.**
Principles and Fundamentals of Legal Regulation of State-party Interaction in the Modern Russia
- 150 **Vilova M.G.**
The Right to a Fair Trial in the Context of International Constitutionalism

CIVIL LAW. CIVIL PROCEDURE

- 156 **Kozhokar I.P.**
Legal Forms of Mediation Property Isolation of the Unitary Enterprises and Establishments
- 166 **Voronova A.A.**
The Difference Between a Contractor's Agreement and a Related Contract
- 170 **Konsevov G.V.**
The Recognition and Enforcement of Foreign Decisions in Cases on Recovery of Alimentary
- 174 **Malchenko K.N.**
The Concept of Prejudice in the Modern Civil Process

CRIMINAL AND CRIMINAL-EXECUTIVE LAW

- 179 **Vishnevetskaya I.N.**
Application of the Criminal Law and Practice of Criminal Right Application: the Ration of Concepts

- 184 Krasovskaya O.Yu.**
Abuse of the Parental Power in the Context of Juvenile Delinquency's Causes
- 189 Christoforova E.V.**
Conclusion on the project-decision of the plenary session of the Supreme Court of Russian Federation concerning the modification of article of the plenary session of the Supreme Court of Russian Federation from June 15, 2006 № 14
“About the judiciary practice concerning drug offences, psychoactive drug offences and toxic agent offences”
- 193 Alizhanova S.M.**
Social Control after Women Exempt from the Places of Imprisonment

CRIMINAL PROCEDURE. CRIMINALISTICS

- 200 Nikitin E.L., Dytchenko G.V.**
The Essence and Purpose of Prosecutorial Supervision Over the Execution of the Laws in the Operational-Search Activity
- 207 Stelmach V.Yu.**
Legal Nature of the Physical, Factual and Procedural Criminal Detention
- 212 Shvedova N.N.**
Forensic Examination of Documents: Retrospective Analysis and Current State
- 219 Nekenova S.B.**
Definition problems criterion of reasonable term of criminal legal proceedings
- 224 N.V. Spesivov**
Classification of International Human Rights Standards Minors Involved in Criminal Proceedings

FINANCIAL, BANKING AND CUSTOMS LAW

- 230 Gritsenko V.V.**
Tax Amnesty as a Legal Mechanics for Returning «Flight Capital» to Russia
- 235 Gugnyuk I.G.**
Availability of Bank Financial Services as Financial-Legal Phenomenon Banning

INTERNATIONAL LAW

- 240 Lipkina N.N.**
The Problem of Erga Omnes Effect of the European Court of Human Rights' Legal Positions
- 246 Shmeleva M.V.**
Solving Problems of International Cooperation Among Sovereign States Through the Development of a Single International Law Policy

REVIEW

- 251 Senyakin I.N., Zheldybina T.A.**
Review of the Monograph: Vlasenko N.A. Reasonableness and Certainty in the Legal Regulation. – M.: INFRA-M, 2015. – 157 p.

INFORMATION

- 258** Good news!
- 259** In Dissertation Councils

К 80-ЛЕТИЮ ПРОФЕССОРА Н.М. КОНИНА

А.Ю. Соколов, Е.И. Маторина

ПУТЬ К НАУКЕ – ЖИЗНЬ В НАУКЕ

К юбилею ученого, просветителя, юриста,
доктора юридических наук, профессора Н.М. Кони́на

Статья подготовлена к 80-летию со дня рождения профессора Николая Михайловича Кони́на его учениками и посвящена личным и профессиональным качествам, позволившим ему стать одним из ведущих ученых-административистов современной России.

Ключевые слова: административное право, ведущие ученые-административисты России, Кони́н Николай Михайлович.

A.Y. Sokolov, E.I. Matorina

THE PATH OF SCIENCE - LIFE SCIENCE FOR THE ANNIVERSARY OF THE SCIENTIST, EDUCATOR, LAWYER, DOCTOR OF LAW SCIENCES, PROFESSOR N.M. KONIN

Article prepared for the 80th anniversary of the birthday of Professor Nikolay Mikhailovich Konin his students and focuses on personal and professional qualities that allowed him to become one of the leading scientists in the field of administrative law of Russia.

Keywords: administrative law, leading scientists in the field of administrative law of Russia, Konin Nikolai Mikhailovich.

Отмечая юбилей доктора юридических наук, профессора Николая Михайловича Кони́на, мы с радостью осознаем, что ровно 80 лет назад в эту жизнь пришел выдающийся человек, ученый и просветитель, один из патриархов российской правовой науки и высшего юридического образования. Н.М. Кони́н родился 2 марта 1935 г. в Ярославле. Детство его прошло в г. Рыбинске, куда семья переехала вскоре после рождения ребенка из-за перевода отца на новое место работы (Рыбинский авиационный завод). Когда началась Великая Отечественная война, Кони́ны вместе с авиационным заводом были эвакуированы в Башкирию, в г. Уфу. Вскоре после окончания войны, в 1950 г., романтик по натуре, Николай Михайлович направляется для поступления в Саратовское военно-морское подготовительное училище, дислоцированное в то время в г. Энгельсе, чтобы реализовать свою мечту стать капитаном дальнего плавания. Затем в связи с переводом училища Н.М. Кони́на как успешного учащегося отправляют для продолжения учебы в

© Соколов Александр Юрьевич, 2015

Доктор юридических наук, и.о. заведующего кафедрой административного и муниципального права, (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: aysockolov@mail.ru

© Маторина Елена Ильинична, 2015

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: matorina47@mail.ru

Тбилисское Нахимовское военно-морское училище, после успешного окончания которого (1952 г.) Николай Михайлович призывается на срочную военную службу, которая проходила на одном из крупнейших крейсерских артиллерийских кораблей, входивших в ядро надводных сил военно-морского флота СССР – крейсере «Свердлов». Своей службой в качестве старшего матроса Н.М. Конин гордится и сейчас, вспоминая эти годы с особой теплотой.

Служба в армии значительно расширила кругозор молодого человека. По окончании военной службы Н.М. Конин непродолжительное время работал в фотолаборатории опытно-конструкторского бюро Уфимского авиационного завода (1956 г.), где трудился его отец, совету которого он последовал. Однако желание глубже познать различные стороны жизни и получить высшее образование привело его к мысли о необходимости получения юридического образования. Твердо решив стать юристом, вопреки мнению отца, который считал, что нужно иметь «настоящую» профессию, в 1957 г. Н.М. Конин поступает во Всесоюзный юридический заочный институт (ВЮЗИ), филиал которого был в г. Уфе. Желая получить более обширные знания в юриспруденции, он вскоре переводится на очное отделение в ближайший крупнейший вуз юридического профиля того времени – Саратовский юридический институт им. Д.И. Курского. На последнем государственном экзамене ответ Н.М. Кониной был отмечен членом государственной комиссии профессором И.С. Ноем, который предложил студенту продолжить образование в аспирантуре. Однако Николай Михайлович ответил отказом, решив попробовать применить полученные теоретические знания в практической плоскости.

В 1961 г. по распределению Н.М. Конин был принят на службу стажером-следователем в городскую прокуратуру г. Новомосковска Тульской области, где прошел хорошую школу, приобретя ценные знания, проявив способности к следственной работе. За творческое отношение к работе он был повышен в должности до старшего следователя. Уже в этот период жизни Николай Михайлович зарекомендовал себя не только отличным специалистом, но и человеком, отдающим все свободное время общественной работе. Эти качества были замечены коллегами и в период с 1962 по 1963 г. он был избран депутатом совета депутатов трудящихся г. Новомосковска и добросовестно исполнял эти обязанности. Именно в данный период наиболее ярко проявился характер Николая Михайловича как ответственного, исполнительного, доброжелательного, компетентного человека и гражданина. Эти качества он пронесет через всю свою жизнь.

Именно практическая деятельность подтолкнула Н.М. Кониной к решению следующей задачи – поступлению в аспирантуру. Обратившись к профессору И.С. Ною, который предложил написать реферат на избранную самим претендентом тему, Николай Михайлович пишет работу «Личность хулигана в свете наблюдений районного следователя», которую высоко оценила приемная комиссия, и Н.М. Конин был допущен до экзаменов в аспирантуру. Однако из-за высокой конкуренции на места по специальности «уголовное право» он после консультаций с преподавателями, в числе которых был тогда доцент, руководивший кафедрой административного права и советского строительства, В.М. Манохин, также высоко оценивший способности претендента, сдал экзамен по специальности «административное право» и сдал его на «отлично». Так, судьба привела в юриспруденцию будущего выдающегося ученого, одного из первых докторов юридических наук среди саратовских юристов-исследователей в сфере административного права.

Под чутким руководством профессора В.М. Манохина в течение трех лет Н.М. Конин подготовил и в 1966 г. защитил кандидатскую диссертацию по теме «Организационно-правовое положение хозяйственных и иных объединений в аппарате государственного управления», отдельные вопросы которой он продолжит изучать и анализировать поныне.

Во время обучения в аспирантуре Н.М. Конин начал свою трудовую деятельность в учебном заведении (1964 г.) сначала в должности ассистента кафедры административного права и социалистического строительства, затем – преподавателя (1967 г.) и доцента кафедры (1970 г.). Все это время он не перестает заниматься интересующими его вопросами, связанными с исследованиями организационно-правового статуса как отдельных промышленных предприятий, так и всего комплекса социалистического общественного производства и связанных с ним проблем государственного управления в целом. Являясь верным учеником доктора юридических наук профессора В.М. Манохина, Николай Михайлович стоял вместе с ним у истоков становления саратовской школы административного права и приложил много усилий для ее развития. Важное место в исследованиях этой школы заняли проблемы организации управления народным хозяйством в условиях Советского Союза, а также в последующий период. Основателем этого направления на кафедре является Н. М. Конин (его кандидатская и докторская диссертации были защищены по узловым элементам указанных проблем). В статье «Развитие законодательства об организации управления социалистическим общественным производством» (1977 г.), написанной совместно с профессором В.М. Манохиным и опубликованной в издательстве Ленинградского госуниверситета, рассматривались вопросы становления и развития советского законодательства об управлении общественным производством, а также основные этапы периодизации этих процессов. Проведенная систематизация дала импульс дальнейшему развитию законодательства по вопросам организации и экономико-правовой сущности производственных объединений.

В этот период Н.М. Кониным было подготовлено несколько монографий, одна из которых – «Основы правовой организации и управления общественным производством» (1966 г.) – была посвящена вопросам, связанным с интеграцией автономных предприятий и становлением производственных объединений, а также организационной и правовой сторонам их деятельности. Вышедшая в 1968 г. монография «Хозяйственные и иные объединения в отраслях государственного управления» достаточно полно освещала вопросы функциональной роли объединений в системе отраслевого управления. Кроме того, предпринималась безуспешная попытка сформулировать организационно-правовую характеристику объединений в различных отраслях государственного управления, многие положения которой до сих пор в той или иной степени присутствуют в практическом и теоретическом аспекте механизма административно-правового регулирования. Данные вопросы на долгие годы определили сферу научных интересов ученого.

Организаторские способности, пунктуальность, деловитость и исполнительность не остались незамеченными, и в период с 1978 по 1984 г. Н.М. Конин успешно выполнял обязанности декана одного из крупнейших факультетов Саратовского юридического института им. Д.И. Курского – факультета правовой службы в народном хозяйстве, преемником которого является Институт юстиции СГЮА. Обладая яркой индивидуальностью, задатками лидера, волевого, смелого и творческого человека, готового брать на себя ответственность, про-

фессор Н.М. Конин внес большой вклад в становление и развитие юридического образования и юридической науки в Поволжье и в России в целом.

26 сентября 1980 г. после успешной защиты докторской диссертации по теме «Организационно-правовые основы государственного управления социалистическим общественным производством» решением ВАК при Совете Министров СССР Николаю Михайловичу Конину была присвоена ученая степень доктора юридических наук.

Как ученый Николай Михайлович уделял много внимания проблемам отраслевого административно-правового регулирования России. Его научные интересы охватывали не только теорию и историю административного права. Он – автор около 100 научных работ, в т.ч. 3-х монографий. Наибольшую известность принесли Н.М. Конину многочисленные учебники по административному праву для разных ступеней образования, издаваемые в центральных издательствах и пользующиеся неизменным вниманием обучающихся. Его исследования по вопросам отраслевого управления, получившие высокую оценку юридической общественности нашей страны, представляют неоценимый вклад в развитие юридической науки России, ее исторических и современных аспектов. Они востребованы современными отечественными и зарубежными учеными, аспирантами и магистрантами, студентами. Сфера научных интересов ученого в последние годы – актуальные вопросы становления и развития управленческих процессов в различных областях жизни нашего государства. Профессор Николай Михайлович Конин известен как крупный ученый-юрист, педагог и организатор науки.

Плодотворная научная деятельность, уважение коллег послужили причиной назначения Н.М. Кониной на должность проректора по научной работе, в которой он проработал более 10 лет. В этот период активно формировались научно-практические связи вуза с промышленными предприятиями региона, дававшие новый импульс развитию юридической науки. Знания, способности и опыт Н.М. Кониной оказались востребованы в подготовке научных кадров для системы высшего профессионального образования, закладывания фундамента нового вуза.

С 1999 г. по март 2014 г. Николай Михайлович единогласно избирался на должность заведующего кафедрой административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии. Под его руководством увеличился количественный и усилился качественный состав кафедры. Являясь одним из ведущих ученых саратовской юридической школы, он помогал и до настоящего времени помогает становлению многих нынешних ученых-юристов. Старейшина юридической науки подготовил около сорока кандидатов и четыре доктора юридических наук, успешно работающих во многих вузах и на ответственных должностях в государственных органах. Он смело поддерживает таланты. И сегодня Н.М. Конин является активным участником международных и республиканских конференций, проводимых в России и за рубежом. Николай Михайлович – бессменный и активный член одного из диссертационных советов по защите докторских и кандидатских диссертаций, функционирующих в Саратовской государственной юридической академии, избран в состав нескольких общественных академий, что стало признанием его заслуг в различных отраслях научных знаний.

Государство высоко оценило вклад профессора Н.М. Кониной в юридическую науку и практику. Николай Михайлович – Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации (2001 г.), удостоен Почетного знака губернатора Саратовской области «За усердие» II степени. За существенный вклад в развитие российской юридической науки Указом Президента РФ от

22 сентября 2006 г. №1043 ему присвоено звание «Заслуженный деятель науки Российской Федерации».

Жизнь Николая Михайловича всегда наполнена большими событиями. Его деятельность так велика и значима, что ее хватило бы на несколько судеб. Он достойно прошел через все испытания, холод эпохи сталинизма, хрущевскую оттепель, осеннее цветение и застой 1970-х, межвременье первой половины 1980-х гг., романтику перестройки и ее неудачи, через разлом эпох, связанный с распадом СССР, первые этапы формирования новой России. Его дети и внуки продолжают идти в направлении, указанном Николаем Михайловичем: дочь Елена Николаевна Лебедева и сын Василий Николаевич Конин – кандидаты юридических наук, внук Никита обучается в военном вузе по правоохранительной специальности. Судьба Н.М. Конины богата событиями, щедра на победы. Везде, где бы он ни находился, ни работал, его место было в первых рядах, в рядах создателей.

С.Б. Аникин, М.П. Родионова

ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АДМИНИСТРАЦИИ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье на основе анализа научно-правовых подходов ученых-юристов рассматривается современный административно-правовой статус Администрации Президента РФ как государственного органа.

Ключевые слова: Конституция России, Президент Российской Федерации, Администрация Президента РФ, государственный орган.

S.B. Anikin, M.P. Rodionova

QUESTIONS OF ADMINISTRATIVE-LEGAL ORGANIZATION OF ACTIVITY OF THE ADMINISTRATION OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

In the article, on the basis of analysis of scientifically-legal approaches of scientists-lawyers, modern legal status of Administration of President of Russian Federation is examined as a public organ.

Keywords: Constitution of Russia, President of Russian Federation, Administration of President of Russian Federation, public organ.

Конституция РФ (ст. 80) закрепляет общий перечень полномочий Президента России как главы государства, которые персонифицированы и осуществляются им лично. В то же время многогранность, широчайший спектр деятельности Президента РФ предполагают наличие специального органа, создающего условия для реализации главой государства его конституционных полномочий. Таким органом является Администрация Президента РФ.

© Аникин Сергей Борисович, 2015

Доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: anikinsb@yandex.ru

© Родионова Маргарита Петровна, 2015

Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права (ФГКВУО ВПО «Саратовский военный институт внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации»); e-mail: hartiganrus@yandex.ru

Современный статус президентской Администрации определен в виде государственного органа, обеспечивающего деятельность Президента РФ¹.

Конституционный Суд РФ, формулируя правовую позицию по этому вопросу², указывает, что положение об Администрации Президента Российской Федерации как государственном органе носит общий характер. Их реальный смысл и значение в конечном счете определяются полномочиями, которыми наделена Администрация³. В этой связи на сегодняшний день можно констатировать, что административно-правовой статус Администрации Президента РФ не имеет четких нормативных очертаний, а ее обширные полномочия послужили основой для формулирования учеными-правоведами различных точек зрения по вопросу оценки юридического статуса данного органа.

Администрация Президента рассматривается как конституционный государственный институт, играющий важную роль в функционировании всей системы органов государственной власти⁴. А формула Президент России — Совет Безопасности — Администрация Президента — полномочные представители Президента в федеральных округах России позволяет президентским полномочиям обрести конституционно-правовое содержание и выступать ключевым властным стержнем системы государственной власти⁵.

Констатируется также, что такая модель ведет к смещению реальной власти от Президента к его Администрации⁶. В связи с этим наделение Администрации Президента статусом государственного органа является преувеличением ее конституционной роли как рабочего аппарата главы государства⁷, и политическая планка президентского аппарата необоснованно завышена⁸.

Специалисты в области административного права также неоднозначно оценивают правовой статус Администрации Президента в сфере исполнительной власти, которая рассматривается как государственный орган, выполняющий важные функции исполнительной власти и государственного управления по координации деятельности всех органов и структурных образований, подчиненных главе государства⁹. Однако данная точка зрения представляется достаточно дискуссионной.

Во-первых, Конституция РФ в п. «и» ст. 83 закрепляет полномочие Президента на формирование Администрации Президента, не раскрывая государственно-правового статуса данного органа. Таким образом, безусловное наделение президентской администрации статусом государственного органа прямо не вытекает из конституционных положений и этот вопрос следует отнести к проблемам реализации дискреционных полномочий главы государства.

Во-вторых, расширительное толкование полномочий Администрации Президента, включающих координацию деятельности всех органов государственной власти, подчиненных Президенту РФ, и функционирование всей системы органов государственной власти может привести в итоге к подмене реальных конституционных полномочий Президента РФ.

Видный ученый-юрист, представитель саратовской школы административного права, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ Н.М. Конин, чье 80-летие отмечается научной общественностью 2 марта 2015 г., рассматривает правовой статус Администрации Президента в широком и узком понимании. В широком смысле ученый включает в это понятие формируемое Президентом РФ Правительство России со всеми федеральными органами ис-

полнительной власти и все структуры президентской Администрации. В узком смысле Администрация Президента рассматривается с позиций некоторого сходства с организацией деятельности Президента Франции, т.е. как орган, образуемый Президентом для обеспечения его деятельности¹⁰.

Президент Франции для реализации своих конституционных полномочий использует службы правительства, а именно: все дела, по которым президент Республики выносит решение в рамках своих полномочий, подготавливаются премьер-министром, министрами и центральным административным аппаратом. Это позволяет обходиться без особой административной организации при Президенте Республики с управлениями и другими структурами. Аппарат же Президента Республики включает в себя органы (личный штаб, генеральный секретариат и кабинет), занимающиеся внутренними административными делами¹¹. Необходимо также учитывать, что Правительство Франции в соответствии с Конституцией состоит из премьер-министра и министров, назначаемых Президентом Республики, но в юридическом отношении это самостоятельные органы¹².

Таким образом, французский подход к реализации конституционных полномочий президента существенно отличается от российского и в первую очередь тем, что Администрация Президента не только исполняет роль основного проводника реализации президентских полномочий во всем их объеме, но и в том, что аппарат Президента России наделен самым широким спектром полномочий государственно-властного характера по всем направлениям деятельности Президента. Органам исполнительной власти фактически отводится роль исполнителей решений Президента РФ, подготовленных его Администрацией. При этом полномочия Администрации Президента выстраиваются параллельно вертикали исполнительной власти, включающей как предметы ведения Российской Федерации, так и совместного ведения Федерации и ее субъектов (ст. 77 Конституции РФ). Такого рода параллелизм может привести к исполнительной конкуренции.

Российская модель президентской администрации отличается от принятой в мировой практике вспомогательной ролью администрации главы государства при Президенте. По этой причине многие ученые не рассматривают Администрацию Президента в качестве органа государственной власти¹³.

В то же время, по нашему мнению, подход к оценке административно-правового статуса Администрации Президента России, сформулированный Н.М. Кониным, наиболее соответствует полномочиям президента в федеративном государстве.

Известно, что международная практика государственного строительства рассматривает любые формы политической организации государства (парламентскую, президентскую, монархическую и т.д.) в первую очередь через призму исполнительной власти¹⁴.

В соответствии с российской моделью президентской формы правления Президент РФ по своему конституционному статусу фактически не возглавляет исполнительную ветвь власти, как например в США. В то же время конституционные полномочия Президента РФ охватывают все уровни государственного управления, включая и предмет совместного ведения. Таким образом, Президент РФ в рамках своего административно-правового статуса выступает в

качестве организатора и руководителя, в т.ч. и единой системы исполнительной власти Российской Федерации. В этой связи Администрация Президента РФ исполняет роль основного проводника реализации президентских полномочий во всем их объеме и на всех уровнях государственно-правового регулирования общественных отношений.

¹ См.: Указ Президента РФ от 2 октября 1996 г. № 1412 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» (в ред. от 17 августа 2000 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 41, ст. 4689. Документ утратил силу с 6 апреля 2004 г. в связи с принятием Указа Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490 (см.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 15, ст. 1395).

² См.: *Щипанов А.В.* Формирование и развитие Администрации Президента Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 10.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 22, ст. 2664.

⁴ См.: *Хутинаев И.Д.* Теория и практика институционализации ветвей государственной власти Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 32–33; *Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г.* Конституционное право России: учебник для вузов. М., 2004. С. 718.

⁵ См.: *Эбзеев Б.С., Краснорядцев С.Л., Левакин И.В., Радченко В.И.* Государственное единство и целостность Российской Федерации (конституционно-правовые проблемы) / отв. ред. Б.С. Эбзеев. М., 2005. С. 251; *Барциц И.Н.* Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М., 2008. С. 40.

⁶ См.: *Лучин В.О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 466.

⁷ См.: *Чепиков В.С.* Правовые основы организации системы президентской власти в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 104.

⁸ См.: *Окуньков Л.А.* Президент и Правительство (в механизме государственной власти) // Журнал российского права. 2001. № 2. С. 6.

⁹ См.: *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права: в 3 т. Т. 1: История, наука, предмет, нормы, субъекты. М., 2002. С. 469; *Росинский Б.В., Старилов Ю.Н.* Административное право: учебник. 4-е изд. М., 2009. С. 223; *Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г., Кузнецов С.М.* Административное право России: учебник. 2-е изд. М., 2009. С. 75.

¹⁰ См.: *Конин Н.М.* Административное право России: учебник. М., 2009. С. 65; *Его же.* Административное право России. Общая и Особенная части: курс лекций. М., 2004. С. 95.

¹¹ См.: *Ведель Ж.* Административное право Франции / пер. с фр.; под ред. М.А. Крутоголова. М., 1973. С. 405–406.

¹² См.: *Брэбан Г.* Французское административное право / пер. с фр.; под ред. и со вст. ст. С.В. Боботова. М., 1988. С. 70.

¹³ См., например: *Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации: учебник. М., 1996. С. 137; *Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В.* Административное право России: учебник. М., 2008. С. 98–100; *Бахрах Д.Н.* Административное право России: учебник. М., 2006; *Манохин В.М.* Административное право России: учебник. Саратов, 2010.

¹⁴ См.: *Дербишайр Дж.Д., Дербишайр Я.* Политические системы мира: в 2 т. Т. 1. М., 2004. С. 47–51.

А.А. Гришковец

ПРОФЕССОР Н.М. КОНИН – ВИДНЫЙ ПРЕДСТАВИТЕЛЬ САРАТОВСКОЙ ШКОЛЫ УЧЕНЫХ-АДМИНИСТРАТИВИСТОВ (ОТДЕЛЬНЫЕ ДИСКУССИОННЫЕ ВОПРОСЫ В РАБОТАХ УЧЕНОГО)

В статье анализируется научный путь видного представителя саратовской школы ученых-административистов, доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ Николая Михайловича Конина; дается оценка его вкладу в развитие института государственной службы.

Ключевые слова: профессор Н.М. Конин, школа саратовских административистов, 80-летний юбилей, государственная служба.

© Гришковец Алексей Алексеевич, 2015

Доктор юридических наук, профессор, старший научный сотрудник сектора административного и бюджетного права (Институт государства и права Российской академии наук); e-mail: grishkovecz65@mail.ru

A.A. Grishkovets

**PROFESSOR N.M. KONIN IS A PROMINENT REPRESENTATIVE
OF SARATOV ADMINISTRATIVE LAW SCHOOL
(A SEPARATE DISCUSSION QUESTIONS IN THE WORKS
OF THE SCIENTIST)**

The article analyzes the scientific way of a prominent representative of the Saratov school scholars administrative law, doctor of legal Sciences, Professor, Honored worker of science of the Russian Federation Nikolai Mikhailovich Konin. Revealed his contribution to the development of the Institute of public service.

Keywords: Professor N.M. Konin, Saratov Administrative Law school, 80th anniversary, the state service.

2 марта 2015 г. отмечает свое 80-летие один из старейших российских ученых-юристов, видный представитель саратовской школы ученых-административистов, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ Николай Михайлович Конин. Его путь в науку начался в 60-е гг. XX столетия, когда он защитил кандидатскую диссертацию на тему «Организационно-правовое положение хозяйственных и иных объединений в аппарате государственного управления» (1966 г.). На ее основе были изданы две монографии «Основы правовой организации и управления общественным производством» (1966 г.) и «Хозяйственные и иные объединения в отраслях государственного управления» (1968 г.). Исследования ученого были для своего времени исключительно актуальны. В СССР шла экономическая реформа, вдохновителем которой был советский премьер-министр А.Н. Косыгин. Избранное направление реформы на предоставление большей хозяйственной самостоятельности предприятиям в условиях советской централизованной плановой экономики было значительным шагом вперед. Есть все основания полагать, что диссертация Н.М. Кониной внесла весомый вклад в дело реформы, в определенной мере способствовала ее правовому обеспечению с позиций административного права и науки управления. Научным руководителем Н.М. Кониной был один из патриархов российского административного права, ныне здравствующий профессор, доктор юридических наук Василий Михайлович Манохин (можно без преувеличения сказать), являющийся отцом-основателем саратовской школы ученых-административистов, которая наряду с екатеринбургской, московской и Санкт-Петербургской входит в четверку старейших, наиболее авторитетных и уважаемых юридических научных школ нашей страны.

Несмотря на быстрое сворачивание экономических реформ в середине 60-х гг., заданный вектор на стыке права, экономики и управления сохранился в исследованиях Н.М. Кониной и в дальнейшем. В 1980 г. он успешно защищает докторскую диссертацию на тему «Организационно-правовые основы государственного управления социалистическим производством (административно-правовое исследование)», продолжив тем самым свои научные разработки в сфере государственного управления экономикой в условиях советского государства.

В дальнейшем творческая активность Н.М. Кониной не снижается. Напротив, постсоветский период в научном отношении стал для ученого наиболее плодотворным. Издаются и затем переиздаются его авторские учебники¹ и учебные пособия² по административному праву. Совместно с коллегами Н.М. Конин подготавливает и издает учебно-методический комплекс «Административное

право Российской Федерации»³. При этом нельзя не отметить, что в дальнейшем ученый сосредоточился главным образом на издании учебной и учебно-методической литературы для студентов и преподавателей. Подготовленная персонально Н.М. Кониным либо авторскими коллективами с его участием и под его редакцией эта литература отличается ясностью и доступностью изложения материала даже в тех случаях, когда рассматриваются достаточно сложные теоретические вопросы (например, понимание сущности исполнительной власти), и обстоятельным анализом нормативного материала. Издания компактны по объему, но при этом их научное содержание остается на высоком теоретическом уровне, что значительно облегчает студентам изучение административного права. Это выгодно отличает работы Н.М. Конинова от аналогичных изданий, авторы которых, выпуская объемные учебники, по образному и точному замечанию К.С. Бельского, предпочитают видеть гонорар, а не студента. В этой связи представляет интерес учебно-методический комплекс «Административная ответственность», изданный под редакцией Н.М. Конинова⁴. Книга состоит из трех разделов: «Методические рекомендации по изучению и преподаванию курса», «Учебник: Краткий курс», «Приложения». В ней органично сочетаются методология, теория и практика. Она не перегружена информацией, но дает достаточно полное представление об административной ответственности как одной из форм административно-правового принуждения. Скажем, в разделе «Приложения» в наглядной для восприятия табличной форме даны основные процессуальные сроки производства по делам об административных правонарушениях и сроки давности привлечения к административной ответственности.

Возвращаясь к творческому наследию ученого, следует отметить, что в сферу научных интересов Н.М. Конинова попал широчайший круг вопросов современного административного права. Это и административно-правовой статус гражданина, и проблемы становления исполнительной власти, и правовой статус Президента РФ и его Администрации, и способы обеспечения законности и дисциплины в сфере реализации исполнительной деятельности, и отдельные вопросы управления в административно-политической сфере, в частности, организация государственного управления обороной и организация государственного управления в сфере юстиции РФ. Не обошел ученый своим вниманием и институт государственной службы (наиболее близкий автору настоящей статьи в силу его собственных научных интересов). Специальная тема 11 «Служба и служащие (административно-правовой статус)», посвященная государственной службе, содержится в курсе лекций по Общей части административного права, изданном в 2001 г.⁵ Необходимо подчеркнуть, что основу его теоретических рассуждений (и об этом говорит сам ученый) составляет изложение научных положений и выводов основоположника саратовской школы ученых-административистов, доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РСФСР В.М. Манохина, обоснованных в ряде фундаментальных работ по проблемам службы⁶. Действительно, вклад В.М. Манохина в науку административного права и в особенности в теоретическое осмысление института государственной службы огромен. Его идеи, высказанные в середине 60-х гг. прошлого века, во многом стали определяющими для развития института государственной службы в условиях *советского государства*. Основополагающие положения В.М. Манохина о существовании многих видов службы, т.е. о службе как некоем всеобъемлющем

социальном явлении, которое присутствует не только в публично-правовой сфере (государственная и муниципальная служба), но и в других сферах общественной жизни (например, гражданская служба в общественных организациях, на предприятиях и в социально-культурных учреждениях, частная служба по различным видам обслуживания физических и юридических лиц) и основано на различиях объектов их трудового воздействия и характеристике складывающихся в процессе трудовых отношений, требуют переосмысления. Зарождение советского государства как государства рабочих и крестьян, т.н. трудящихся, которые формально ставились в привилегированное положение, по сравнению, к примеру, с теми же бывшими чиновниками Российской империи, а служащие, хоть и признавались самостоятельной, но второстепенной социальной категорией трудящихся. Различия в их правовом статусе закрепились трудовым законодательством. Формально в советском государстве доминировал рабочий класс, а реально – партийно-советская бюрократия, новое, теперь уже номенклатурное коммунистическое чиновничество.

В современной России законодатель в сфере трудовых отношений использует универсальную категорию «работник», не разделяя нанятых на рабочих и служащих. Именно работник и только работник является наряду с работодателем одной из сторон трудового договора (ст. 56 Трудового кодекса РФ). Различия объектов их трудового воздействия не влияют на *правовое* положение работника. Различия же между работниками, которые по характеру своего труда, действительно, могут и ныне быть рабочими или служащими, существуют, но они лежат не в сфере права, а в сфере экономики, организации, психологии. Поэтому понятие «служащий» следует относить теперь только к лицам, замещающим на основании соответствующих федеральных законов должности государственной и муниципальной службы, т.к. иных служащих и службы по закону не существует. Сегодня легальное понятие «служащий» основано на идее служения публичной власти, государству, которое в условиях демократии выступает выразителем интересов и чаяний общества, служит ему, его благу как благу высшего порядка. Тем самым законодатель подчеркивает особый правовой статус лиц, прямо или опосредованно осуществляющих властные полномочия либо участвующих в их реализации, в т.ч. предъявляя особые требования к государственным и муниципальным служащим и налагая на них запреты и ограничения, имеющие преимущественно антикоррупционную направленность. Отношения же работника с работодателем – сугубо частное дело, основанное на трудовом договоре.

Думается, на современном этапе общественного развития следовало бы творчески переосмыслить идею службы, исходя, очевидно, из новых политических реалий и действующего законодательства, ориентируясь, прежде всего, на те подходы, которые стали складываться в постсоветский период, первоначально – после принятия Федерального закона от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»⁷, а в дальнейшем – Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»⁸ и Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁹, а также отчасти и Трудового кодекса РФ, пришедшего на смену Кодексу законов о труде советского периода. Видимо, поэтому в авторском курсе лекций по административному праву Н.М. Кониной 2001 г. анализ нормативного материала в теме был обстоятелен

и вполне современен, однако теоретическая часть темы 11 «Служба и служащие (административно-правовой статус)», по мнению автора, выглядела несколько архаично и не вполне отражала тогдашнее состояние института государственной службы и его научное осмысление в работах ученых-административистов, например, А.Ф. Ноздрачева¹⁰ или Ю.Н. Старилова¹¹.

Продолжая рассмотрение взглядов Н.М. Кони́на на государственную службу, автору хотелось бы отметить, что ему импонирует взвешенная позиция Николая Михайловича по вопросу о т.н. «служебном праве». Напомним, в середине 90-х гг. Ю.Н. Стариловым была предпринята попытка теоретически обосновать возникновение такой, как он первоначально доказывал, новой комплексной отрасли российского права, как служебное право. Правда, уже в начале 2000-х гг. он скорректировал свою точку зрения и стал говорить о служебном праве, но уже не как о самостоятельной комплексной отрасли российского права, а лишь как о подотрасли административного права. Данных взглядов Ю.Н. Старилов продолжает придерживаться и поныне.

Хотя Н.М. Конин по вопросу о служебном праве специально и не высказывался, анализ его работ позволяет утверждать, что ученый придерживается устоявшейся в науке административного права еще с советских времен точки зрения, что административное право как отрасль права подразделяется на административно-правовые институты, т.е. группы норм, которые регулируют отдельные группы однородных и взаимосвязанных отношений, в число которых входит институт государственной службы¹². Конечно, в современных условиях такая позиция может показаться слишком консервативной, учитывая то обстоятельство, что у служебного права за последние без малого два десятка лет, прошедших после его первого упоминания в отечественной юридической литературе, появилось немало адептов, правда, главным образом, из числа ученых-юристов младшего и отчасти среднего поколения, пришедших в науку во второй половине 90-х гг. и позднее. Тем не менее, нельзя не признать, что ее, так же как и Н.М. Конин, не разделяют и другие авторитетные ученые-юристы старшего поколения, например, Ю.А.Тихомиров, который видит государственную службу не иначе как в числе видов институтов¹³. Солидарен с ними и автор, который полагает, что для формирования служебного права ни как подотрасли административного права, ни тем более как самостоятельной комплексной отрасли российского права в настоящее время достаточных оснований нет и в обозримой перспективе не предвидится, хотя научная дискуссия в данном направлении может быть продолжена¹⁴.

Анализируя систему административного права как отрасли права и признавая объективное деление всей совокупности норм, составляющих эту отрасль, на нормы Общей и Особенной частей, Н.М. Конин отмечает, что в основе деления вузовского курса также на Общую и Особенную части лежит деление по этим же основаниям. Вместе с тем ученый делает важное замечание: «Но с использованием некоторых *субъективных моментов* (курсив наш. – А.Г.) в административном праве нередко выделяют еще и т.н. Специальную часть, объединяя в ней некоторые взаимосвязанные институты Общей или Особенной частей административного права, рассматривая в качестве таковой, например *служебное право* (курсив наш. – А.Г.), таможенное право.... Иногда эти и другие специальные части административного права называются *подотраслями административного права* (курсив наш. – А.Г.), изучая их как большие отно-

сительно самостоятельные специальные части (спецкурсы) административного права»¹⁵.

Таким образом, позиция Н.М. Конина такова, что если и говорить о служебном праве, то не иначе как в связи с вузовским курсом административного права, т.е. оно рассматривается только как учебная дисциплина в рамках специальной части, да и то, если такая часть, опять же «с использованием некоторых субъективных», а никак не объективных моментов все же выделяется. При этом следует отметить, что как в авторских учебниках и учебных пособиях Н.М. Конина, так и в учебниках, учебных пособиях, учебно-методическом комплексе, где он участвовал в качестве соавтора и редактора, сохраняется традиционное деление курса на Общую и Особенную части и никакой Специальной части, включающей, в частности, служебное право, не выделяется. Видимо, исходя опять же из «субъективных моментов», в этом не было необходимости и достаточно, чтобы в учебнике содержалась отдельная глава, посвященная государственной и муниципальной службам. Именно так сделано, к примеру, в фундаментальном учебнике «Административное право Российской Федерации»¹⁶, изданном под редакцией Н.М. Конина и Ю.Н. Старилова.

Несомненно, у профессора Н.М. Конина существует собственное видение служебного права, которое он, пусть самыми беглыми штрихами, но обозначил в своих работах. И это мнение во многом созвучно мнению автора настоящей статьи.

Стиль изложения материала в работах Н.М. Конина отличается академизмом, возможно, даже некоторой сухостью. Так, рассматривая правовой статус Президента РФ и его Администрации в системе исполнительной власти России¹⁷, Н.М. Конин ничего не говорит о таких исключительно важных формах деятельности главы государства, как поручения и резолюции (от лат. resolution – решение, разрешение). Не затрагиваются вопросы нормотворческой деятельности администрации Президента РФ, которая ежегодно издает ни одну сотню распоряжений об имеющих нормативный характер резолюциях ее руководителя, о создаваемых Президентом РФ координационных, консультативных и совещательных органах при главе государства, которые в результате своей деятельности также принимают документы, содержащие важнейшие положения, позволяющие понять, как выработывалось то или иное управленческое решение, что расширит представления студентов о месте Президента РФ и его Администрации в системе исполнительной власти.

Примерами могут служить решения Комиссии при Президенте РФ по вопросам государственной службы и формирования резерва управленческих кадров¹⁸ или решение президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21), которым был одобрен Типовой кодекс этики служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих¹⁹. На основе указанного Кодекса федеральные органы исполнительной власти утвердили собственные кодексы этики²⁰.

По мнению автора, научная полемика в юбилейной статье является убедительным свидетельством научной ценности работ Н.М. Конина, которые способны вызвать научную дискуссию, а значит способствуют развитию отечественной науки административного права, переосмыслению некоторых ее положений на современном этапе государственного строительства в России.

Нельзя не сказать несколько слов и о личности Николая Михайловича. Автору посчастливилось быть знакомым с юбиляром не только по его добротным научным работам, но и лично встречаться, беседовать как по научной проблематике, так и на различные жизненные темы. Профессора Н.М. Конины всегда отличали открытость и доброжелательность, умение не только внимательно выслушать, но и услышать собеседника. Сам Николай Михайлович обладает незаурядным даром рассказчика. Запомнились его интересные истории о военной службе на флоте в 50-х гг. XX столетия, в частности о заграничных походах на крейсере «Свердлов» в Великобританию и Голландию. Первый поход в 1953 г., кстати сказать, был приурочен к коронации английской королевы Елизаветы II. В торжествах по случаю этого события будучи советским военным моряком принимал участие и Н.М.Конин. Было крайне интересно узнать, как живший за «железным занавесом» в условиях тоталитарного государства и безраздельно господствовавшей коммунистической идеологии и пропаганды т.н. «простой советский человек» воспринимал западные демократии того времени.

¹ См., например: *Конин Н.М.* Административное право России: учебник. М., 2007.

² См., например: *Конин Н.М.* Административное право России в вопросах и ответах: учебное пособие. Саратов, 2004.

³ См.: *Конин Н.М., Журик В.В., Петров М.П.* Административное право Российской Федерации: учебно-методический комплекс. М., 2006.

⁴ См.: Административная ответственность / под ред. Н.М.Конины. М., 2009.

⁵ См.: *Конин Н.М.* Российское административное право. Общая часть: курс лекций. Саратов, 2001. С. 200–250.

⁶ См.: *Манохин В.М.* Советская государственная служба. М., 1966; *Его же.* Служба и служащий в Российской Федерации: Правовое регулирование. М., 1997.

⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 32, ст. 2990.

⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22, ст. 2063.

⁹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3215.

¹⁰ См.: *Ноздрачев А.Ф.* Государственная служба: учебник для подготовки государственных служащих. М., 1999.

¹¹ См.: *Старилов Ю.Н.* Государственная служба Российской Федерации. Воронеж, 1996.

¹² См.: *Конин Н.М.* Административное право России в вопросах и ответах: учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 19–20.

¹³ См.: *Тихомиров Ю.А.* Современная теория административного права // Государство и право. 2004. № 11. С. 13.

¹⁴ Необходимая аргументация, обосновывающая данную точку зрения, была представлена юридической общности. См.: *Гришкова А.А.* К вопросу о служебном праве // Государство и право. 2013. № 4. С. 5–12.

¹⁵ *Конин Н.М.* Российское административное право. Общая часть: курс лекций. Саратов, 2001. С. 76–77.

¹⁶ См.: Административное право России: учебник / под ред. Н.М. Конины и Ю.Н. Старилова. 2-е изд., пересм. М., 2010. С. 240–347.

¹⁷ См.: Там же. С. 184–194.

¹⁸ См., например: Протокол заседания Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров от 29 мая 2013 г. № 1 (7 июня 2013 г. № А4-9546). Документ опубликован не был. Получен автором из Администрации Президента Российской Федерации по личному официальному запросу.

¹⁹ Выписка из протокола № 21 заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции от 23 декабря 2010 г. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁰ См., например: Приказ Федеральной налоговой службы от 11 апреля 2011 г. № ММВ-7-4/260 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Федеральной налоговой службы». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Н.Н. Ковалева

СООТНОШЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В статье анализируются тенденции модернизации государственного управления в условиях развития предпринимательской деятельности, обосновывается необходимость административно-правового воздействия на сферу предпринимательской деятельности.

Ключевые слова: государственное управление, государственное регулирование, предпринимательская деятельность.

N.N. Kovaleva

THE CORRELATION OF GOVERNMENT REGULATION AND OF PUBLIC ADMINISTRATION IN SPHERE OF ENTERPRISE ACTIVITY

This article analyzes the trends of modernization of public administration in terms of business development, as well as justifying the need for administrative and legal impact in sphere of enterprise activity.

Key words: public administration, government regulation, entrepreneurial activity.

По мнению ученых-административистов, в начале XX в. главной целью государства признавалось «осуществление народного благоденствия, народного счастья. Счастье понимается в безгранично-неопределенном смысле; на первый план выдвигается, впрочем, материальная сторона его – материальное благополучие и довольство, богатство и сила»¹. Государство в этом случае должно не только осуществлять реализацию, но и предоставлять все возможности для полноценной реализации частных интересов.

Современный период развития экономики характеризуется в основных своих целях теми же условиями. Например, выделяют следующие направления:

- 1) создание и развитие всех аспектов социального государства с учетом частнособственнической основы экономики;
- 2) контроль, лицензирование, регистрация, уведомление и иные способы координации общественного экономического развития;
- 3) обеспечение при помощи экономических инструментов социальных потребностей общества.

Государство может воздействовать на предпринимательскую деятельность следующими методами:

- создавать субъектов предпринимательской деятельности;
- планировать и стимулировать основные направления предпринимательской деятельности;
- регулировать предпринимательскую деятельность;
- осуществлять контроль за предпринимательской деятельностью.

В рамках рассматриваемой темы наибольший интерес представляют государственное регулирование предпринимательской деятельности и осуществление контроля за ней, которые могут реализоваться, в частности, в формах

© Ковалева Наталия Николаевна, 2015
Доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия)

государственной регистрации и аккредитации субъектов предпринимательской деятельности.

Государственное регулирование предпринимательской деятельности в отличие от государственного управления нацелено на реализацию государственного воздействия в отношении определенного субъекта предпринимательской деятельности, чтобы не допустить изменения или прекращения хозяйственной ситуации или поддержать ее в текущем состоянии².

Уже более 20 лет в нашей стране главенствует институт частной собственности, который распространяется и на средства производства. Этот факт обуславливает изменение круга полномочий органов публичной власти в отношении субъектов предпринимательской деятельности.

Общепринято утверждение, согласно которому управление представляет собой вид социальной деятельности. В связи с этим представляется целесообразным согласиться с мнением Н.М. Кониной о том, что «метод управления — это подход, способ решения управленческих вопросов, осуществления функций управления в процессе реализации исполнительной власти»³.

Хотя осуществляя регулирование и управление государство использует различные правовые институты, но управленческие и регулятивные функции реализуются на основе применения административных и экономических методов. Как отмечает Н.М. Конин, нередко разграничения между этими методами достаточно условны, т.к., чтобы реализовать любое косвенное воздействие, необходимо предварительно осуществить административный властный приказ соответствующего государственного органа⁴.

Государственное регулирование предпринимательской деятельности в значительной степени основывается на таких институтах, как предоставление лицензий, аккредитование, регистрация, выдача разрешений, квот и т.п. Исполнение установленных правил (норм) субъектами предпринимательской деятельности обеспечивается специально созданными государственными уполномоченными органами. Государственные органы в свою очередь осуществляют как государственное регулирование, участвуя в разрешительных процедурах, так и государственное управление при помощи различных средств, поддерживающих соответствующие административно-правовые режимы. Именно эти органы государственной власти осуществляют контроль и надзор за субъектами предпринимательской деятельности и привлекают их к ответственности в случае нарушения ими установленных правил получения необходимых разрешений, лицензий и др.⁵

Государственное воздействие на предпринимательскую деятельность имеет ряд особенностей, которые зависят от сферы его реализации. К примеру, значительное вмешательство со стороны государственных органов реализуется в сфере учредительной деятельности. В законодательстве содержится подробная регламентация процесса создания предпринимательских организаций. Такое увеличение контрольных функций органов государственной власти обусловлено тем, что «пороки образования нередко бывает трудно или даже невозможно исправить после того, как компания окончательно создана»⁶ и в последующем в процессе ее функционирования могут быть существенно нарушены интересы как учредителей и участников возникшего субъекта предпринимательской деятельности, так и интересы взаимодействующих с данной организацией субъектов права, в т.ч. контрагентов, общества и государства.

Осуществление предпринимательской деятельности обусловлено ее легитимностью, т.е. для функционирования субъектов предпринимательской

деятельности в процессе хозяйственного оборота необходимо государственное подтверждение законности их включения в него⁷.

А.В. Чуряев подчеркивает, что особое значение в системе процедуры легитимации имеет процесс государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, который обеспечивает возможности реализации гражданами своих субъективных прав на осуществление предпринимательской деятельности⁸. По нашему мнению, к такого рода процедурам следует также отнести и аккредитацию субъектов предпринимательской деятельности, т.к. она в первую очередь направлена на то, чтобы создать условия для адекватного осуществления предпринимательской деятельности, а также обеспечения безопасности, качества продукции и услуг.

Таким образом, исследования Н.М. Кониной, в частности в области методологии административно-правового регулирования, дают основания сделать следующие выводы: государственное воздействие на субъектов предпринимательской деятельности может осуществляться прямым и косвенным образом. При этом прямое непосредственное воздействие можно определить как непосредственное государственное управление, а косвенное воздействие органов государственной власти на субъектов предпринимательской деятельности как государственное регулирование предпринимательской деятельности⁹.

Полномочия государственных органов в отношении субъектов предпринимательской деятельности независимо от их формы собственности включают в себя компетенцию органов государственной власти в сферах бухгалтерского учета, статистики, отчетности, а также контроль, надзор за осуществлением предпринимательской деятельности и применение мер административного принуждения, включая меры административной ответственности, в случаях нарушения законодательства в ходе ее реализации. Данные полномочия можно определить как непосредственное государственное управление. В свою очередь полномочия органов государственной власти в области лицензирования, аккредитации, регистрации субъектов предпринимательской деятельности, метод межотраслевой координации (значение которого незаслуженно преуменьшается), планирование (в связи с тем, что в настоящее время планы носят не обязательный, а рекомендательный характер), носящие косвенный характер воздействия, можно определить как государственное регулирование предпринимательской деятельности.

Соответственно, в настоящее время особое значение приобретает именно государственное регулирование предпринимательской деятельности и, хотя проводимые административные реформы направлены на уменьшение административных барьеров при осуществлении предпринимательской деятельности, значения прямого непосредственного государственного воздействия на функционирование субъектов предпринимательской деятельности нельзя недооценивать.

¹ Гессен М.В. Административное право: Популярные лекции для самообразования. СПб., 1903. С. 1.

² См.: Шестаков А.В. Лицензирование отдельных видов предпринимательской деятельности. М., 2000. С. 45.

³ Конин Н.М. Методы управления (реализации компетенции) субъектов исполнительной власти / Административное право России: учебник / под ред. Н.М. Кониной и Ю.Н. Старилова. 2-е изд., пересм. М., 2010. С. 421.

⁴ См.: Там же. С. 422–424.

⁵ См.: Терещенко Л.К., Игнатюк Н.А. Предпринимателю о разрешительных процедурах. М., 2005. С. 9.

⁶ Кулагин М.М. Избранные труды. М., 1997 («Классика российской цивилистики»). С. 75.

⁷ См.: Конин Н.М., Ковалева Н.Н. Регистрация и аккредитация как элементы административно-правового статуса субъектов предпринимательской деятельности // Регистрация субъектов предпринимательской деятельности: Россия и СНГ / отв. ред. Р.А. Адельханян. М., 2012. С. 32.

⁸ См.: Чуряев А.В. Административно-правовое регулирование государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 4.

⁹ См.: Конин Н.М. Указ. раб.

А.А. Мамедов

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИКОЙ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ: ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

В условиях глобализации государственное управление в сфере экономики в определенных масштабах необходимо координировать в рамках международных организаций, устанавливающих единые правила деятельности в различных областях экономики, являющихся частями глобальной экономики.

Ключевые слова: государственное управление, экономика, глобализация, право.

A.A. Mamedov

STATE ECONOMIC MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF GLOBALIZATION: A PUBLIC-LEGAL ASPECT

With the globalization of public administration in the economic sphere to a certain extent necessary to have coordinated within the framework of international organizations, establishing uniform rules of activities in various spheres of the economy, which are parts of the global economy.

Keywords: public administration, economics, globalization, law.

Новые технологии в производственном, финансовом секторе, экономике и торговле испытывают в настоящее время бурное развитие, что приводит к возникновению новых экономических образований экономических империй нового типа, выносящих свои производственные мощности за пределы государств, перемещающих капиталы со скоростью света и делающих капиталовложения в самых различных уголках планеты. «Им неведомы ни границы, ни государства»¹.

Все это, на наш взгляд, свидетельствует о возникновении новой ситуации в управлении мировой экономикой, представляющей собой в настоящее время единую глобальную экономическую систему, для которой характерна мировая интеграция национальных экономик различных государств, оказывающая воздействие на отдельных субъектов рыночной экономики.

На эволюцию государственного управления национальной экономикой в условиях глобализации, правовой механизм его осуществления влияет новая конкурентная ситуация, сложившаяся в условиях рыночной экономики – гиперконкуренция, которая многоаспектна, динамична и агрессивна.

Гиперконкуренция характеризуется следующими критериями:

углубление различия экономических интересов и целей деятельности транснациональных корпораций, финансовых структур и национальных интересов государств;

усиливающаяся агрессивность как на страновом, так и корпоративном уровне в конкурентной борьбе за сферы экономического влияния и новые рынки сбыта;

динамизм развития рынка, отличительными чертами которого являются непрерывно меняющиеся позиции конкурентов, постоянное проникновение новых и удаление прежних рыночных конкурентов, появление новых видов услуг, большое количество слияний и покупок предприятий; трудности и проблемы прогнозирования ситуации на рынке, уменьшение сроков прогнозов;

© Мамедов Андрей Алиевич, 2015

Доктор юридических наук, профессор кафедры административного и финансового права (Российский университет дружбы народов); e-mail: profit33@mail.ru

растущая агрессивность участников рынка, основанная, как правило, на нарушениях правовых норм.

В условиях глобализации существование одного государства не мыслится без активного его взаимодействия в рамках международной системы, когда ему совместно с другими государствами приходится решать как международные проблемы, так и проблемы, возникающие внутри государства. Углубление взаимосвязанности государств ограничивает их свободу выбора в области и внешней, и внутренней политики. Глобализация расширяет сферу функциональной ответственности государства в сфере экономики.

В условиях глобализации государство должно по-иному определять свою роль в управлении экономикой. Эффективное национальное управление необходимое условие действенности управления. «На национальном уровне мы должны управлять лучше, а на международном уровне мы должны научиться управлять лучше совместно. Эффективным государствам принадлежит первостепенная роль в решении обеих задач, и их способности в обоих аспектах должны расширяться»², – считает Генеральный секретарь ООН К. Аннан.

В условиях глобализации государственное управление в сфере экономики необходимо координировать уже в рамках международных организаций, устанавливающих единые правила деятельности в различных сферах экономики, являющихся частями глобальной экономики. Адаптация государственного управления национальной экономикой к новым условиям ее функционирования – это объективный процесс видоизменения методов и прежде всего публично-правовых, методов государственного регулирования экономики.

В этой связи нельзя не отметить работы доктора юридических наук, профессора Саратовской государственной юридической академии Н.М. Кониной, впервые исследовавшего в отечественной правовой науке публично-правовые регулятивы государственного управления общественным производством и представившего административно-правовую концепцию эффективного управления государством.

Характерно, что нарастающие в мировой экономике процессы глобализации приводят к значительному расширению роли международного права в управлении экономикой государства. Но и в условиях глобализации экономики главными действующими лицами в этой сфере деятельности по-прежнему выступают государства, определяющие соотношение национального и международного права. Усиление глобализационной направленности в мировой экономике проявляется как в совместном использовании природных и других экономических ресурсов, интенсивном обмене продуктами труда, так и необходимости использования общепринятых универсальных правил и норм государственного управления экономикой международных стандартов управления. Отдельные вопросы, связанные с организацией управления, в т.ч. с государственным управлением экономикой, закреплены в международных стандартах управления ISO, которые дают возможность обжаловать действия государственных органов управления в сфере экономики путем обращения в международные судебные инстанции, способствует международно-правовой интернационализации государственного управления экономикой в рамках страны.

Влияние норм международного права в государственном управлении экономикой усиливается еще и потому, что в межгосударственных экономических отношениях международное право обладает приоритетом в сравнении с национальным правом (ст. 15 Конституции РФ). В конечном итоге это приводит к

перенесению норм международного права, общепризнанных международных правил и норм управления экономикой в сферу государственного управления национальной экономикой страны.

В развитии права в условиях глобализации, по нашему мнению, в качестве основных следует выделить, следующие тенденции его развития.

В первую очередь, необходимо обозначить тенденцию универсализации и унификации права, проявляющуюся в стремлении выработать общий, всеобъемлющий подход к праву его унификации, означающей введение в правовые системы различных государств единообразных норм. Наиболее рельефно тенденция универсализации и унификации права в условиях глобализации выражается в таких сегментах публично-правового регулирования экономики, как торговля, бизнес, финансовая сфера. Несомненно, степень развития данной тенденции в регионах мира в силу различного уровня их экономической интеграции не является одинаковой. Поэтому для разрешения проблем, возникающих в связи с формированием единого мирового экономического пространства, необходимо создание общего правового поля. Именно процессы, связанные с глобализацией правового пространства, будут способствовать нивелированию особенностей национальных законодательств. В этих условиях особо значимым становится осуществление унификации норм материального права, с помощью которых происходит единообразное регулирование общественных отношений, обеспечивается правовой режим, способствующий созданию единого правового пространства. На усиление роли норм материального права, по сравнению с коллизионными нормами, указывает и опыт стран Европейского Союза, где коллизионное право в сфере материального права постепенно заменяется т.н. вторичным правом ЕС (регламентами, директивами, решениями, рекомендациями и заключениями, принимаемыми Европарламентом совместно с Советом, Комиссией и Евросудом). Сближению национальных правовых систем способствует обеспечение единого правового режима в рамках унификации материальных норм.

В условиях глобализации экономики прослеживается и тенденция более широкого формирования и активного использования международных норм-принципов как регуляторов общественных отношений в глобализационной экономике и, прежде всего, в отношениях между государством и транснациональными корпорациями, опосредуемых нормами-принципами партнерства и кооперации в решении общих экономических проблем. Наряду с законодательными актами, сохраняющими свое доминирующее положение в системе источников права, в условиях глобализации появляются в качестве источников права, например, прецедент, который создается как национальными, так и наднациональными судами, а также правовой договор, выступающий источником права национального, регионального и глобального уровней³. Условия глобализации, когда «право становится все более сложной системой и предусмотреть все в законах невозможно»⁴, неизбежно возрастает значение судебной практики в решении вопросов, связанных с экономическими отношениями.

Данная тенденция проявляется не только в системе общего, англосаксонского права традиционного права, в котором судебные прецеденты играют основную роль источников права, но и в романо-германском праве (а Россия относится к романо-германской правовой семье), где прецедент не является де-юре источником права. В условиях глобализации в сфере экономики характерна и тенденция постепенного стирания резких граней между нормами публичного и частного

права, сочетания публично-правовых и частноправовых методов регулирования экономических отношений, что в конечном итоге ведет к расширению комплексного правового регулирования общественных отношений.

В развитии права в условиях глобализации в настоящее время все более четко проявляются тенденции по углублению взаимосвязей и взаимодействия национального и международного права, расширению проникновения норм международного права (путем признания государствами международно-правовых стандартов, общепризнанных норм-принципов и т.п.) в системы национального права. При этом в национальном праве международные нормы права используются, прежде всего, в качестве юридического аргумента в правоприменительной деятельности, что представляется крайне важным в осуществлении функций управления органами государственной власти в условиях глобализации.

¹ Рамонэ И. Власть в конце века // *Le Monde diplomatique*, май. 1995. С. 1.

² Лукашук И.И. Глобализация и государство // *Журнал российского права*. 2001. № 4. С. 4.

³ См.: Марченко М.Н. Источники права: учебное пособие. М., 2008. С. 267–355.

⁴ Лукашук И.И. Глобализация и право // *Государство и право*. 2005. № 12. С. 113.

А.Ю. Соколов, А.Р. Исаков

СТАНДАРТИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

В статье исследуется вопрос повышения качества государственных услуг. Анализируется законодательное регулирование стандартов государственных услуг. Предлагаются меры по совершенствованию административных процедур.

Ключевые слова: государственное управление, государственные услуги, стандарт государственной услуги, административные процедуры.

A.Y. Sokolov, A.R. Isakov

STANDARDIZATION OF GOVERNMENT SERVICES

The article is devoted to enhancing the quality of public services. Analyzes legislative regulation of service standards. Proposes measures to improve administrative procedures.

Keywords: public administration, public services, the standard of public services, administrative procedures.

Современное состояние российского общества характеризуется сменой концептуальных подходов к определению сущности государства. Если ранее государство чаще всего рассматривалось как механизм обеспечения власти, то на сегодняшний день приоритетным направлением государственной деятельности становится создание условий, обеспечивающих достойный уровень жизни человека. Данное обстоятельство позволяет констатировать появление новых методов государственного управления.

Существенный вклад в разработку основных аспектов методов государственного управления был внесен Н.М. Кониным. По его мнению, метод управления как

© Соколов Александр Юрьевич, 2015

Доктор юридических наук, доцент, и. о. заведующего кафедрой административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: admpravo@sgar.ru

© Исаков Аслан Русланович, 2015

Кандидат юридических наук, преподаватель кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: isaslan@mail.ru

элемент управленческого процесса характеризует сущность организационного взаимодействия субъекта и руководимых им объектов в процессе осуществления управленческих функций¹. В связи с этим считаем возможным рассматривать предоставление государственных услуг как новый и весьма эффективный метод реализации органами государственной исполнительной власти своих полномочий.

Ряд социально-политических программ развития Российской Федерации, принятых за последние годы², закрепляют повышение качества и доступности государственных услуг как одну из главных целей проводимых преобразований наряду с ограничением вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства и повышением эффективности деятельности органов исполнительной власти. В перечне основных задач, с помощью которых будут достигнуты запланированные результаты, значатся разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти. Несмотря на достаточно длительный срок внедрения административных регламентов и стандартов государственных услуг в российскую правовую действительность, можно говорить о дискуссионном характере ряда вопросов, связанных с государственными услугами, которые опосредуют на практике методологические пробелы.

На момент начала проведения административной реформы в отечественном законодательстве уже существовал термин «стандарт»³, относительно содержания которого в правовой доктрине не сложилось единообразного понимания. Так, по мнению одних авторов⁴, правовое регулирование такого нового вида деятельности, как предоставление государственных услуг, не характерного для публичных субъектов власти и должно проходить в рамках существующего законодательства о технических регламентах и разработанных ГОСТах. Иная точка зрения⁵ заключается в неприменимости этих норм к сфере государственных услуг, что впоследствии и было закреплено в нормативно-правовых актах⁶.

Первыми шагами на пути стандартизации и регламентации процесса предоставления государственных услуг были разработанные проекты федеральных законов «О стандартах государственных услуг» и «Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти в Российской Федерации». По мере подготовки законопроектов перед реформаторами встали два принципиальных вопроса: 1) какую правовую природу придать стандартам государственных услуг; 2) целесообразнее объединить стандарты и регламенты в один документ или разделить их.

В Федеральном законе от 27 декабря 2002 г. № 184 «О техническом регулировании» стандарт раскрывается как документ, в котором в целях добровольного многократного использования устанавливаются характеристики продукции, правила осуществления и характеристики процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг. Он также может содержать требования к терминологии, символике, упаковке, маркировке или этикеткам и правилам их нанесения.

Поэтому распространение норм технического регулирования на порядок взаимодействия получателей государственных услуг и государственных органов фактически означало бы придание стандартам необязательного характера для их принятия уполномоченными субъектами, оказывающими государственные услуги.

Следует отметить, что в ряде зарубежных стран, например в Англии, законодатель ввел в норму именно добровольный порядок принятия правил взаимодействия с гражданами, рассчитывая на инициативу самих органов государственной власти, что выразилось в принятии отдельными публичными субъектами правовых актов – «Хартий», регулировавших отношения по поводу получения услуг.

Предоставляется возможным согласиться с мнением, согласно которому положительной чертой такого подхода является дозволение самим органам, предоставляющим государственные услуги, проявлять инициативу и постоянно повышать качество услуг⁷. Думается, что разработка отдельных нормативно-правовых актов для регулирования данного вида правоотношений и соответствующее выведение сферы государственных услуг из предмета регулирования технического законодательства является оптимальным решением для административной реформы, проводимой в России.

Следующим шагом на пути оптимизации процессов предоставления государственных услуг стало принятие Постановления Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 «О Порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций предоставления государственных услуг»⁸, согласно которому стандарт государственной услуги входит в состав административного регламента ее предоставления. Данный нормативный акт неоднозначно был воспринят научным сообществом. Так, по мнению отдельных авторов⁹, подобная норма, содержащаяся в Законе «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», потенциально снижает качество предоставляемых государственных услуг. Другие исследователи, в частности А.В. Яцкин, высказываются за необходимость регулирования процессов стандартизации и регламентации двумя отдельными законами. В качестве аргументов обоснования такой позиции отмечается, что административные регламенты охватывают все функции, а стандарты только государственные услуги, а также указывается на удобство для получателей государственных услуг наличия отдельного закона¹⁰.

Третья группа ученых¹¹ указывает на высокую степень продуктивности соединения стандартов и регламентов в одном документе. Данная позиция представляется более оправданной по следующим причинам:

стандарт государственной услуги содержит основные требования относительно результата взаимодействия заявителя и уполномоченного органа, его качественные и количественные характеристики. Административный регламент призван регулировать совершение административных процедур и соблюдение установленных сроков и имеет целью достижение результатов, закрепленных в стандарте, поэтому включение стандарта государственной услуги в качестве раздела административного регламента предоставления государственной услуги позволяет наиболее эффективно реализовать желаемые результаты;

установление единых базовых элементов технологии разработки стандартов и регламентов;

содержание стандарта больше ориентировано на получателей услуг, т.к. все значимые для граждан характеристики государственных услуг закреплены именно в данном документе. В этой связи закрепление стандарта в административном регламенте позволяет гражданам знакомиться не только с требованиями к самой услуге, на получение которой они претендуют, но и проследить внутриорганизационные и межведомственные процессы, протекающие между конкретными подразделениями государственного органа, между различными государственными

органами и должностными лицами, делая, таким образом, процесс предоставления государственной услуги более открытым и прозрачным для заявителей.

Придание стандартам государственной услуги статуса нормативного правового акта путем включения в состав административного регламента предоставления государственной услуги является наиболее эффективным способом обеспечения высокого уровня взаимодействия государственных органов и граждан, а также позволяет уменьшить долю административного усмотрения и минимизировать произвол со стороны публичных субъектов при принятии решений. Посредством совмещения регламента и стандарта в одном документе можно достичь следующих целей административной реформы: достаточно полной регламентации действия служащих; стандартизации основного вида взаимодействия публичных субъектов и граждан – предоставлении государственных услуг. В связи с этим выделение стандарта государственной услуги в отдельный документ представляется не целесообразным.

Следует отметить, что действующее законодательство регламентирует порядок разработки регламентов и стандартов, закрепляет требования к их содержанию, однако самого понятия «стандарт государственной услуги» нигде не раскрывает. Так, разработчики Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹² (далее Закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг») не сочли нужным раскрыть понятие «стандарт государственной услуги», а ограничились только определением термина «административный регламент».

Представляется, что такое положение принижает значение стандартов и отводит их на второй план, хотя для заявителей приоритет имеет именно стандарт, в котором содержатся основные требования к качеству и доступности государственной услуги. Также его разработка предшествует разработке административного регламента. Поэтому наличие такого пробела в отечественном законодательстве вполне обоснованно можно назвать недоработкой.

В правовой литературе существует большое количество определений данного термина. Приведем некоторые из них.

Так, коллектив авторов Высшей школы экономики под стандартом государственной услуги понимает нормативно закреплённую систему требований к содержанию, порядку и условиям оказания государственной услуги в интересах ее получателя¹³.

В свою очередь В.И. Числов определяет стандарт как нормативный документ, устанавливающий единые требования к качественным и количественным параметрам предоставляемых государственных услуг¹⁴.

Свой терминологический аппарат был разработан и в существовавшем законопроекте «О стандартах государственных услуг», в котором определение термина «стандарт» в процессе подготовки разных версий данного документа претерпевало немало изменений.

В первоначальном варианте этого нормативно-правового акта стандарт раскрывался как установленные нормативно-правовыми актами и единые на всей территории Российской Федерации требования к объему, качеству и условиям предоставления государственных услуг. Данное определение сразу же было подвергнуто критике, т.к. требование относительно единства условий оказания государственной услуги не учитывало достаточно резкого различия экономического развития субъектов РФ. В связи с этим в следующих редакциях стандарт характеризовался как систематизированный набор требований к порядку оказания государственных услуг государственным органом, определенный исходя

из потребностей и пожеланий пользователей государственных услуг, учитывающий технологические, материально-технические, финансовые, иные ресурсные ограничения государственного органа, а также границы его компетенции.

На основе анализа приведенных определений можно выделить следующие существенные признаки стандарта государственной услуги:

определенная система взаимосвязанных требований к качеству и доступности государственной услуги, соблюдение которых обеспечивает надлежащий уровень удовлетворенности получателей услуг;

нормативное закрепление, т.е. обязательный характер их выполнения уполномоченными публичными субъектами;

учет бюджетных возможностей субъектов РФ, поскольку они сильно разнятся;

наличие системы показателей качества государственной услуги. Оценка процесса предоставления государственной услуги и ее результата сопровождается необходимостью перевода ряда элементов, носящих субъективный характер, в измеряемые единицы. Поэтому закрепление конкретных показателей государственной услуги является сложным и обязательным элементом.

Таким образом, под стандартом государственной услуги следует понимать нормативно закрепленную совокупность требований к качеству государственной услуги, выраженных в системе показателей, учитывающих в равной степени потребности заявителей и финансовые возможности уполномоченных субъектов. Следует отметить, что несовершенство и пробелы федерального законодательства в сфере стандартизации государственных услуг опосредует разрозненную практическую деятельность государственных органов по предоставлению государственных услуг. В связи с этим необходимы дальнейшие теоретические и концептуальные разработки в данном направлении.

¹ См.: *Конин Н.М.* Методы государственного хозяйственного управления // Правоведение. 1975. № 5. С. 26–33.

² См.: Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46, ст. 4720; Распоряжение Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 26, ст. 3826.

³ См.: Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 52, ч. 1, ст. 5140.

⁴ См., например: *Берестова Л.* Качественные услуги: как их обеспечить // Государственная служба. 2009. № 6. С. 23–27.

⁵ См.: *Тамбовцев В.Л.* Стандарты государственных услуг (Экономическая теория и российские реформы) // Общественные науки и современность. 2006. № 4. С. 11–19.

⁶ См.: Федеральный закон от 21 июля 2011 г. № 255-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О техническом регулировании”» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30, ч. 1, ст. 4603.

⁷ См.: *Яцкин А.В.* Оптимизация предоставления инфраструктуры предоставления государственных услуг // Государство и право 2007. №1 (74). С. 5.

⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 47, ст. 4933.

⁹ См., например: *Симагина О.В.* Подходы к формированию показателей качества публичных услуг // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 198; *Нестеров А.В.* Обсуждаем законопроект о госуслугах // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 10. С. 17.

¹⁰ См.: *Яцкин А.В.* Указ. раб. С. 4.

¹¹ См., например: *Мальцев А.Н.* Качество регламентации публичных услуг в ходе административной реформы // Власть. 2009. № 12. С. 44.

¹² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31, ст. 4179.

¹³ См.: *Неделько С.И.* Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации: учебное пособие / под общ. ред. В.В. Маркина, А.В. Осташкова. М., 2008. С. 99.

¹⁴ См.: *Числов В.И.* Основные направления разработки стандартов государственных услуг, предоставляемых органами внутренних дел населению // Закон и право. 2008. № 4. С. 48.

К.В. Черкасов

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА МЕЖРЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ (НА ОПЫТЕ ПРИВОЛЖСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)

В статье исследуются вопросы обеспечения общественной безопасности как составной части национальной безопасности на межрегиональном уровне государственного управления; организационно-правовые основы механизма обеспечения общественной безопасности в Приволжском федеральном округе. Приводятся выводы и практические рекомендации, способные повысить результативность обеспечения общественной безопасности на межрегиональном уровне государственного администрирования в современной России.

Ключевые слова: общественная безопасность, национальная безопасность, государственное управление, межрегиональное государственное администрирование, федеральный округ, полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе, межрегиональные органы федеральных государственных органов.

K.V. Cherkasov

ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS OF ENSURING PUBLIC SAFETY AT THE INTERREGIONAL LEVEL OF PUBLIC ADMINISTRATION (ON EXPERIENCE OF THE VOLGA FEDERAL DISTRICT)

Article is devoted to research of questions of ensuring public safety as component of national security at the interregional level of public administration. Organizational and legal bases of the mechanism of ensuring public safety in the Volga federal district are investigated. As a result the generalizing conclusions and almost focused recommendations able to increase productivity of ensuring public safety at the interregional level of the state administration in modern Russia are formulated.

Keywords: Public safety, national security, public administration, interregional state administration, federal district, plenipotentiary of the President of the Russian Federation in the federal district, interregional bodies of federal government bodies.

Различные аспекты обеспечения национальной безопасности вообще и обеспечения общественной безопасности в частности в последнее время в силу ряда объективных причин находятся в центре внимания руководства страны, стремящегося нейтрализовать явные и скрытые угрозы развития российской государственности правовыми средствами. Об этом явственно свидетельствуют принятые в этой области на федеральном уровне правовые акты и документы. Вместе с тем формирование действенного механизма обеспечения общественной безопасности, под которой понимается состояние защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера к настоящему времени не завершено, разработка отдельных его элементов находится в зачаточном состоянии.

© Черкасов Константин Валерьевич, 2015

Доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой административного, финансового и информационного права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Нижегородский институт управления); e-mail: cherkasovkv1978@yandex.ru

Правовая основа обеспечения общественной безопасности, представляющая собой по сути совокупность взаимосвязанных, внутренне согласованных основополагающих нормативных правовых актов, содержащих юридические принципы и нормы, направленных на правовое регулирование общественных отношений в сфере обеспечения общественной безопасности с целью их упорядочения, охраны и развития в соответствии с общественными потребностями, сегодня находится лишь в стадии формирования. В то же время, по справедливому мнению некоторых авторов, законодательное обеспечение общественной безопасности, было, есть и будет краеугольным камнем в государственном управлении¹. В этой связи уместно отметить, что за последние два десятилетия в сфере обеспечения общественной безопасности принято значительное число нормативных правовых актов разного уровня. Однако, несмотря на обилие правового материала, длительное время не существовало целостной системы законодательства в сфере обеспечения общественной безопасности, правовое регулирование охватывало лишь часть общественных отношений, связанных с противодействием различного рода опасностям и угрозам, а в остальных аспектах наблюдалось больше пробелов, нежели правовых решений.

Не останавливаясь подробно на общетеоретических вопросах обеспечения общественной безопасности, отметим следующее. Конституция России относит обеспечение общественной безопасности к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ (ст. 72), в то время как обеспечение общественного порядка в соответствии со ст. 132 возлагается также и на органы местного самоуправления. Детализирующие данные положения акты федерального уровня в сущности определяют общие направления совершенствования механизма обеспечения общественной безопасности в стране, векторы государственной политики в сфере обеспечения общественной безопасности². К сожалению, остается нерешенным вопрос относительно необходимости разработки и принятия ориентированного Федерального закона «Об общественной безопасности».

Требуются и иные законодательные решения, направленные на создание действенного круга мер обеспечения общественной безопасности в стране. При этом следует присоединиться к точке зрения А.П. Шергина и, несколько перефразируя ученого, отметить, что ни одна из отраслей права не обладает таким мощным потенциалом, как административное право, способное через нормы законов реализовывать защиту национальных ценностей. Это обусловлено широтой административно-правового воздействия, распространяющегося на деятельность самых многочисленных субъектов обеспечения национальной безопасности вообще и общественной безопасности в частности³.

В данном контексте присоединимся к точке зрения профессора А.М. Воронова, согласно которой принятые в последнее время нормативные акты федерального уровня, к сожалению, не дали ответа на многие вопросы, выдвигаемые практикой, хотя факт их принятия сам по себе является значимым. По справедливому мнению автора, за текущие два десятилетия существенно изменился характер реальных внешних и внутренних опасностей и угроз, участились природные и техногенные катастрофы, возникли принципиально новые проблемы в области взаимоотношений с иностранными государствами и их объединениями. Это повлияло на изменение содержания и направленность деятельности органов государства по обеспечению безопасности в широком понимании и отразилось

в текущем законодательстве в части расширения и уточнения целей и задач, а также полномочий органов государственной власти по обеспечению различных видов национальной безопасности⁴.

Учреждение в 2000 г. института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах повлекло за собой создание в значительной степени унифицированного уровня федерального межрегионального государственного управления сначала в виде семи, а затем девяти федеральных округов⁵. Роль и значение межрегионального государственного управления в структуре государственного управления с течением времени значительно усилились. Сегодня наблюдается переход от отраслевого принципа построения системы федеральных государственных структур к функциональному, в т.ч. территориальному; повышенное внимание развитию отдельных российских территорий⁶. Нельзя не отметить, что, являясь фундаментальной категорией административного права в силу объективных причин государственное управление в последнее время претерпело существенные изменения. Данное обстоятельство усилило научную полемику и вызвало к жизни различные теории, подвергшие критике устоявшиеся в науке доктринальные положения, вплоть до отрицания базового значения понятия государственного управления в административном праве⁷. Вместе с тем фактически сущность и признаки государственного управления не изменились, само по себе государственное управление как вид публичной деятельности не исчезло, а лишь наполнилось обновленным содержанием, отражающим современные реалии развития общественных отношений, позволяющим решать и реализовывать свойственные ему задачи и функции⁸.

Осуществленная реорганизация института представительства главы государства на местах и постановка перед полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах в качестве одной из основных задач – представление главе государства регулярных докладов, в т.ч. об обеспечении национальной безопасности, имела логическим следствием наделение их значимыми полномочиями в отношении федеральных и региональных государственных органов, муниципальных властных структур. Данной задаче корреспондируют и иные задачи (организация работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства; организация контроля за исполнением решений федеральных органов государственной власти; обеспечение реализации кадровой политики главы государства), а равно контрольно-координационные, информационные и кадровые функции и права полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Фактически они наделены компетенцией по решению широкого круга вопросов обеспечения национальной безопасности.

Непосредственное организационно-правовое сопровождение реализации обозначенных полномочий возложено на соответствующие структурные подразделения аппаратов полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах (заместителей, помощников, департаменты, главных федеральных инспекторов по субъектам РФ), а также созданные при них консультативные и совещательные органы. Так, в Приволжском федеральном округе постоянно действующим специализированным координационным органом выступает Коллегия по вопросам безопасности при полномочном представителе Президента РФ в Приволжском федеральном округе, смысл

деятельности которой заключается в обеспечении планового взаимодействия субъектов, осуществляющих защиту жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, а равно в проведении единой государственной политики в области обеспечения безопасности и борьбы с терроризмом. Спектр решаемых данной структурой проблем обусловил ее персональный состав, в который вошли полномочный представитель Президента РФ в Приволжском федеральном округе (на правах председателя) и ответственные сотрудники его аппарата, а также руководители окружных (территориальных) органов федеральных органов исполнительной власти, правоохранительных органов и военных ведомств, находящихся в пределах Приволжского федерального округа.

В Приволжском федеральном округе одновременно функционируют и иные консультативно-совещательные органы, сферу полномочий которых составляют отдельные вопросы общественной безопасности. Например, существует Рабочая группа по координации антикоррупционной работы, целью деятельности которой является реализация единого комплекса мер по противодействию коррупции в регионах округа, профилактики коррупционных правонарушений. Вместе с тем на межрегиональном уровне государственного управления представляется целесообразным сосредоточить обсуждение всего комплекса проблем обеспечения национальной безопасности вообще и общественной безопасности в частности в работе единого консультативно-совещательного органа – Коллегии по вопросам безопасности при полномочном представителе Президента РФ в Приволжском федеральном округе, что позволит сосредоточить ресурсы разнопланового характера, исключить дублирование. При этом отдельные вопросы обеспечения общественной безопасности также могут быть рассмотрены на заседаниях Советов при полномочных представителях Президента РФ в федеральных округах, обладающих более высоким правовым статусом и отличным персональным составом⁹.

Налаживание высокого уровня взаимодействия и координации работы территориальных органов федеральных государственных органов (межрегионального и субъектного уровней), органов исполнительной власти субъектов РФ и исполнительных органов местного самоуправления в части обеспечения различных аспектов общественной безопасности должны стать одними из ведущих в деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Отдельная проблема – повышение эффективности функционирования межрегиональных органов соответствующих федеральных органов государственного управления (подразделений центрального аппарата и территориальных структур) в обозначенной сфере. К сожалению, в их деятельности до сих пор наблюдается превалирование ведомственного интереса над общегосударственным, решение зачастую краткосрочных задач, не учитывающих всего комплекса опасностей и угроз общественной безопасности. Именно данные негативные тенденции должна составить отдельный объект внимания полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

Обеспечить действенное осуществление положений соответствующих федеральных нормативных актов на межрегиональном уровне государственного администрирования позволит выработка Плана мероприятий по их реализации в федеральном округе, учитывающего специфику расположенных в нем

субъектов РФ и муниципальных образований. В данном документе необходимо четко определить рассматриваемые вопросы, проводимые мероприятия, срок исполнения, ответственных лиц. Содержание плана должно быть направлено на нейтрализацию широкого круга угроз общественной безопасности, исходить из необходимости постоянного совершенствования системы обеспечения общественной безопасности, а также политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер. Нивелированию должны подлежать не только неблагоприятные последствия сами по себе, но в первую очередь причины, лежащие в основе угроз общественной безопасности. В обозримом времени не исключены разработка и практическая реализация федеральных окружных целевых программ, направленных на создание действенного механизма обеспечения общественной безопасности на межрегиональном уровне государственного управления.

В заключение подчеркнем, организация обеспечения общественной безопасности как составляющей национальной безопасности необходима в любом обществе и особенно в кризисные периоды его развития, когда разного рода противоречия обостряются настолько сильно, что государство принимает меры превентивного характера, препятствующие перерастанию этих противоречий в антагонистические и неуправляемые. Необоснованные приоритеты, политизированные оценки могут формировать информационные предпосылки для последующего принятия необоснованных и малоэффективных решений в сфере обеспечения общественной безопасности, а равно неправильного распределения ресурсов общества.

¹ См.: *Кардашова И.Б.* О проблемах исследования обеспечения национальной безопасности // Административное право и процесс. 2014. № 5. С. 29–32.

² См.: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1, ст. 2; Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.: утверждена Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант»; Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: утверждена Президентом РФ 20 ноября 2013 г.). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

³ См.: *Шергин А.П.* О концепции административной политики // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы международной научно-практической конференции. М., 2003. С. 24–32.

⁴ См.: *Воронов А.М.* Общественная безопасность Российской Федерации: проблемы и современность // Оперативник (ссылик). 2014. № 1 (38). С. 49.

⁵ См.: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» (с послед. изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 20, ст. 2112.

⁶ См.: *Конин Н.М., Маторина Е.И.* Современные тенденции в государственном управлении // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 4 (99). С. 33–34.

⁷ См., например: *Купреев С.С.* О термине «государственное управление» в современном административном праве // Административное право и процесс. 2011. № 6. С. 10–12; *Машаров И.М.* Административная деятельность как объект административно-правового регулирования // Государственная власть и местное самоуправление. 2004. № 1. С. 33–35; *Сухарев А.С.* Реализация государственной власти. Особенности терминологии // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 3. С. 13–16.

⁸ См., например: *Конин Н.М.* Административное право России в вопросах и ответах: учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2010; *Конин Н.М., Петров М.П.* Административное право: краткий учебник. М., 2005.

⁹ См.: Указ Президента РФ от 24 марта 2005 г. № 337 «О советах при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах» (с послед. изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. № 13, ст. 1139.

С.Э. Арутюнова

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА КАК ОСОБЫЙ ВИД ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

В статье рассматриваются современные тенденции совершенствования института государственной службы Российской Федерации. Особо отмечается специфика правового статуса государственных служащих, их роль в управлении социально-экономической и административно-политической сферами, а следовательно, в укреплении российской государственности, реформировании гражданского общества, основанного на принципах демократии и права.

Ключевые слова: общество, государство, государственное управление, государственная служба, государственный служащий, правовая культура, правовое сознание, противодействие коррупции, открытость государственной службы.

S.E. Arutyunova

PUBLIC SERVICE AS A SPECIAL KIND OF STATE ACTIVITY

This article describes the main provisions of the current trends of improving public service institution of the Russian Federation. The article highlights the specific legal status of public servants. The dominant role in the management of social and economic and administrative and political spheres belongs to public servants, and consequently in the strengthening of Russian statehood, reforming of civil society based on the principles of democracy and the right.

Key words: society, state, governance, public service, public servant, legal culture, legal consciousness, combating corruption, openness of public service.

На сегодняшний день политико-правовое значение профессионального чиновничества заключается в том, что оно призвано качественно реализовывать, исполнять функции государства в самых различных сферах управления. Результаты выполнения государственных политических, экономических, социально-правовых функций определяются качественным состоянием всего государственного аппарата, главным образом, его кадрового потенциала. Государственная служба направлена на достижение общенациональных целей, выступает неотъемлемым элементом механизма реализации государственных задач и функций. Государственным служащим в связи с этим принадлежит важнейшая роль в управлении социально-экономической и административно-политической сферами, укреплении российской государственности, реформировании общества на принципах демократии и права.

Усилия государства по совершенствованию системы исполнительной власти в Российской Федерации и повышению эффективности ее функционирования являются одним из приоритетных направлений его деятельности. Очевидно, что в качестве одного из приоритетных направлений современного государственного строительства выступает плановое управление в системе государственной службы. Создание государством благоприятных условий для профессиональной подготовки кадрового потенциала и совершенствование в связи с этим правовых механизмов, повышение авторитетности статуса государственного служащего, обеспечение открытости в системе государственной службы в интересах развития гражданского общества, повышение степени социальной защищенности и должного уровня материального содержания, вне-

дрение новых методов повышения мотивации, стимулирования и поощрения (персональная оценка руководителем деятельности каждого находящегося в подчинении государственного служащего), разработка и внедрение эффективных механизмов проведения кадровой политики для оптимизации кадрового состава государственных служащих предполагают применение рациональных методов отбора квалифицированных кадров.

Государственные служащие как представители власти зачастую наделяются весьма широкими управленческими полномочиями, а значит получают возможность административного усмотрения. Действия должностного лица по усмотрению должны быть четко ограничены законодательством, исключать вероятность использования вверенных ему государством полномочий в личных целях¹. Реформирование института государственной службы рассматривается в качестве средства усиления авторитета власти. Как отмечает в связи с этим Ю.Н. Старилов, основные задачи всех реформ состоят, как правило, в следующем: преодоление коррупции в системе государственного управления; усиление начал дисциплинированности, порядка и законности в практике государственного аппарата; повышение «привлекательности» государственной деятельности; искоренение бюрократизма².

В качестве ключевого инструмента публичного управления в правовом государстве рассматривается управленческое решение, оформляемое правовым актом, затрагивающим права и интересы людей как в социальной, так и в иных сферах жизнедеятельности³. Следовательно, повышение профессионализма в системе государственной управленческой деятельности представляет собой одно из приоритетных направлений развития органов государственной власти всех уровней.

Государственное управление, хотя и проявляется в системе всех ветвей публичной власти, однако наибольшим образом находит свое выражение именно в системе государственной служебной деятельности. Поэтому процессу совершенствования статуса государственных служащих в системе государственного аппарата законодатель всегда должен уделять достойное внимание. Комплексные юридические исследования мер регулирования деятельности государственных служащих представляются актуальными, поскольку с их помощью возможно оказать благотворное влияние на развитие института государственной службы как с правотворческой, так и с правоприменительной точки зрения.

На разных этапах существования государства и общества закономерно возникают те или иные проблемы в структуре управленческой деятельности, при разрешении которых имеющихся средств и методов оказывается недостаточно. Для современного периода развития Российского государства политико-правовая значимость профессионального чиновника заключается в том, что его основное призвание направлено на оперативное, качественное и своевременное исполнение доверенных ему государственных полномочий. Вопрос профессиональной ответственности государственного служащего – один из основных в дискуссиях о реформе системы государственного управления в современной России. Самосознание государственного служащего, ощущение принадлежности к конкретной социальной группе влияет на его поступки и выбор правильной модели поведения, что в итоге обеспечивает интересы общества по профессиональному оказанию публичных услуг⁴.

В целях повышения эффективности государственной власти, обеспечения качественного современного государственного управления необходимо создание новой модели, ориентированной на прозрачный и понятный для общества результат работы. При этом основная роль принципов управления по результатам связана с определением и планированием приоритетов государственной политики в деятельности органов исполнительной власти⁵.

Система управления государственной службой продолжает оставаться разделенной между теми или иными ведомствами. Следовательно, управление осуществляется децентрализованно, на уровне кадровых служб отдельных федеральных и региональных органов власти, а значит, кадровая политика продолжает носить ярко выраженный ведомственный характер⁶. Исследование кадровых технологий на государственной службе также составляет предмет научных дискуссий. В настоящее время большинство кандидатов проходят процедуру конкурса, зачисляются в кадровый резерв и впоследствии по его итогам назначаются на вакантные должности государственной службы. Поскольку зачисление в кадровый резерв имеет место быть при достижении худших показателей, чем для победы в конкурсе, а выдвижение из резерва производится уже без конкурса, то существующий порядок приводит на практике к попаданию на государственную службу кандидатов с худшими профессиональными качествами.

Кроме того, решения конкурсных комиссий, как и аттестационных, создаваемых для проведения текущей оценки государственных служащих, в значительной степени являются достаточно формальными или субъективными⁷. По этой причине реформирование всей системы государственного аппарата неотделимо от политики противодействия коррупции. Ключевыми нормативными актами в указанной сфере, принятыми за последнее время, выступают Указ Президента РФ от 11 апреля 2014 г. «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014-2015 годы»⁸ и Федеральный закон от 21 июля 2014 г. «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»⁹, главный смысл которых состоит в усилении роли общественности при отборе квалифицированных специалистов при замещении вакантных должностей государственной службы, а также при определении профессионализма и компетентности государственных служащих при участии в заседаниях аттестационных комиссий, комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов по службе. Представляется, что подобным совершенствованием законодательства государство пытается выявлять новые критерии решения проблемы кадрового отбора в управленческом корпусе.

Следовательно, необходимо на практике развивать участие различных форм общественного контроля, общественных экспертов в работе квалификационных и аттестационных комиссий в целях гласного отбора кадров на вакантные должности государственной службы, т.е. отбора действительно квалифицированных кадров для замещения должностей в органах государственной власти федерального и регионального уровней. Открытость кадрового отбора государственной службы – это основное условие обеспечения ее профессионалами. При этом, как справедливо отмечает А.А. Гришковец¹⁰, процедура отбора экспертов по своей природе также должна быть гласной, что, несомненно, предполагает их персональную ответственность (личное поручительство) за одобренную кандидатуру.

Автор поддерживает высказанное предложение, согласно которому антикоррупционная политика должна исключить попадание в число общественных представителей случайных людей. В качестве экспертов в работу комиссий должны входить специалисты, которые в своих научных трудах предлагают те или иные пути решения проблем организации государственной службы и противодействия коррупции.

Не следует забывать и о таком неотъемлемом элементе правового статуса государственного служащего, как его материальное содержание. Несмотря на то, что размеры денежного довольствия государственных гражданских служащих, военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов неоднократно повышались в последние годы, их труд, по сравнению с трудом соответствующих специалистов в негосударственных организациях, недооценен. Представляется заслуживающей внимания точка зрения, согласно которой в целях обеспечения надлежащего уровня социальной защищенности государственных служащих, повышения мотивации к добросовестному и результативному исполнению ими своих должностных обязанностей необходимо пересмотреть существующую систему оплаты труда, исходя из принципов сбалансированности и дифференциации, в зависимости от показателей профессиональной деятельности¹¹. Несомненно, актуальным также остается вопрос эффективности применения такого метода повышения мотивации труда государственных служащих, как достойный уровень его стимулирования и поощрения по итогам профессионального выполнения должностных обязанностей.

Таким образом, задача государства на современном этапе развития создавать для государственного служащего такую среду, которая будет пригодна для развития его профессиональных качеств и карьерного роста. Разумеется, решать обозначенные автором задачи необходимо в целях повышения престижа государственной службы, стимулирования притока в государственный аппарат квалифицированных кадров.

¹ См.: Мильшин Ю.Н. К вопросу о пределах административного усмотрения субъектами разрешительной системы // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 6. С. 53–54.

² См.: Стариков Ю.Н. Административная реформа в России: на пути к «правовому» или «сильному» государству? // Правовая политика и правовая жизнь. 2006. № 1. С. 51.

³ См.: Конин Н.М., Маторина Е.И. Современные тенденции в государственном управлении // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 4. С. 33–34.

⁴ См.: Баянова М. Профессиональная идентичность государственных служащих // Государственная служба. 2014. № 2. С. 46.

⁵ См.: Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Александров О.В. Внедрение управления по результатам в рамках административной реформы в Российской Федерации: на пути к созданию новой модели государственного управления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 28–29.

⁶ См.: Борщевский Г.А. Реформирование государственной службы в России: промежуточные итоги и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 65–66.

⁷ См.: Борщевский Г.А. Реформирование государственной службы в России: промежуточные итоги и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 74.

⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 15, ст. 1729.

⁹ См.: Российская газета. 2014. 23 июля.

¹⁰ См.: Гришковец А.А. Государственная служба Российской Федерации: закономерный переход к новой стадии развития // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 4. С. 29–31.

¹¹ См.: Клименко А.В., Клищ Н.Н. Можно ли сэконоимить на бюрократии? // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 3. С. 90–95.

А.В. Колесников, В.Н. Батова

ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ НЕКОТОРЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ И ФИНАНСОВЫХ ПРИНЦИПОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье анализируется процесс внедрения международных принципов, закрепленных в Европейской хартии местного самоуправления, в российскую правовую систему. Исследуются противоречия между принципами международного права и российскими правовыми нормами; выявляются недостатки национальных правовых подходов к регулированию экономических и финансовых процессов в системе местного самоуправления.

Ключевые слова: принципы международного права, местный бюджет, финансовые ресурсы, бюджетная система, муниципальное имущество, система управления, налог, сбор.

A.V. Kolesnikov, V.N. Batova

THE IMPLEMENTATION OF SOME INTERNATIONAL ECONOMIC AND FINANCIAL PRINCIPLES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION

The article analyzes the implementation of international principles enshrined in the European Charter of local self-government in the Russian legal system. Explores the contradictions between the principles of international law and Russian legislation, identify deficiencies of the national legal approaches to the regulation of economic and financial processes in the system of local self-government.

Keywords: principles of international law, the local budget, financial resources, budget system, municipal property management system, tax collection.

Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций¹. Безусловно, оно напрямую зависит от финансового обеспечения муниципальных образований.

Основные принципы финансового обеспечения местного самоуправления закреплены в ст. 9 Европейской хартии местного самоуправления², ратифицированной Российской Федерацией в 1998 г. и включающей следующие положения:

1. Органы местного самоуправления имеют право в рамках национальной экономической политики на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий.

2. Финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом.

© Колесников Андрей Владимирович, 2015
Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: kaviras@yandex.ru

© Батова Вера Николаевна, 2015
Кандидат экономических наук, доцент кафедры прикладной экономики (Пензенский государственный технологический университет); e-mail: batova.v.n@yandex.ru

3. По меньшей мере часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом.

4. Финансовые системы, на которых основываются ресурсы местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, с тем, чтобы следовать, насколько это практически возможно, за реальным изменением издержек, возникающих при осуществлении местными органами своих полномочий.

5. Защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, направленных на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также лежащих на этих органах расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их собственной компетенции.

6. Порядок предоставления перераспределяемых ресурсов необходимо должным образом согласовывать с органами местного самоуправления.

7. Предоставляемые местным органам самоуправления субсидии, по возможности, не должны предназначаться для финансирования конкретных проектов. Предоставление субсидий не должно наносить ущерба основополагающему принципу свободного выбора органами местного самоуправления политики в сфере их собственной компетенции.

8. Для финансирования инвестиций органы местного самоуправления должны в соответствии с законом иметь доступ к национальному рынку капиталов.

Реализация данных принципов находит свое отражение в ч. 1 ст. 132 Конституции РФ, которая закрепляет, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, решают иные вопросы местного значения, а также в гл. 8 «Экономическая основа местного самоуправления» Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающей самостоятельность местного самоуправления в бюджетной сфере.

Вместе с тем до настоящего времени остается дискуссионным вопрос о практической реализации данных норм.

Прежде всего, это касается объема полномочий органов местного самоуправления по установлению местных налогов и сборов и степени их самостоятельности в этом вопросе. Определение Конституционного Суда РФ от 5 февраля 1998 г. № 22-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запросов районного суда г. Оренбурга и Центрального районного суда г. Кемерово о проверке конституционности ст. 21 Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»»³, разъяснившее, что понимание самостоятельности органов местного самоуправления в налоговой сфере возможно только во взаимосвязи с конституционными принципами единой финансовой политики, включая налоговую, единства налоговой системы и экономического пространства, стало переломным моментом в сложившейся практике нормотворчества муниципальных образований.

Таким образом, содержащееся в ч.1 ст. 132 Конституции РФ положение о самостоятельности органов местного самоуправления по установлению местных

налогов и сборов согласно указанному Определению означает самостоятельное принятие решения лишь по вопросу о том, вводить или не вводить местные налоги, установленные федеральным законодательством. Право органов местного самоуправления на установление налогов и сборов всегда носит производный характер, поскольку органы местного самоуправления связаны общими принципами налогообложения и установления сборов, содержащимися в федеральном законе.

Исчерпывающий перечень местных налогов и сборов порождает право, а не обязанность их установления на территории соответствующего муниципального образования.

Таким образом, правоприменительная практика свела конституционное понятие «самостоятельность органов местного самоуправления по установлению местных налогов и сборов» к возможности реализации права. При этом повсеместный дефицит бюджетов муниципальных образований, выступающий как финансово-экономическая целесообразность выбора (реализации либо нереализации предоставленного права) между введением либо невведением местного налога или сбора, такого выбора органам местного самоуправления не оставляет.

Аналогичная ситуация складывается и в отношении полномочий органов местного самоуправления по самостоятельному формированию, утверждению и исполнению местных бюджетов. Эта самостоятельность в реальности нивелируется федеральным законодательством, поскольку местные бюджеты включены в структуру бюджетной системы РФ и предназначены для исполнения расходных обязательств муниципальных образований. Вопросы формирования, утверждения и исполнения местных бюджетов регулируются Бюджетным кодексом РФ (далее – БК РФ), который определяет основные бюджетные полномочия муниципальных образований, в т.ч. их правомочия по установлению порядка составления, рассмотрения проектов местных бюджетов, их утверждения и контроля за исполнением (ст. 9), требования к местным бюджетам, определено их предназначение – исполнение расходных обязательств муниципальных образований (ст. 15), виды доходов местных бюджетов (ст. 41). В отдельных его статьях определены конкретные показатели доходной части местных бюджетов и предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств.

В БК РФ подробно регулируются и иные бюджетные отношения муниципального уровня: обеспечение долговых обязательств, предоставление межбюджетных трансфертов, введение временной финансовой администрации. Таким образом, данный Кодекс является вполне достаточным нормативным правовым актом, регулирующим бюджетные отношения на муниципальном уровне.

Недостатки имеются не только в законодательном регулировании бюджетных отношений на муниципальном уровне. Нельзя признать удовлетворительным и реальное состояние местных бюджетов. По данным Всероссийского совета местного самоуправления, поступления от местных налогов составляют только несколько процентов от всех собственных доходов местных бюджетов (4,8% от земельного налога и 0,2% от налога на имущество физических лиц)⁴. Безусловно, такой объем налоговых доходов по местным налогам не может обеспечить финансовую самостоятельность местных бюджетов. Основная часть налоговых доходов местных бюджетов по-прежнему формируется за счет отчислений от налога на доходы физических лиц, на регулирование порядка взимания которого органы местного самоуправления не могут оказывать какого-либо влияния.

Значительную долю в доходах местных бюджетов составляют межбюджетные трансферты, что ограничивает финансовую самостоятельность муниципальных образований и ставит их финансовое положение в зависимость от размеров финансовой помощи из бюджетов вышестоящего уровня. Так, по данным Минфина России, межбюджетные трансферты местным бюджетам, связанные с финансовым обеспечением собственных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, в 2011 г. составили 1086,8 млрд руб., или 48,3% общего объема собственных доходов местных бюджетов⁵. В связи с этим финансовое положение муниципальных образований в значительной степени будет зависеть от финансовых возможностей самих субъектов РФ, размеров межбюджетных трансфертов и налоговых доходов, передаваемых из бюджетов субъектов РФ местным бюджетам, а также эффективности механизмов их распределения между бюджетами муниципальных образований.

Таким образом, появившееся в соответствии с требованиями Европейской Хартии местного самоуправления российское самоуправление столкнулось с рядом проблем системного характера. Для Европы ведь местное самоуправление давно стало нечто вроде эталона современного демократического и правового государства, который должен найти обязательное отражение в национальном законодательстве, а еще лучше в конституциях государств, желающих приблизиться к новым политико-правовым ценностям. Тогдашнее руководство России во главе с Б.Н. Ельциным стремилось в европейские структуры, а потому вынуждено было соблюдать чужие правила. Установленный в России в середине 1990-х гг. (на самом пике разгулявшейся преступности) мораторий на применение смертной казни – требование из того же разряда⁶. Однако, как показала история в России оказалась очень сильная тяга, а, возможно, привычка к исключительной централизации. Именно благодаря привычке строить централизованную, но очень раздробленную систему управления с огромным количеством чиновников в 2003 г. снова появилась двухуровневая система местной власти. То, что устраивало верховную власть в смысле управления, очень сильно ударило по экономике самых слабых, прежде всего, сельских поселений, которые до 2014 г. должны были осуществлять те же вопросы, что и городские поселения. Такая система достаточно быстро показала себя не состоятельной. С 2009 г. начался обратный процесс укрупнения муниципальных образований. Преобразования, затрагивающие в своем большинстве судьбу сельских поселений, осуществляются сегодня в двух направлениях: первое и основное – объединение сельских поселений, второе – объединение сельских и городских поселений. В результате количество поселений существенно сократилось: по состоянию на 1 января 2012 г. в стране насчитывалось уже 23 118 муниципальных образований, из них 18 883 – сельских поселений. Преобразования продолжались и в 2012 г. В ряде случаев объединение сельских и городских поселений сопровождается «преобразованием» муниципального района, территорию которого такие поселения составляли, в городской округ. Нижегородская область оказалась лидером в этой печальной гонке. В 2010–2012 гг. 5 муниципальных районов превратились в городские округа⁷. Напрямую такая схема незаконна, т.к. преобразовать в городской округ можно только городское поселение, но юристы разработали многоступенчатую схему. Сначала какое-нибудь городское поселение поглощает и включает в свой состав сельские поселения, а затем это городское поселение преобразуется в городской округ. Яркий пример тому – преобразование До-

модедовского района в городской округ. Сначала Закон Московской области от 12 января 2005 г. № 3/2005-ОЗ «О статусе и границе городского округа Домодедово», которым район был преобразован в городской округ, был отменен Решением Московского областного суда от 14 февраля 2006 г.⁸, но в 2011 г. путем многоступенчатых процедур превращение района в городской округ состоялось. Такие преобразования осуществляются, прежде всего, по экономическим соображениям. Существуют и объективные причины. В результате территориальной концентрации производств и других экономических объектов возникает т.н. агломерационный эффект. Он связан с тем, что компактно размещенные объекты, если они совместимы, всегда эффективнее, чем те же объекты, размещенные изолированно. Собственно, агломерационный эффект делает городские агломерации точками роста в региональном развитии, что подтверждается многочисленными данными о вкладе крупнейших агломераций в экономику тех регионов, где они расположены. Основными критериями выделения агломераций сегодня принято считать наличие города-ядра с численностью жителей более 100 тыс. чел., а также не более чем 1,5–2-часовую транспортную доступность до, как минимум, двух других городов или поселков городского типа, тяготеющих к ядру⁹. Однако агломерационный подход имеет существенный недостаток. Сосредоточенный на улучшении экономического положения крупных городов, в первую очередь административных центров (столиц) и близлежащих населенных пунктов, он влечет централизацию трудовых, экономических ресурсов и, как следствие, «однобокость» пространственного развития¹⁰. Помимо агломераций, в настоящее время получают развитие кластеры, особые экономические зоны, зоны территориального развития, промышленные зоны и т.д. Все это еще раз доказывает, что маленькие и неразвитые в промышленном и инфраструктурном смыслах муниципальные образования не способны сегодня решать вопросы местного значения. Другими словами, закрепленный Европейской хартией принцип соразмерности финансов полномочиям так и не реализован. Причем наибольшую реализацию, по мнению многих ученых, этот принцип получил в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии со ст. 9 и 37 государству вменялось в обязанность оказывать поддержку муниципальным образованиям и формировать минимальный местный бюджет на основе минимальных социальных стандартов, установленных самими субъектами РФ. Сегодня в отсутствие утвержденных на федеральном уровне минимальных социальных стандартов исполнения вопросов местного значения, нормативов минимальной бюджетной обеспеченности местного самоуправления дотации муниципальным образованиям выделяются в основном исходя из бюджетных возможностей субъектов Федерации, а иногда – из политических приоритетов региональных властей. Необходимо отметить: состояние бюджетов многих субъектов Федерации таково, что региональные органы государственной власти объективно не имеют возможности оказать финансовую помощь муниципальным образованиям в размерах, достаточных для исполнения вопросов местного значения в объемах, удовлетворяющих минимальные социальные потребности населения¹¹.

Необходимость решения проблемы соответствия доходов местных бюджетов расходным обязательствам органов местного самоуправления в очередной раз была обозначена в 2010 г. как одна из приоритетных задач в Послании Президента РФ Федеральному Собранию¹². Перед Правительством РФ была поставлена за-

дача подготовить предложения по изменению сложившейся пропорции доходов между бюджетами разных уровней власти для повышения роли регионов и муниципалитетов в решении ключевых социально-экономических задач. В 2012 г. изменениями БК РФ были увеличены нормативы отчислений в местные бюджеты от федеральных налогов. Однако, учитывая, что в конце 2011 г. был в 2 раза уменьшен для муниципальных районов норматив отчислений от НДФЛ, который является самым весомым налоговым источником для местных бюджетов, вряд ли эти решения позитивно повлияют на бюджетную обеспеченность местного самоуправления. Представляется, что установлению новой схемы распределения доходов между бюджетами трех уровней бюджетной системы Российской Федерации должна предшествовать объективная финансовая оценка расходных обязательств публичной власти. Один из основных результатов прошедшего десятилетия – разбалансированность бюджетной системы России – свидетельствует об ошибочности отказа федерального законодателя от таких основополагающих для расчета расходных обязательств местного самоуправления и минимальных местных бюджетов понятий, как «минимальные государственные социальные стандарты» и «нормативы минимальной бюджетной обеспеченности»¹³. Необходимость изменения политики федерального законодателя в отношении бюджетной основы местного самоуправления отражена в правовых позициях Конституционного Суда РФ. В Постановлении Конституционного Суда РФ¹⁴, принятом сразу же после принятия в 2003 г. новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Конституционный Суд РФ в качестве основы для выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований одного типа рассматривает минимальные государственные социальные стандарты.

С принятием Указа Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»¹⁵, казалось бы, появились критерии эффективности, которые будут способствовать проведению анализа состояния муниципалитетов и внесению соответствующих изменений в законодательство. Однако, несмотря на то, что рассматриваемые положения законодательства действуют на протяжении уже нескольких лет, в настоящее время однозначная правовая оценка их содержания и практики реализации не была дана. Результаты оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления не анализируются научным сообществом, не обсуждаются в средствах массовой информации, не привлекают внимания общественности, хотя являются открытыми и доступными для широкого круга лиц¹⁶.

Все вышесказанное свидетельствует о том, что, к сожалению, принципы, закрепленные в Европейской хартии местного самоуправления, не реализуются в современном законодательстве о местном самоуправлении. Таким образом, не реализуются не только нормы международного договора, ратифицированного Россией, но и нормы ст. 15 Конституции РФ, согласно которой Европейская хартия является таким же источником российской правовой системы, как и Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», но только сила ее норм более высокая. Как гласит Конституция РФ, в случае несоответствия норм закона международному договору необходимо применять нормы международного договора, а нормы закона, следовательно, нужно привести в соответствие

с нормами договора. Вывод однозначен – верховной власти необходимо определиться – либо Россия меняет законодательство и приводит его в соответствие с ратифицированной Европейской хартией местного самоуправления, либо идет своим историческим путем, не обращая внимание на международные договоры и общепринятые принципы международного права, потому что двойственный подход к формированию экономической базы и всей системы местного самоуправления свидетельствует о его несостоятельности. Такой подход исключает как построение самостоятельной экономически здоровой системы местного самоуправления, так и единой системы государственной власти на всех уровнях правового регулирования, что в конечном итоге негативно сказывается на единственном источнике власти в Российской Федерации – ее многонациональном народе.

¹ См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 29 декабря 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822; 2015. № 1, ч. 1, ст. 9.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 36, ст. 4466.

³ См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 3.

⁴ См.: Финансовое обеспечение муниципальных образований и формирование состава муниципальной собственности // Официальный сайт Всероссийского совета местного самоуправления. URL: www.vsmsinfo.ru (дата обращения: 12.11.2014).

⁵ Сайт Министерства финансов РФ. URL: www.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring (дата обращения: 12.11.2014).

⁶ См.: *Выдрин И.В.* Эволюция местного самоуправления в России: итоги, проблемы, перспективы // Муниципалитет: экономика и управление. 2013. Вып. № 1 (4).

⁷ См.: *Баженова О.И.* К проблеме преобразования муниципальных образований в рамках современной концепции пространственного развития экономики // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 3. С. 32.

⁸ URL: www.domodedovo-city.ru/page-id-279.html (дата обращения: 12.11.2014).

⁹ См.: *Горяченко Е., Мосиенко Н., Демчук Н.* Городские агломерации Сибири: предпосылки формирования и барьеры развития // Регион: Экономика и социология. 2011. № 3. С. 95.

¹⁰ См.: *Баженова О.И.* Указ. раб. С. 33.

¹¹ См.: *Дементьева О.А.* Соответствие ресурсов местных бюджетов полномочиям местного самоуправления: декларация и реальность // Законодательство и экономика. 2013. № 2. С. 8.

¹² Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 30 ноября 2010 г. // Парламентская газета. 2010. 3–9 дек.

¹³ См.: *Дементьева О.А.* Указ. раб. С. 10.

¹⁴ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 46, ст. 4509.

¹⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 18, ст. 2003.

¹⁶ См.: *Ежукова О.А.* Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 62.

В.Н. Конин

ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В статье рассматривается теоретический аспект вопросов, связанных с проявлением социальной природы безопасности, а также определением современных угроз общественной безопасности России.

Ключевые слова: общественная безопасность, система обеспечения безопасности, источники угроз общественной безопасности.

© Конин Василий Николаевич, 2015

Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин (Поволжский кооперативный институт (филиал) Российского университета кооперации), подполковник полиции; e-mail: admpravo@sgar.ru

V.N. Konin

THE LEGAL NATURE OF PUBLIC SECURITY

Examines the theoretical aspects of the issues associated with the manifestation of a social nature, security, and identification of threats to public security in Russia.

Keywords: public safety, security, threats to public safety.

В настоящее время в нашей стране сложилась непростая экономическая ситуация, усугубляемая травлей, развернутой в отношении России странами НАТО. Все это чревато повышением уровня преступности, возникновением чрезвычайных ситуаций, появлением социальных конфликтов. Меры, принимаемые государством по борьбе с противоправными деяниями, а также уровень обеспечения общественной безопасности оставляют желать лучшего.

В философском смысле общественную безопасность характеризуют два подхода: безопасность как надежность существования и устойчивость развития любых объектов социальной природы, и общество, которое представляется в виде совокупности исторически сложившихся форм совместной деятельности людей. Такая трактовка дает основание для вывода о том, что общественную безопасность следует представлять как состояние общественных отношений, связанных с предупреждением угроз причинения вреда и обеспечением их нормального функционирования. Общественную безопасность нельзя ограничивать только безопасностью, связанной со здоровьем отдельных членов общества или коллективов (групп), а включать в данное понятие безопасность имущества, чести, достоинства, нравственного состояния общества и отдельных его членов. Таким образом, в понятие «безопасность» необходимо включать все основные компоненты «отдельной личности или коллектива, которые представляют собой некую совокупную ценность, охраняемую моральными и правовыми нормами»¹.

Опираясь на философские знания, общественную безопасность чаще рассматривают в качестве «определенного состояния общественных отношений, при котором предупреждается угроза причинения вреда и обеспечивается нормальное их функционирование»².

Широкое толкование общественной безопасности содержится в юридических словарях, где под ней понимается система общественных отношений и юридических норм, регулирующих данные отношения с целью «обеспечения общественного спокойствия, неприкосновенности жизни и здоровья населения, нормального труда и отдыха граждан, нормальной деятельности государственных и общественных организаций, учреждений и предприятий»³.

Вместе с тем ряд ученых анализировали и изучали общественную безопасность с позиций узкого (специального) смысла как «совокупность опосредованных источниками повышенной опасности отношений, регулируемых юридическими, техническими и организационными нормами с целью предотвращения и устранения угрозы жизни и здоровью людей, материальным ценностям и окружающей среде»⁴.

Отдельными авторами в это определение вносятся и отношения, которые возникают в особых условиях, вызванных стихийными бедствиями или иными обстоятельствами чрезвычайного характера⁵.

А.П. Корнев связывает общественную безопасность с негативными свойствами источников повышенной опасности, проявляющимися при неправильном использовании последних⁶.

При анализе имеющихся в юридической литературе представлений об общественной безопасности четкого понятия данного социального явления, увы, не разработано. В представленных многочисленных дефинициях общественной безопасности в широком смысле наблюдается определенное сходство с понятием «общественный порядок», которое представлено в юридической литературе, а сфокусированность на источниках угроз безопасности дает видовой спектр в определениях общественной безопасности, в то время как постижение природы общественной безопасности и определение теоретического понятия общественной безопасности позволяют установить специфику социального проявления природы безопасности общества, определить концепцию обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации, адекватную современным реалиям, разработать стратегию совершенствования системы обеспечения общественной безопасности, понять характер социальной трансформации российского общества.

Ранее в Концепции общественной безопасности в Российской Федерации общественная безопасность определялась как «состояние защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»⁷.

Безопасность общества подразумевает состояние защищенности его ценностей (материальных, духовных) «от угроз, источником которых «являются противоречия в различных сферах жизни»⁸.

В указанной Концепции угроза общественной безопасности рассматривалась в качестве прямой или косвенной возможности, последствиями которой мог быть нанесен ущерб не только правам и свободам человека и гражданина, но и ценностям, составляющим духовную и материальную основу жизни общества и государства. К сожалению, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации данные дефиниции не получили отражения. В связи с этим и сегодня следует обозначать в качестве цели установления общественной безопасности обеспечение состояния защищенности системы общественных отношений от угроз, которые могут вызвать изменения в социальной системе или среде с учетом внутренних и внешних негативных влияний.

Угроза общественной безопасности должна представлять собой реальность, вредоносное воздействие, которое может проявиться на любом отрезке времени. Поэтому, на наш взгляд, подтверждение того, что состояние защищенности общественных отношений наличествует только тогда, когда система органов, призванных обеспечивать общественную безопасность, будет находиться в состоянии готовности постоянно выявлять, предупреждать, нейтрализовывать различные противоречия, возникающие в ходе общественного развития и исходящие от них угрозы безопасности путем применения средств правового, экономического, политического, организационного, информационного, разведывательного, оперативно-розыскного и иного характера, а в случае необходимости, отражения угроз с помощью применения средств непосредственной защиты.

В качестве наиболее значительных источников угроз общественной безопасности в условиях современной России можно назвать следующие: экономический кризис, спровоцированный внешнеполитическим конфликтом со странами НАТО, ведущий к социальной дифференциации общества; межнациональные и религиозные конфликты; рост преступности, в т.ч. организованной; эскалация насилия, жестокости; коррупция в органах власти; разрушение привычных для россиян ценностных ориентиров, стереотипов поведения, норм морали и

нравственности, возросшее безразличие общества к асоциальным явлениям; политический экстремизм и терроризм; отсутствие доверия населения к государственным и муниципальным органам, убежденность в неспособности обеспечения ими защиты от противоправных деяний; неэффективность деятельности правоохранительных органов в силу их разобщенности, наличия проблем правового, финансового, социального, ресурсного обеспечения; устаревание основных фондов, включая технологическое оборудование, транспортные средства, произведенные еще в СССР; снижение уровня контроля за состоянием систем безопасности; массовые хищения цветных металлов (линии электропередач, связи, разукрупнение сложного технологического оборудования), обуславливающие увеличение числа аварий, катастроф, экологических бедствий, дорожно-транспортных происшествий; рост наркомании.

Обеспечение общественной безопасности представляет собой деятельность по реализации систематизированных мер политического, организационного, социально-экономического, информационного, правового и иного характера, определяемых государством и направленных для использования в противодействии преступным и иным противоправным посягательствам, а также в предупреждении, ликвидации и (или) минимизации последствий ситуаций экстраординарного характера.

Нормативно-правовое регулирование вопросов обеспечения общественной безопасности имеет несколько уровней: федеральный, где главным актом выступает Конституция РФ, федеральные конституционные и ряд федеральных законов (например, Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»⁹), указы и распоряжения Президента РФ и нормативные правовые акты Правительства РФ, а также нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти; региональный, который включает конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ; муниципальный (местный), представленный уставами муниципальных образований и иными муниципальными правовыми актами. Правовой основой обеспечения общественной безопасности служат также общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации.

¹Философский энциклопедический словарь / под ред. Л.Ф. Ильичева, П.Н. Федосеева, С. М. Ковалева, В.Г. Панова. М., 1989. С. 156.

²Тихий В.П. Уголовно-правовая охрана общественной безопасности. Харьков, 1981. С. 23.

³Юридический словарь / гл. ред. П.И. Кудрявцев. 2-е изд. Т. 2. М., 1956. С. 19; Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А.Я. Сухарев. М., 1984. С. 204.

⁴Волкова Л.П. Административно-правовой статус милиции общественной безопасности в системе МВД РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000. С. 9; см. также: Туманов Г.А., Фришко В.И. Общественная безопасность и ее обеспечение в экстремальных условиях // Советское государство и право. 1989. № 8. С. 21; Борщ А.А. Политическая борьба и общественная безопасность в условиях глобализации // Актуальные проблемы обеспечения общественной безопасности в кризисных ситуациях: материалы Четырнадцатой международной научно-практической конференции (Москва, 30 ноября 2012 г.). М., 2012. С. 59–61.

⁵См.: Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова. М., 2002. С. 80; Здир Я.А. По поводу прочитанного // Советское государство и право. 1967. № 20. С. 136–137.

⁶См.: Корнев А.П. Административная деятельность органов внутренних дел. М., 1996. С. 32.

⁷См.: Указ Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации» (в ред. от 10 января 2000 г.) // Российская газета. 1997. 26 дек. (документ утратил силу в связи с принятием Указа Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» (в ред. от 1 июля 2014 г.)) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 20, ст. 2444; 2014. № 27, ст. 3754).

⁸Степашин С.В., Шульц В.П. Вопросы безопасности в системе государственного и муниципального управления Российской Федерации. СПб., 1994. С. 10.

⁹См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1, ст. 2.

О.А. Лакаев

К ВОПРОСУ О ВОЗМОЖНОСТИ НАЗНАЧЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАКАЗАНИЯ НИЖЕ НИЗШЕГО ПРЕДЕЛА

В статье анализируются отдельные вопросы реализации правил назначения административных наказаний. Особое внимание обращается на установленную Конституционным Судом РФ возможность в определенных случаях назначать административное наказание ниже низшего предела.

Ключевые слова: административное правонарушение, административная ответственность, назначение административного наказания ниже низшего предела.

O.A. Lakaev

TO THE QUESTION ABOUT THE POSSIBILITY OF APPOINTMENT OF ADMINISTRATIVE PUNISHMENT BELOW THE LOWER LIMIT

The article analyzes some issues of implementation of the rules of appointment of administrative punishment. Special attention the author paid to the established Constitutional court of the Russian Federation the ability in certain cases to appoint an administrative penalty below the lower limit.

Keywords: administrative offences, administrative responsibility, the appointment of administrative punishment below the lower limit.

Кодекс РФ об административных правонарушениях, введенный в действие с 1 июля 2002 г., с точки зрения практики применения, показал его безусловное преимущество перед ранее действовавшим административно-деликтным законодательством, поскольку в нем были систематизированы нормы об административной ответственности и усилены гарантии прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц. Законодатель в данном нормативном акте отразил и конкретизировал общепризнанные принципы и нормы международного права, с большей степенью детализации урегулировал процессуальные отношения, связанные с возбуждением, рассмотрением дел об административных правонарушениях, применением мер административной ответственности, пересмотром вынесенных постановлений и решений, а также исполнением постановлений о назначении административных наказаний.

Несмотря на это, в практике применения КоАП РФ было выявлено значительное количество недостатков законодательного регулирования и юридических коллизий, в т.ч. и среди норм, регламентирующих вопросы как материально-правового, так и процессуального характера, которые требуют принятия соответствующих изменений и дополнений в КоАП РФ и в иные нормативные правовые акты, регулирующие отдельные аспекты применения административной ответственности.

По многим вопросам правоприменения принят ряд постановлений Пленума Верховного Суда РФ. Кроме того, его позиция отражена в обзорах практики, в т.ч. по делам об административных правонарушениях. Однако следует обратить особое внимание на вопрос, который актуализировался за последние два года. Это вопрос о применении административного наказания ниже низшего предела.

© Лакаев Олег Анатольевич, 2015

Кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: olegoleg81@mail.ru

До 2013 г. существовала однозначная позиция Верховного Суда РФ, которая в значительной мере актуальна до сих пор и отражена в Постановлении Пленума от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса РФ об административных правонарушениях»¹. В нем указано следующее: при решении вопроса о назначении вида и размера административного наказания судье необходимо учитывать, что законодатель допускает возможность назначения административного наказания лишь в пределах санкций, установленных законом, предусматривающим ответственность за данное административное правонарушение с учетом характера совершенного правонарушения, личности виновного, имущественного положения правонарушителя – физического лица, финансового положения юридического лица, привлекаемого к административной ответственности, обстоятельств, смягчающих и отягчающих административную ответственность. Поэтому судья не вправе назначить наказание ниже низшего предела, установленного санкцией соответствующей статьи. Те же самые требования по аналогии распространяются и на других субъектов административной юрисдикции.

Однако материалы практики Конституционного Суда РФ отражают его позицию по поводу внесения необходимых изменений в законодательство, определяющих возможность назначения административного штрафа ниже низшего предела в целях защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц.

Постановлением Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2014 г. № 4-П² положения ряда норм Особенной части КоАП РФ (ст. 7.3, 9.1, 14.43, 15.19, 15.23.1 и 19.7.3), устанавливающих минимальные размеры административных штрафов, применяемых в отношении юридических лиц, признаны не соответствующими Конституции РФ в той мере, в какой не допускают назначения административного штрафа ниже низшего предела, указанного в соответствующей санкции, и тем самым не позволяют надлежащим образом учесть характер и последствия совершенного административного правонарушения, степень вины привлекаемого к административной ответственности юридического лица, его имущественное и финансовое положение, а также иные имеющие существенное значение для индивидуализации административной ответственности обстоятельства и соответственно обеспечить назначение справедливого и соразмерного административного наказания.

В данном Постановлении Конституционный Суд РФ указал, что впредь до внесения в КоАП РФ надлежащих изменений размер административного штрафа, назначаемого юридическим лицам, совершившим перечисленные в этом постановлении административные правонарушения, а равно за совершение других административных правонарушений, минимальный размер административного штрафа за которые установлен в сумме 100 тыс. руб. и более, может быть снижен, если его наложение в установленных соответствующей санкцией пределах не отвечает целям административной ответственности и с очевидностью влечет избыточное ограничение прав юридического лица.

Аналогичная правовая позиция Конституционного Суда РФ выражена в Постановлении от 17 января 2013 г. № 1-П³. Его резолютивная часть касается только ч. 5 ст. 19.8 КоАП РФ.

Кроме того, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2013 г. № 4-П⁴ была отражена его позиция о возможности назначения административного штрафа ниже низшего предела и физическим лицам за совершение административных правонарушений, посягающих на установленный порядок организации и проведения публичных мероприятий.

Следует отметить, что резолютивная часть постановлений Конституционного Суда РФ затрагивает либо отдельные нормы КоАП РФ, либо случаи, когда минимальный размер административного штрафа для юридических лиц составляет 100 тыс. руб. и более. При этом правовая позиция, выраженная в названных постановлениях, теоретически может распространяться и на иные случаи, о чем свидетельствует характер аргументации, содержащейся в данных актах. Конституционным Судом РФ фактически рассматривалась возможность назначения административного наказания ниже низшего предела не только применительно к отдельным составам административных правонарушений, но и в иных ситуациях. Об этом свидетельствуют изложенные в этих постановлениях критерии, на основе которых правоприменитель в каждом конкретном случае вправе назначить наказание ниже низшего предела. Речь идет о тех случаях, когда значительный минимальный размер административного штрафа не позволяет в полной мере учесть характер и последствия совершенного административного правонарушения, степень вины правонарушителя, имущественное и финансовое положение физического или юридического лица, а также иные имеющие значение для дела существенные обстоятельства и обеспечить назначение справедливого и соразмерного административного наказания, отвечающего целям административной ответственности и не влекущего избыточность карательного воздействия. Несмотря на то, что окончательный вывод сформулирован Конституционным Судом РФ в отношении санкций отдельных норм, его аргументация может быть актуальна и для других составов административных правонарушений.

В итоге сложилась двоякая судебная практика. Во-первых, появились случаи, когда судьи в своих постановлениях на основе анализа постановлений Конституционного Суда РФ назначают административный штраф ниже низшего предела как физическим, так и юридическим лицам.

С другой стороны, иная практика, как правило, имеет место в вышестоящих инстанциях. Вышестоящие суды, пересматривая вынесенные постановления, указывают, что, снижая размер административного штрафа ниже низшего предела, предусмотренного санкциями различных норм КоАП РФ, суды первой инстанции неправильно применяют нормы материального права, поскольку изложенная в постановлениях Конституционного Суда РФ правовая позиция сформирована в результате правового анализа положений конкретных норм КоАП РФ и не содержит указаний на возможность ее распространения на составы иных административных правонарушений.

Таким образом, текущее состояние судебной практики позволяет говорить о сохранении традиционного подхода, состоящего в невозможности назначения административного наказания ниже низшего предела (кроме тех составов, по которым имеется иная позиция Конституционного Суда РФ). Однако это не позволяет правоприменителю адекватно оценить степень общественной вредности деяния, выходящего за рамки малозначительности. К примеру, назначение минимального административного штрафа организатору публичного мероприятия в размере 10 тыс. руб. по ч. 1 ст. 20.2 КоАП РФ не позволяет учесть все возможные ситуации, когда общественная вредность совершенного им деяния требует применения данного наказания в меньшем размере. При этом речь не идет о малозначительности административного правонарушения. Что касается последней, то законодатель не предусмотрел ограничений по составам административных

правонарушений, когда применение нормы о ней (ст. 2.9 КоАП РФ) невозможно. Соответствующие примеры вырабатываются лишь судебной практикой. По тем составам, по которым конституционность установления высокого размера административного штрафа проверялась Конституционным Судом РФ, практикой не установлена невозможность применения нормы о малозначительности. Напротив, имеются противоположные примеры.

Вместе с тем разрыв между малозначительностью и минимальным размером административного штрафа по конкретным составам административных правонарушений имеет тенденцию к расширению, поскольку законодатель в последние годы ужесточает административную ответственность, увеличивая размеры административного штрафа. Постоянно дополняется перечень исключений из правила о минимальном размере административного штрафа для граждан и должностных лиц по ч. 1 ст. 3.5 КоАП РФ.

Последствие такого разрыва состоит в следующем: у судьи, органа, должностного лица, рассматривающего дело об административном правонарушении и полагающего, что назначение высокого минимального размера административного штрафа не отвечает целям административной ответственности, может возникнуть соблазн освободить делинквента от административной ответственности ввиду малозначительности деяния в ситуации фактического ее отсутствия. Однако это также не будет отвечать целям административной ответственности.

Учитывая вышеизложенное, полагаем, что федеральным законодателем должны быть учтены выводы Конституционного Суда РФ и в связи с этим в ст. 4.1 КоАП РФ установлено правило о возможности назначения административного штрафа ниже низшего предела. Следует отметить, что позиция данного судебного органа не распространяется на другие административные наказания, поскольку вопрос о соответствии Конституции РФ их минимальных пределов не был предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ. В то же время текущее состояние законодательного регулирования этих мер (административного ареста, лишения специального права, предоставленного физическому лицу, дисквалификации, административного приостановления деятельности, обязательных работ и административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований) не требует установления возможности назначать наказание ниже низшего предела. При назначении же в указанном порядке административного штрафа должны быть всесторонне учтены как совершенный деликт, личность правонарушителя, так и любые другие юридически значимые условия и обстоятельства совершенного административного правонарушения⁵, упоминаемые в постановлениях Конституционного Суда РФ. Кроме того, практика названной судебной инстанции показывает рост числа обращений по поводу определения соответствия Конституции РФ отдельных норм Особенной части КоАП РФ в условиях, исключающих назначение административного штрафа ниже низшего предела. Тем самым законодательное решение данного вопроса одновременно избавит Конституционный Суд РФ в каждом конкретном случае многократно излагать однообразную позицию по обозначенной проблеме.

¹ См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 10, ст. 1087.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 4, ст. 304.

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 8, ст. 868.

⁵ См.: Конин Н.М., Маторина Е.И. Административное право: учебник для бакалавров. М., 2014. С. 166.

Е.Н. Лебедева

ФУНКЦИОНАЛЬНОЕ НАЗНАЧЕНИЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ И СТИМУЛИРОВАНИЯ ВО ВЛАСТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

В статье рассматриваются вопросы правовых стимулов в области публичного права. Исследуется функциональное назначение регулирования и стимулирования во властной деятельности государства. Даются понятие, признаки этих категорий. Особое внимание обращается на их теоретические и практические проблемы.

Ключевые слова: публичное право, категория, правовой институт, правовое стимулирование, государственное управление.

E.N. Lebedeva

FUNCTIONAL APPOINTMENT TO CONTROL AND TO STIMULATE IN POWERFUL ACTIVITIES STATE

In the work is pressing questions law stimuli using in area public lay. To study functional of appointment to control and to stimulate in powerful activities state. Considerate are the concept, signs this categories. The special attention is given to theoretical and practical problems. The author are try to embrace space state rule.

Keywords: public lay, category, legal institution, law stimulate, state rule.

Методология исследования подразумевает рассмотрение вопроса понимания функций с различных сторон их исследования в юриспруденции.

Под функциями правового регулирования предлагается понимать «отражающие сущность регулирования, основные направления воздействия правового регулирования как социального процесса на социальную действительность, связанные с решением задач, решение которых невозможно или затруднено без использования правового регулирования»¹. Это определение неполно и нечетко даже с точки зрения определения правового воздействия через регулирование.

Имеет место точка зрения, согласно которой функции правового регулирования изучаются как подвиды регулятивной функции права.

О функциях правового регулирования высказывался В.М. Горшенев и выделил три их вида: статическая, отражающая закрепление имеющихся общественных отношений; динамическая, состоящая в становлении новых общественных отношений; негативная, означающая запрет на совершение актов поведения². Считаю, что в данном подходе не учтены все параметры при классификации функций правового регулирования.

В функциях права в виде ключевого сегмента понимания выделяют ролевое содержание³, направления воздействия⁴, деятельность субъектов правотворчества⁵. Деятельностный аспект функций права востребован в первичном понимании из-за их внешнего наполнения реальным содержанием.

Функция ведет к конкретному предусмотренному результату. Предлагаемая обсуждаемая функция имеет сущее (реально существует круг общественных отношений, нуждающихся в их продвижении с помощью разносторонней целенаправленной деятельности из-за наличия выраженного содержания, социального назначения и подобных параметров) и должное (невозможность исключительного

© Лебедева Елена Николаевна, 2015
Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия)

применения только административных командных средств правового регулирования, а использование во властной деятельности государства изначально выверенных механизмов регулирования, стимулирования) начала.

Мы разделяем мнение А.С. Палазяна о необходимости формирования богатой и широкой теории функций права, где в основе различаются сущностные (легализующая, правоустанавливающая, правовосстанавливающая) и производные (обусловлены обстоятельствами и историческими условиями существования государства, к коим относятся селекционная, распределяющая, оценочная, правоопределяющая, согласительная, идеологическая, воспитательная, превентивная, экономическая, информационная) функции. Классификация приводится разноплановая, в некоторых моментах вызывающая сомнения, но идея отражения различного характера функций, безусловно, перспективная⁶.

И.А. Власенко⁷ за основу видового разнообразия функций права принял их отношение ко всему праву в общем и отразил отраслевую специфику. Его сегмент изучения компенсационной функции права позволил отнести ее к общей, характерной для всех отраслей права.

Традиционное понимание функций права соответствует их классификации на общесоциальные (экономическая, политическая воспитательная и другие) и специально-юридические (регулятивная и охранительная)⁸. Рассмотрим специально-юридические функции права с точки зрения их выявления, представления, понимания. Заслуживает внимания одна из последовательных теорий о разновидностях регулятивной функции права (статистическая и динамическая)⁹. Однако позволим себе усомниться в наличии у права изначально специально-юридической регулятивной функции. Философская недвусмысленная интерпретация права константно по смысловому выражению на клеточном импульсе нейронов головного мозга воспринимается через благо, возможность, а отнюдь не обязывание, насилие, запрет, властное веление и подобные властные составляющие понимания категории. Право по общепризнанному нормативному пониманию призвано регулировать поведение людей посредством юридических норм, из которых оно состоит. Определение права прямо указывает на его роль в государстве в качестве регулятора общественных отношений. По выверенным посылам в определении перечисляется совокупность качественных критериев понимания искомой категории. Следовательно, регулирование в исконном трактовании смысловой нагрузки и константы его отражения в определении – не направленная деятельность, воздействие или роль, а само назначение права, его социальная характеристика, неотъемлемая часть сущности.

Таким образом, мы придерживаемся широкого осмысления регулирования при его тяготении к одной субстанции – выражению назначения, социальной роли права. Регулирование в праве триедино: выступает в виде сущности, признака, социального назначения. Эти компоненты сливаются в единое понимание назначения права – регулирование общественных отношений. Так как без регулирования отношений право немислимо и бессмысленно, следовательно, мы не выделяем регулятивную функцию права. Регулирование и право связываем как предназначение и абстрактную содержательную субстанцию. Для реальности комплексной идеальной модели всего права последнее ставит первостепенный целеполагающий вектор регулирования общественных отношений. Получаем логичную духовную субстанцию с мощным первичным направлением регулирования (а не охраны, что принципиально для понимания роли позитивного

импульса в процессе формирования идеальной модели поведения). Право (абстракция) нуждается во внешних носителях, где оно становится материальным выразителем чьей-либо воли и обретает форму.

Цель, сродни праву, есть эфемерное представление о результате чего-то. Абстрагируясь, представим право недвижимой материей, а цель направленно формирует поведенческий акт личности, предполагает концентрацию энергетических, идеальных потоков в реальную направленную деятельность. Так, регулирование – не функция права, а его сущностная часть, понимаемая как сформированная цель, при том положении, что регулирование не отождествляется с целью права. К цели тяготеет, лежит с ней на одном уровне, в одной плоскости по критерию значимости функциональная характеристика. В юриспруденции выделяются функционально-целевые блоки, критерии, основания, оценки и т.д., что подчеркивает одноуровневое направляющее значение целей, функций развития при первичности категории цели. Фундаментальность целей и функций не препятствует их отнесению, соответственно, к идеальному и материальному миру. Это взаимодействие субстанций направляет деятельность. Функциональность (далее – функции) – следующий шаг к реальным материальным направлениям действия права.

Т. Н. Радько верно отразил влияние структурных элементов системы права на общественные отношения в виде наличия общеправовых, межотраслевых, отраслевых функций права и функций правовых институтов, норм права¹⁰.

Стимулирующая функция права приобретает свойства официальности, нормативности, формальной определенности, государственного волевого характера, системности через нормативное выражение. Признаки права присущи и рассматриваемой нами функции. Общие черты права влияют на «статус» стимулирующей функции в ключе ее юридикализации. Эти особенности характеризуют ее первичный этап нормативного выражения. С формально-юридического закрепления влияние функции на действительность только начинается. При нем стимулы «работают» в законодательстве страны. Первичное установление должного правового публичного регулирования в пределах отраслевого и межотраслевого (информационные технологии, вопросы собственности, процессуальное сотрудничество индивидуальных с властными субъектами права и подобные отношения) развития предполагает необходимость учета складывающихся новейших отношений (в области ювенальной юстиции, третейских судов, медиации и др.). Управление рассматривается в широком социально-политическом и в узком, организационно-правовом смысле¹¹. Параллельное непротиворечивое регулирование возможно на основе правотворчества, где присутствует не сиюминутное залатывание «нормативных дыр» и не угода корпоративным интересам, а выверенная система актов по принципу комплексного «пакета». Это ведет к конструктивной возможности дополнения нормативных пакетов в регулировании, их обеспеченности многообразными ресурсами. Отмечаем нормативное понимание содержательного действия стимулирующей функции. Далее отражаем ориентационно-деятельностный элемент понимания содержательного действия стимулирующей функции права. Имеет место ориентированная деятельность государства вкупе с обществом в лице их органов и организаций по поводу формирования, осуществления, охраны, непосредственно стимулирования, интерпретации поведенческих актов. Деятельность этого этапа выступает общественным обязательным процессом, материальным компонентом развития.

Учитывая реалии, отразим распространение стимулов на публичное право (согласительные процедуры, рекомендации, договоры).

Организационно-мобилизующим элементом считаем обеспечение формирования и осуществления действия стимулирующей функции права посредством разнообразных мер и средств. Стимулирующая функция права основывается на стимулирующих и стимулируемых субъектах, которые во многом совпадают, но несут неодинаковую смысловую нагрузку поведения. Речь идет о структурах органов законодательной, исполнительной, судебной власти, а также сегментах гражданского общества, осуществляющих стимулирование в праве. Главное видение состоит в том, что отраженные процессы носят контролируемый ученый характер в пределах возможностей, а не беспорядочное нагромождение случайных составляющих. Нарушение синхронизации, последовательности элементов не всегда говорит о «слабости» стимулирующей функции права. Многие ее элементы находятся, например, на уровне формирования идеи (создание зон экономической торговли в Астраханской области, в Крыму), на уровне неимения комплексного видения и наличия полного пакета документов по разрешаемой проблеме, в связи с чем отношения развиваются медленными темпами (развитие предпринимательства, малого бизнеса), на уровне невзаимосвязанной деятельности, а потому отсутствия результата (формирование широкого слоя среднего класса) и подобные необеспеченные стимулами положения. При энергоемкости отношений и желании законодателя их урегулировать упрощенно и скорейшим способом не ведет к ожидаемым результатам или результат имеется, но не удовлетворяет правотворческий субъект. Реализуя прямолинейно и некорректно стимулирующую функцию права, законодатель узаконил предпринимательскую деятельность (Закон РСФСР от 25 декабря 1990 г. «О предприятиях и предпринимательской деятельности» (в ред. от 30 ноября 1994 г.)¹²), но воплощение закона в жизнь носило непродуманный, неотрегулированный характер. Правовое регулирование не действовало как первичный аспект. Стимулирующая функция при невыполнении цели регулирования не могла работать с ожидаемой отдачей. Налоговое законодательство при отсутствии кодифицированного акта было невыверенным и неточным. Например, предусматривалась процедура регистрации предпринимательской деятельности, а порядок постановки на налоговый учет, закрытия предприятия не оговорен в плане наличия ответственности за правонарушения или бездействия. В предпринимательстве не собирались налоги для обеспечения жизнедеятельности государства, происходило обнищание части населения за счет криминальных дельцов. Следовательно, научность разработки, последовательность действий – обязательные критерии получения результата, при том, что стимулирование по сути сложности «на голову выше» регулирования, т.к., устанавливая стимулы в праве, апеллируют к эмоциональной сфере субъекта, к его потребностям, интересам, стремлениям. Известна истина о запрете как самом примитивном способе и средстве руководства, а мотивацию путем стимулирования сложнее осуществлять на всех уровнях действия права. В связи с этим ценно изучение регулирования и стимулирования в области властной деятельности государства, где стимулы изначально были «редкие гости», а с совершенствованием правового воздействия открываются широкие возможности публичной власти.

¹ Осипов М.Ю. Функции правового регулирования // Право и государство: теория и практика. 2006. № 8. С. 35.

² См.: Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования. М., 1972. С. 40–45.

³ Ю.Г. Ткаченко, например, рассматривает функции права как роли, действия права по организации отношений в обществе. См.: Ткаченко Ю.Г. Методологические вопросы теории правоотношений. М., 1980. С. 35.

- ⁴ См., например: *Алексеев С.С.* Общая теория права: в 2 т. Т. 1. М., 1981. С. 193.
- ⁵ См., например: *Тараканов А.П.* Понятие и основные особенности компенсационной функции права // Вестник Воронежского гос. ун-та. Сер. Право. 2013. № 1. С. 88.
- ⁶ См.: *Палазян А.С.* Функциональная характеристика права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 10–15.
- ⁷ См.: *Власенко И.А.* Компенсационная функция права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ярославль, 1996. С. 18–24.
- ⁸ См.: *Радько Т.Н.* Основные функции социалистического права. Волгоград, 1970. С. 20–54.
- ⁹ См.: *Алексеев С.С.* Указ. раб. С. 193.
- ¹⁰ См.: *Радько Т.Н.* Функции права // Общая теория права / под ред. В. К. Бабаева. Н. Новгород, 1993. С. 274.
- ¹¹ См.: *Конин Н.М.* Административное право России: учебник. М., 2006. С. 138–141, 145–147.
- ¹² См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 30, ст. 418; Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3302.

Ю.Н. Мильшин

К ВОПРОСУ О СОДЕРЖАНИИ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

В статье рассматривается правовая природа института разрешительной системы. Анализируются особенности и элементы рассматриваемого института.

Ключевые слова: разрешительная система, лицензирование, регулирование, разрешение.

Y.N. Milshin

ON THE QUESTION ABOUT THE CONTENT OF THE PERMIT SYSTEM

The article examines the legal nature of the Institute permit system. Analyzes the features and elements of the institution.

Keywords: system of permits, licensing, regulation, resolution.

Разрешительная система в Российской Федерации представляет собой весьма сложный и многогранный по содержанию инструмент государственной политики, направленный на обеспечение безопасности и защиту как публичных, так и частных интересов.

Серьезное внимание к институту разрешительной системы обусловлено усилением роли государства в экономической сфере, совершенствованием законодательства, регламентирующего вопросы контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти, обострившейся в последнее время потребностью в эффективном обеспечении охраны общественного порядка и общественной безопасности, сохраняющимся в России высоким уровнем правонарушений¹.

Практика свидетельствует, что государство в лице уполномоченных органов исполнительной власти должно создавать такие правовые механизмы, которые будут позволять допускать к осуществлению не безопасной для общества деятельности только компетентных и профессиональных субъектов, обладающих специальными познаниями.

Тезис о том, что «рынок сам все расставит по местам», оказался весьма несостоятельным и неперспективным. Государство должно воздействовать на все сфе-

© Мильшин Юрий Николаевич, 2015
Кандидат юридических наук, профессор кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: milshin_yri@mail.ru

ры общественной деятельности, в т.ч. на экономическую. Важным институтом, способным действительно влиять на защиту интересов физических и юридических лиц, является разрешительная система.

Разрешительный тип регулирования общественных отношений позволяет государственным органам осуществлять предварительный, текущий и последующий контроль за физическими и юридическими лицами, подпадающими под разрешительный режим.

Регулирование общественных отношений посредством разрешительной системы основано, прежде всего, на властном воздействии со стороны уполномоченных органов исполнительной власти и должностных лиц. Разрешительный метод позволяет соискателям приобрести специальный правовой статус для осуществления соответствующей деятельности, закрепляет возможность осуществлять контроль за порядком и условиями разрешаемой деятельности, определяет меры ответственности за неисполнение установленных предписаний².

В основе разрешительного типа регулирования лежит общий запрет, который строится по принципу «запрещено все, кроме...». В данном случае субъекты могут совершать только те действия, которые разрешены в нормах права, причем в большинстве случаев требуется компетентное решение органа исполнительной власти. Так, запретив работу по совместительству государственным служащим, законодатель допускает занятие определенными видами деятельности (преподавательская, научная, творческая).

В настоящее время в юридической литературе часто отождествляются понятия «разрешительная система» и «лицензионно-разрешительная система».

Видный ученый административист Д.Н. Бахрах рассматривает разрешительную систему как порядок взаимоотношений органов исполнительной власти с физическими и юридическими лицами, связанный с получением разрешений на занятие определенными видами деятельности и последующим контролем над соблюдением правил и условий осуществления разрешенной деятельности. Причем автор выделяет такие формы разрешительной системы, как лицензирование, аттестацию, аккредитацию, систему выдачи прав на управление транспортными средствами и др.³

К.С. Бельский сводит рассмотрение разрешительной системы преимущественно в аспекте классической полицейской деятельности⁴. Действительно, начиная с XVII в., именно полицейский орган выдавал разрешение на выезд в другую страну. Сейчас разрешения выдаются различными органами публичной власти. Вместе с тем созданная в полицейском государстве разрешительная система, хотя и стесняла права и свободы населения в различных сферах общественной жизни, тем не менее, способствовала повышению чувства ответственности перед законом у всех слоев населения.

Рассматривая лицензионно-разрешительную систему в широком смысле, Д.Н. Осинцев отмечает, что деятельность, подпадающая под разрешительный режим, может являться исключительной в сравнении с общими требованиями административно-правовых режимов⁵. Однако автор не указывает на критерии «исключительной» деятельности. Такая ситуация может привести к и без того большим пределам усмотрения в деятельности разрешительных органов.

А.П. Корнев рассматривает лицензионно-разрешительную систему применительно к деятельности органов внутренних по выдаче лицензий на приобретение оружия, приобретения, транспортировки, использования и сбыта определенных

предметов и веществ, а также открытия и функционировании определенных предприятий, организаций в целях обеспечения личной безопасности граждан, общественной безопасности и охраны общественного порядка.

Следует отметить, что разрешительная система охватывает своим воздействием более широкие сферы регулирования по сравнению с лицензионно-разрешительной системой. Разрешение является родовым понятием по отношению к лицензии и определяет родовую принадлежность к последней.

Лицензирование выступает лишь формой разрешительной системы, направленной на соблюдение условий и требований, прежде всего, в хозяйственной деятельности.

Полагаем, что в современных условиях нельзя смешивать лицензирование с разрешительной системой, ибо это приводит к правовой неразберихе и противоречивости законодательства, в частности усложняет процедуру применения мер административного принуждения за нарушения порядка и условий деятельности, подпадающей под разрешительный режим.

Основная цель разрешительной системы заключается в установлении правовых механизмов, позволяющих заниматься определенными видами деятельности цивилизованно, не причиняя вреда обществу и государству. Являясь одним из методов государственного воздействия на общественные отношения, разрешение является важным правовым инструментом, при котором уполномоченные органы исполнительной власти создают баланс частных и публичных интересов.

Для разрешительной системы характерны следующие особенности: применяется исключительно уполномоченными органами и должностными лицами государственной власти; в основу положен императивный способ регулирования общественных отношений; возможность принятия решения по административному усмотрению; осуществление предварительного, текущего и последующего контроля за объектами разрешительной системы и применение мер принуждения за нарушения порядка и условий разрешаемой деятельности.

Авторы учебника «Общее административное право» отмечают, что для разрешительной системы характерно наличие специальных институтов приостановления, отзыва и аннулирования разрешения⁶.

В настоящее время разрешения выдаются как федеральными органами, так и органами государственной власти субъектов РФ.

Думается, что для разрешительной системы характерно наличие не надзорной, а контрольно-надзорной деятельности, поскольку она соединяет черты государственного контроля и государственного надзора. Из содержания надзора в контрольно-надзорную деятельность входит такой элемент, как проверка только с точки зрения законности, т.е. орган, выдавший разрешение, не обладает правом вмешиваться в административную деятельность обследуемых объектов. Из содержания контроля заимствован такой признак, как принятие различных мер в ходе или по результатам надзора.

Разрешительная система предполагает возможность получения специального правового статуса для определенного круга субъектов, подтвердивших документально свою квалификацию и навыки профессиональной деятельности. Часто на практике определенными видами деятельности занимаются неспециалисты, что негативно отражается на интересах личности, общества и государства. Полагаем, что в настоящее время назрела необходимость законодательного закрепления единых критериев деятельности, подпадающих под разрешительный режим.

Разрешительная система должна выполнять следующие функции: регулятивную, контрольно-надзорную и охранительную. Регулятивная функция разрешительной системы состоит в том, что с помощью разрешительного механизма осуществляется регулирование поведения субъектов разрешительной системы. Разрешение является важным инструментом государственного воздействия на экономические и социальные процессы. Разрешительный метод носит косвенный характер в отличие от прямого администрирования.

Контрольно-надзорная функция заключается в обеспечении государственного контроля за действиями субъектов разрешительной системы. Посредством разрешительного механизма осуществляется предварительный и текущий контроль за разрешаемыми видами деятельности.

Охранительная функция выполняет охрану публичных интересов прав и законных интересов граждан, обороны и безопасности государства. Административное разрешение является одним из действенных механизмов, направленных на защиту и реализацию прав и законных интересов физических и юридических лиц в условиях рыночной экономики.

Таким образом, проанализировав содержание, правовую природу, элементы и функции разрешительной системы, предлагается рассматривать ее как административно-правовой институт, посредством которого регулируется комплекс общественных отношений, возникающих в связи с выдачей разрешений на установленные виды деятельности и осуществлением контрольно-надзорной деятельности за соблюдением правил и условий разрешенной деятельности.

¹ См.: Шохин Д.В. Административно-правовой институт разрешительной системы в механизме государственного управления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 3.

² См.: Махина С.Н. Административная децентрализация в Российской Федерации. Воронеж, 2005. С. 231.

³ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2000. С. 375.

⁴ См.: Бельский К.С. Полицейское право. М., 2004. С. 684.

⁵ См.: Осинцев Д.В. Лицензионно-разрешительная система в Российской Федерации. Екатеринбург, 1999. С. 4.

⁶ См.: Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 406.

Т.А. Смагина

РАССМОТРЕНИЕ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ, ПОСЯГАЮЩИХ НА ПРАВА И ЗАКОННЫЕ ИНТЕРЕСЫ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

В статье рассматриваются юрисдикционные полномочия муниципальной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, реализуемые в рамках основной организационно-правовой формы деятельности комиссии – заседаний.

Ключевые слова: комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав, члены комиссии, производство по делам об административных правонарушениях, законные интересы несовершеннолетних.

© Смагина Тамара Алексеевна, 2015

Кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: ta-smagina@mail.ru

Т.А. Smagina

THE CASES ON ADMINISTRATIVE OFFENSES , ENCROACHING ON THE RIGHTS AND LEGITIMATE INTERESTS OF MINORS: THEORY AND PRACTICE

The basis of scientific knowledge put writings teacher and mentor Professor Konin N.M. We consider the jurisdictional powers of the municipal commission for minors and protection of their rights, implemented within the main organizational and legal forms of activity Commission - meetings.

Keywords: the commission on affairs of minors and protection of their rights, members of the commission, affairs production about administrative offenses, legitimate interests of minors.

Рассмотрение дела об административном правонарушении и разрешение его по существу посредством вынесения соответствующего процессуального документа принято именовать второй стадией производства по делу об административном правонарушении. На наш взгляд, именно этот процессуальный документ – постановление по делу об административном правонарушении – является фактическим основанием административной ответственности. Утверждение это порождается наличием в его содержании мотивированного решения о привлечении лица, в отношении которого ведется дело об административном правонарушении, к административной ответственности, суть которой связана с применением административных наказаний¹. Дела об административных правонарушениях, посягающих на права и законные интересы несовершеннолетних, рассматриваются в комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее – комиссия). Здесь же необходимо отметить, что систему комиссий в Саратовской области составляют 4 уровня: межведомственная комиссия области; городская комиссия в муниципальном образовании «Город Саратов»; комиссии в муниципальных образованиях области; общественные комиссии (могут создаваться в городских и сельских поселениях области)². Полномочиями по юрисдикционной деятельности законодатель наделяет комиссии в муниципальных образованиях области.

Значение данной стадии заключается в том, что именно на этом этапе правоприменения в значительной мере предопределяется социальная эффективность процессуальной деятельности комиссии. Рассмотрение дела об административном правонарушении осуществляется в 15-дневный срок с момента получения (или составления членами комиссии) протокола об административном правонарушении и других материалов дела на заседании комиссии, коллегиально. Заседание проводится по плану работы, контроль за исполнением которого осуществляет председатель комиссии. При этом заседания должны проводиться не реже двух раз в месяц. Председательствует на заседании председатель комиссии либо его заместитель. Юрисдикционными полномочиями наделены члены комиссии (не менее 8): во-первых, по составлению протокола об административном правонарушении по составам, предусмотренным ст. 5.35, 5.36, 6.10, 6.23, 20.22 КоАП РФ; во-вторых, по принятию мотивированного постановления. В составе членов комиссии представители органов и учреждений, входящих в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, государственных и муниципальных органов, учреждений, представители общественных объединений, религиозных конфессий, граждане, не равнодушные к вопросам защиты прав детей и имеющие опыт работы с ними, а также иные заинтересованные лица, в т.ч. депутаты соответствующих представительных органов.

Члены комиссии обладают равными правами при рассмотрении и обсуждении материалов по вопросам, вынесенным на рассмотрение комиссии. Правомочность заседания комиссии гарантирована присутствием не менее половины ее членов. При этом решение комиссии по вопросам, вынесенным на рассмотрение, принимается большинством голосов присутствующих членов комиссии, а при равенстве голосов решающий голос имеет председатель комиссии. Следует отметить, что правовой статус члена комиссии законодателем был «усилен»: обязательной является личная явка члена комиссии на заседание, не допускается замены³. Перед началом заседания члены комиссии должны ознакомиться с материалами рассматриваемого дела об административном правонарушении.

Рассмотрение дела заключается в заслушивании сторон (заявителей и лиц, совершивших правонарушение) и их представителей, а также лиц, участвующих в деле, – заинтересованных лиц, свидетелей, специалистов, экспертов и переводчиков. Стороны по делу, а также лица, участвующие в деле, имеют широкий круг прав, включая участие в исследовании доказательств, постановку вопросов другим лицам, участвующим в деле, в т.ч. экспертам и специалистам. Одним из обязательных участников производства по делу об административных правонарушениях, посягающих на права и законные интересы несовершеннолетних, а также если правонарушитель – несовершеннолетний, является прокурор. Его следует извещать о месте и времени рассмотрения дела, т.к. его присутствие при рассмотрении дела служит дополнительной гарантией прав и свобод лиц, не достигших совершеннолетия. Исходя из практики прокурорского надзора, нарушения в данной сфере носят распространенный характер⁴. Акты Генерального прокурора РФ⁵ обязывают регулярно осуществлять проверку исполнения законодательства о защите прав и законных интересов несовершеннолетних комиссиями.

Однако, как при подготовке к рассмотрению, так и при рассмотрении дела об административном правонарушении, комиссией может быть вынесено определение об отложении рассмотрения по объективным обоснованным обстоятельствам. Определение об отложении и продлении срока рассмотрения дела об административном правонарушении с указанием оснований (ст. 29.4 КоАП РФ) принимается простым большинством голосов из числа присутствующих, о чем делается запись в протоколе заседания комиссии о рассмотрении дела об административном правонарушении (ст. 29.8 КоАП РФ). При наличии оснований срок рассмотрения дела может быть продлен не более чем на 1 месяц мотивированным определением (ч. 2 ст. 29.6 КоАП РФ).

В деятельности органов внутренних дел (полиции) больше процессуальных возможностей, чем у комиссии, но обязанности по сбору доказательств возложены на оба органа. К средствам и источникам доказывания в первую очередь относится протокол об административном правонарушении и иные протоколы, составленные на основании гл. 27 КоАП РФ. В соответствующей процессуальной форме должны быть зафиксированы объяснения лица, привлекаемого к административной ответственности, свидетелей, показания потерпевшего. Если свидетелем или потерпевшим является несовершеннолетний, не достигший возраста 14 лет, при опросе обязательно присутствие педагога или психолога, или законного представителя несовершеннолетнего. Иные сведения (если таковые необходимы) – вещественные доказательства, заключения экспертов, специалистов, показания специальных технических средств; характеристики с места работы родителей (законных представителей), справка из учебного заведения со сведениями об успеваемости или (и)

пропущенных часах учебных занятий, акт медицинского освидетельствования, сведения об алкогольной или наркотической зависимости родителя (законного представителя), материалы фото- и киносъемки, звуко- и видеозаписи; копии документов, удостоверяющих личность; сведения о доходах лица, привлекаемого к административной ответственности; сведения, подтверждающие факт привлечения родителя (законного представителя) ранее к административной ответственности, и иные документы, имеющие отношение к делу, также являются доказательствами. Так, помимо представления в органы внутренних дел, о чем говорилось ранее, администрация образовательного учебного заведения, указывая на нарушения родителем (родителями) или законными представителями права на образование, обязана составить характеристику на несовершеннолетнего ученика (ученицу), в которой классный руководитель подробно уточняет данные об учебном процессе (либо о его отсутствии), свидетельствующие о недостаточном контроле со стороны родителей (родителя) или законного представителя за подготовкой домашних заданий ребенком, а педагог-психолог составляет психологическую характеристику на несовершеннолетнего.

При оценке доказательств комиссия должно руководствоваться положениями ч. 3 ст. 26.2 КоАП РФ, т.е. оценить их совокупность, а также проверить каждое из представленных доказательств с точки зрения их допустимости, т.к. неправомерно использовать доказательства, полученные с нарушением закона. Родители или законные представители, уверенные в том, что их обязанности, предусмотренные законодательством РФ, выполнялись должным образом, а нарушение прав и законных интересов ребенка стало следствием действий или бездействий других лиц (директора образовательного учреждения или учителя, заведующего или воспитателя детского сада, главы местной администрации или муниципального служащего и др.), могут представить в комиссию такие документы, как: характеристику с места постоянной трудовой деятельности или из государственного учреждения по труду и занятости (для безработных), или от участкового по месту жительства из районного органа внутренних дел (для подвергавшихся ранее административной или уголовной ответственности); сведения о своевременной оплате алиментов – бланки платежных квитанций (если такая обязанность у родителя имеется); акт обследования жилищных условий уполномоченными должностными лицами, подтверждающий надлежащее выполнение обязанностей по содержанию ребенка; ходатайство о вызове на заседание комиссии свидетелей, которые могут подтвердить, что обязанности родитель исполняет надлежащим образом (соседи, родители одноклассников, друзей, классный руководитель и др.). Представленные сведения могут выступать доказательствами по делу, если будут содержать фактические данные, а не оценочное суждение или мнение лиц, их составивших. Закон обязует доказывать вину правонарушителя должностное лицо органа, который ведет производство по делу. От качества и уровня подготовки материалов дела к слушанию зависят результаты его рассмотрения. Учитывая, что на родителя или законного представителя несовершеннолетнего, в отношении которого возбуждено производство по делу об административном правонарушении, посягающем на права и законные интересы несовершеннолетнего, в полной мере распространяется презумпция невиновности (ст. 1.5 КоАП РФ), он (родитель, законный представитель) не должен доказывать свою невиновность. Все неустранимые сомнения в виновности при

рассмотрении на заседании комиссии будут трактоваться в пользу родителя или законного представителя несовершеннолетнего.

Как уже говорилось, заседания комиссии, являющейся коллегиальным органом и осуществляющим административную юрисдикцию, проводятся планомерно, как правило, один раз в две недели. На наш взгляд, возникает угроза нарушения срока давности привлечения к административной ответственности. Учитывая специфику организации деятельности комиссии, представляется целесообразным внести изменения в ч.1 ст. 4.5 КоАП РФ: «По делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьей, *коллегиальным органом* – по истечении трех месяцев) со дня совершения административного правонарушения». И в ч. 1.1. ст. 29.6: «Дело об административном правонарушении рассматривается в двухмесячный срок со дня получения судьей, правомочным рассматривать дело, *коллегиальным органом* протокола об административном правонарушении и других материалов дела».

Данные изменения в КоАП РФ будут способствовать объективному, полному всестороннему и своевременному рассмотрению дела и соответствовать как общим задачам производства по делам об административных правонарушениях, так и принципу процессуальной экономии.

¹ Конин Н.М. Административное право России: учебник. М., 2006. С 150.

² См. ст. 5 Закона Саратовской области от 5 августа 2014 г. № 89-ЗСО «Об организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Саратовской области и наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по созданию и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» // Собр. законодательства Саратовской области. 2014. № 33, ч. 1, с. 8017.

³ См. ст. 25 Закона Саратовской области от 5 августа 2014 г. № 89-ЗСО «Об организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Саратовской области и наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по созданию и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав».

⁴ URL:<http://www.krholm.ru/index.php/kdn> (дата обращения 14.12.2014); URL:<http://www.miladm.ru/index.php?catid> (дата обращения: 14.12.2014); URL:http://belokuriha-gorod.ru/news/zasedanie_kdn (дата обращения: 14.12.2014)

⁵ См.: Письмо Генеральной прокуратуры РФ от 27 февраля 2004 г. № 36-12-2004 «О Методических рекомендациях по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 26 ноября 2007 г. № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» // Законность. 2008. № 2.

Ю.В. Соболева

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЪЕДИНЕНИЙ ГРАЖДАН: ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ

В статье анализируется история развития нормативных актов, регулирующих административно-правовой статус объединений граждан. На этой основе формулируется вывод о выделении трех этапов административно-правового регулирования деятельности объединений в России. Характеризуются особенности регулирования данных организаций на каждом из этапов.

Ключевые слова: объединения граждан, административно-правовое регулирование, этапы развития законодательства об объединениях, виды объединений граждан.

© Соболева Юлия Викторовна, 2015

Кандидат юридических наук, доцент, докторант кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: j.soboleva@mail.ru

Yu.V. Soboleva

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF ACTIVITY OF ASSOCIATIONS OF CITIZENS: HISTORY OF DEVELOPMENT

In article the history of development of the regulations regulating administrative legal status of associations of citizens is analyzed. On this basis the author draws a conclusion about allocation of three stages of administrative and legal regulation of activity of associations in Russia. In article features of regulation of data of the organizations on each of stages are characterized.

Keywords: associations of citizens, administrative and legal regulation, stages of development of the legislation on associations, types of associations of citizens.

Традиционно в качестве субъектов административного права называются объединения граждан. Право граждан на объединение закреплено в ст. 30 Конституции РФ и конкретизируется в различных федеральных законах. По справедливому мнению Н.М. Кониная, уделяющего внимание в своих учебных пособиях объединениям граждан, последние реализуют свой административно-правовой статус во взаимоотношениях с государственными и муниципальными органами¹. Современному законодательству об объединениях граждан предшествовали нормативные акты, развитие которых происходило в России поэтапно и с определенными особенностями на каждом этапе. Конкретно-исторический подход предполагает рассмотрение правовых категорий и институтов не только в рамках определенной исторической эпохи, но и в границах данного государства, т.е. с учетом воздействия на них местных традиций, политической и правовой культуры и т.п., сложившихся в конкретный исторический период в условиях их постоянного развития².

Можно выделить несколько этапов исторического развития законодательства об объединениях граждан в России. Так, по мнению А.И. Норкина, Россия прошла 4 этапа в регулировании содержания правового статуса объединений граждан: 1) до Февральской революции (период монархии); 2) после Февральской революции (Временное правительство); 3) после Октябрьской революции (советский период); 4) новейшая история³. Представляется, что первый и второй этапы следует объединить и обозначить временные рамки между третьим и четвертым этапами. Таким образом, можно сделать вывод о том, что законодательство об объединениях граждан прошло следующие этапы своего развития: 1 этап – до Октябрьской революции 1917 г.; 2 этап – после Октябрьской революции 1917 г. и до 1990 г., когда был принят первый закон об общественных объединениях; 3 этап – с 1990 г. и до принятия Конституции РФ 1993 г.

В нормативных актах дореволюционной России (Уставе Благочиния 1702 г., нормальных уставах 1836 г., Циркуляре Министерства внутренних дел 1905 г. и других) регулировались вопросы деятельности частных обществ и союзов. Исполнение данных актов возлагалось на Министерство внутренних дел, создавались губернские присутствия по делам об обществах, которые контролировали их деятельность⁴. Так, например, в 1906 г. при канцелярии Симбирского губернатора было образовано Симбирское губернское по делам об обществах присутствие Министерства внутренних дел. Присутствие занималось регистрацией вновь возникающих на территории губернии обществ и осуществляло общий надзор за их деятельностью⁵. В дореволюционной России действовали следующие общества: Всероссийское общество поощрения художников, появившееся в 1820 г.;

Русское географическое общество, созданное в 1845 г.; общество Красного Креста, основанное в 1867 г.; Русское театральное общество, созданное в 1894 г., и др.

В России право на свободу объединений, прежде всего политических партий, было провозглашено Императорским манифестом от 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка», а 4 марта 1906 г. утверждены Временные правила об обществах и союзах, действовавшие до конца существования Российской империи⁶. Так, в соответствии с Императорским манифестом от 17 октября 1905 г. населению были дарованы «незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов»⁷.

В российской истории также был период, когда осуществлялся исключительно судебный порядок регистрации общественных организаций, установленный постановлениями Временного Правительства от 12 апреля 1917 г. «О собраниях и союзах» и от 21 июня 1917 г. «О регистрации товариществ, обществ и союзов». Функция государственной регистрации объединений была отнесена к ведению окружных судов. В их структуре были специально созданы регистрационные отделы⁸. Таким образом, на первом этапе можно говорить лишь о зарождении нормативного регулирования объединений.

Второй этап развития административно-правового регулирования деятельности объединений граждан – после Октябрьской революции 1917 г. и до 1990 г., когда был принят первый закон об общественных объединениях. Данный период характеризуется достаточно активным ростом количества добровольных объединений граждан, несмотря на тоталитарный режим и отсутствие должной, законодательной, базы. Нормативной базой их деятельности являлись подзаконные акты. Так, в 1922 г. был принят ряд нормативных актов, регулирующих деятельность различных союзов и объединений: Постановление Президиума ВЦИК РСФСР от 12 июня 1922 г. «О порядке созыва съездов и всероссийских совещаний различных союзов и объединений. О регистрации этих организаций»⁹, Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 3 августа 1922 г. «О порядке утверждения и регистрации обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли и надзора за ними»¹⁰, Инструкция ВЦИК от 10 августа 1922 г. «О регистрации обществ, союзов и объединений»¹¹ и Инструкция «О выдаче разрешений на созыв съездов и собраний различных организаций, союзов и объединений»¹². В 1928 г. принято Постановление ВЦИК и СНК РСФСР «Об утверждении Положения об обществах и союзах, не преследующих целей извлечения прибыли»¹³, в которое в том же году были внесены изменения¹⁴. Все указанные нормативные акты, таким образом, имели республиканский уровень. 9 мая 1924 г. был принят первый акт СССР об общественных объединениях – Постановление ЦИК и СНК СССР «О порядке утверждения уставов и регистрации обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли, распространяющих свою деятельность на территорию всего Союза ССР, и о надзоре за ними»¹⁵. Функции по регулированию и контролю за деятельностью обществ и союзов выполняли органы НКВД.

На рубеже 20–30-х гг. XX в. в СССР утвердился тоталитарный политический режим, и развитие нормативных актов об общественных объединениях надолго приостановилось. 6 января 1930 г. было издано Постановление ЦИК и СНК СССР

«О порядке учреждения и ликвидации всесоюзных обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли»¹⁶, действовавшее до вступления в силу 1 января 1991 г. Закона СССР «Об общественных объединениях»¹⁷.

Вместе с тем республики, входящие в состав СССР, самостоятельно могли принимать нормативные акты, регулирующие порядок создания и деятельности объединений граждан. Так, например, 10 июля 1932 г. в РСФСР был принят акт о деятельности добровольных обществ – Положение о добровольных обществах и союзах, утвержденное Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР¹⁸. Данный документ регулировал правовой статус указанных в нем объединений, в т.ч. закреплял требования к их уставам, вопросы контрольно-надзорной деятельности, ответственности добровольных обществ, союзов и др.

Статус же иностранных и международных добровольных обществ и союзов, действовавших на территории СССР, был урегулирован Постановлением ЦИК СССР, СНК СССР от 7 сентября 1932 г. «О порядке деятельности в пределах Союза ССР иностранных и международных добровольных обществ и союзов»¹⁹. Указанные акты просуществовали до вступления в силу в 1991 г. Закона СССР «Об общественных объединениях».

Характеризуя второй этап развития законодательства об объединениях граждан, можно согласиться с мнением о том, что в этот период существовало множество форм участия населения в процессе обеспечения общественного порядка. По мнению С.Б. Денисова, такое участие населения в содействии правоохранительным органам выражалось, например, в следующем: ночные караулы, сельские исполнители, комиссии общественного порядка, общества содействия милиции, группы охраны общественного порядка, добровольные народные дружины, товарищеские суды, студенческие службы безопасности²⁰. Учеными предлагались классификации объединений граждан данного периода. Так, например, Т.Д. Карлина называет среди добровольных обществ и их союзов, действовавших в 30-х гг., культурно-просветительские, научные, музыкальные, научно-технические общества²¹. Представляется, что данную классификацию необходимо дополнить таким видом обществ, имевших большое распространение в СССР, как общества, оказывавшие содействие в охране общественного порядка.

При делении общественных объединений на виды в СССР часто использовался такой критерий, как их роль в политической жизни. Подразумевалось деление общественных организаций на «первостепенные» и «второстепенные». Поэтому сначала называлась Коммунистическая партия СССР, а затем остальные организации. Например, Ю.М. Козлов указывал на то, что система общественных организаций включает следующие их основные виды: во-первых, КПСС; во-вторых, массовые организации, профессиональные союзы, ВЛКСМ, добровольные общества и их союзы; в-третьих, органы общественной самодеятельности (например, родительские комитеты школ, уличные и домовые комитеты)²². Основание деления организаций на виды Ю.М. Козловым прямо не названо, но подразумевается. Это значение и роль общественных организаций.

Вместе с тем, несмотря на тоталитарный режим, институты гражданского общества, как-то добровольные объединения граждан, активно функционировали. Но, конечно, их деятельность осуществлялась под управлением государства. Поэтому отсутствовали, например, среди данных институтов

политические партии. Однако зачатки демократии позволили перейти в конечном итоге к другому политическому режиму и переход к следующему – третьему этапу развития законодательства об объединениях граждан. Он был ознаменован принятием первого в истории государства Закона СССР от 9 октября 1990 г. «Об общественных объединениях»²³. Преамбула Закона провозглашала, что право на объединение является неотъемлемым правом человека и гражданина в соответствии со Всеобщей декларацией прав человека. Перечень объединений содержался в ст.1 Закона и оставался открытым, что на практике вызывало вопросы при признании конкретной организации общественным объединением.

В качестве положительных черт Закона СССР «Об общественных объединениях», например, называется то, что в нем закреплялось положение, дополнительно гарантирующее соблюдение прав при государственной регистрации уставов общественных объединений, а именно возможность оставить без рассмотрения заявление о данной процедуре. Это приводило к тому, что можно было исправлять ошибки в документах, подаваемых на регистрацию, без получения отказа в ней. При этом объединение освобождалось от обязанности повторно проводить учредительную конференцию и уплачивать регистрационный сбор²⁴. Закон СССР от 9 октября 1990 г. «Об общественных объединениях» действовал до вступления в силу Федерального закона от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях». По справедливому мнению Н.М. Конины и Е.И. Маториной, «двигателем управления экономикой и социальной сферой в современный период становится закон...»²⁵.

Необходимо отметить, что на втором этапе развития административно-правового регулирования деятельности объединений граждан была реализована функция государства по передаче некоторых своих полномочий общественным структурам. Примерами таких организаций являлись общественные суды. Так, например, 30 декабря 1929 г. было принято Постановление ВЦИК и СНК РСФСР «О товарищеских судах на фабрично-заводских предприятиях, в государственных и общественных учреждениях и предприятиях»²⁶.

В настоящее время наблюдается возврат норм об общественном контроле в современное законодательство, что указывает на преемственность исторически известных институтов участия общественности в содействии по реализации государственных функций. Процесс этот длительный, и конкретные властные полномочия, как в советский период, негосударственным организациям не передаются, что можно проследить на примере истории принятия Федерального закона № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»²⁷. Субъектами общественного контроля в соответствии со ст. 9 данного Закона являются общественные палаты и общественные советы при органах власти. По словам члена Совета Е. Тополевой при обсуждении проекта закона на слушаниях в Общественной палате 26 марта 2014 г., «исключение общественных объединений из процедуры общественного контроля, предложенное новым законом, вызвало большое недоумение»²⁸.

В связи с этим предлагается дополнить ст. 9 Федерального закона № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», включив туда в качестве субъектов общественного контроля и общественные объединения.

Таким образом, исторический подход позволяет использовать накопленный опыт для совершенствования современного состояния исследуемых явлений.

- ¹ См.: *Конин Н.М.* Административное право России: учебник 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 61.
- ² См.: *Автономов А.С.* Правовая онтология политики: к построению системы категорий. М., 1999. С. 54.
- ³ См.: *Норкин А.И.* Правовой статус общественных объединений: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 14.
- ⁴ См.: *Карлина Т.Д.* Правовой статус общественных объединений в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Мытищи, 2009. С. 11.
- ⁵ См.: ОГБУ «Государственный архив Ульяновской области». URL: <http://www.ogugauo.ru/funds/index.php?act=fund&id=428076> (дата обращения: 27.09.2014).
- ⁶ См.: *Юрьев С.С.* Правовой статус общественных объединений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995. С. 11–12.
- ⁷ Законодательные акты переходного времени. 1904–1908 гг.: сборник законов, манифестов, указов Пр. Сенату, рескриптов и положений комитета министров, относящихся к преобразованию государственного строя России, с приложением алфавитного предметного указателя. 3-е изд., пересм. и доп. по I сентября 1908 года / под ред. Н.И. Лазаревского. СПб., 1909. С. 150–151.
- ⁸ См.: *Норкин А.И.* Указ. раб. С. 14.
- ⁹ См.: Собр. узаконений РСФСР. 1922. № 40, ст. 477.
- ¹⁰ См.: Собр. узаконений РСФСР. 1922. № 49, ст. 622.
- ¹¹ См.: Собр. узаконений РСФСР. 1922. № 49, ст. 623.
- ¹² См.: Собр. узаконений РСФСР. 1922. № 49, ст. 624.
- ¹³ См.: Собр. узаконений РСФСР. 1928. № 22, ст. 157.
- ¹⁴ См.: Собр. узаконений РСФСР. 1928. № 108, ст. 677.
- ¹⁵ См.: Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1924. № 5, ст. 167.
- ¹⁶ См.: Собрание законов СССР. 1930. №7, ст. 76.
- ¹⁷ См.: Ведомости Съезда народных депутатов СССР, Верховного Совета СССР. 1990. № 42, ст. 839.
- ¹⁸ См.: Собр. узаконений РСФСР. 1932. № 74, ст. 331.
- ¹⁹ URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=30747> (дата обращения: 15.03.2014).
- ²⁰ См.: *Денисов С.Б.* Концептуальные основы участия граждан в обеспечении общественного порядка: история и современность // Политико-правовые приоритеты социально-экономического развития России: материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 100-летию Саратовского университета. Саратов, 2009. С. 633.
- ²¹ См.: *Карлина Т.Д.* Правовой статус общественных объединений в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Мытищи, 2009. С. 12.
- ²² См.: *Козлов Ю.М.* Советское административное право: пособие для слушателей. М., 1984. С. 106.
- ²³ См.: Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 42, ст. 839.
- ²⁴ См.: *Норкин А.И.* Указ. раб. С. 14–15.
- ²⁵ *Конин Н.М., Маторина Е.И.* Современные тенденции в государственном управлении // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 4. С. 37.
- ²⁶ См.: Собр. узаконений РСФСР. 1929. №114, ст. 707.
- ²⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30, ч. I, ст. 4213.
- ²⁸ Обсуждение проекта закона на слушаниях в Общественной палате 26 марта 2014 г. URL: <http://president-sovet.ru/news/5767/> (дата обращения: 15.03.2014).

Е.В. Холодная

ГЛАСНОСТЬ И ОТКРЫТОСТЬ КАК УСЛОВИЕ ЗАКОННОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Статья посвящена теме презумпции публичности и открытости, представляющей собой организационные основы органов государственной власти. Показано значение принципа информационной открытости в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Ключевые слова: презумпция гласности, государственные органы, свободный доступ, правительственный сектор, федеральная законодательная власть.

E.V. Kholodnaya

THE PRESUMPTION OF PUBLICITY AND OPENESS
AS A LEGAL CONDITION
IN GOVERNMENTAL BODIES ACTIVITY

The article is devoted to the presumption of publicity and openness is the organizational bases of governmental bodies activity. The principle of informational openness in activity of governmental bodies and local government.

Key words: the presumption of publicity, governmental bodies, public access, governmental sector, federal legislature.

Презумпция гласности и открытости – основа организации и деятельности органов государственной власти. Так, в ст. 3 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (в ред. от 12 марта 2014 г.)¹ среди прочих принципов установлен принцип гласности деятельности высшего органа исполнительной власти.

Статья 3 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (в ред. от 2 июля 2013 г.) закрепляет открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих². В ст. 4 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 22 декабря 2014 г.)³ содержится норма о том, что органы прокуратуры РФ действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства РФ об охране прав и свобод граждан, а также законодательства РФ о государственной и иной специально охраняемой законом тайне; информируют федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, а также население о состоянии законности.

Принцип открытости и свободного доступа к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления направлен на обеспечение прозрачности работы государственного сектора, открытого доступа общественности к официальной информации, кроме случаев установленных федеральным законом. Однако, как отмечает Н.Н. Ковалева, резкое увеличение потока информации как внешней, так и внутриотраслевой, заставляет искать новые пути и методы организации приема, обработки и передачи информационных потоков. В связи с этим информационные обязанности государства перед гражданами возрастают⁴. Кроме того, обеспечение доступа к информации о деятельности органов государственной власти, подчеркивает Э.В. Талапина, является обязанностью самого органа⁵, что в настоящее время законодательно закреплено. Например, в соответствии с ч. 1 ст. 9 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления»⁶ доступ к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления должен обеспечиваться этими органами в пределах полномочий.

Итак, обеспечение свободного доступа к информации о деятельности органов государственной власти – это административная функция государства. На практике принципы открытости и гласности реализуются различными способами или формами деятельности органов государственной власти.

Н.М. Конин справедливо указывает на многозначность термина «формы управленческой деятельности», акцентируя внимание на то, что указанные формы структурно организуют и выражают вовне различные функции управления и их внутренние элементы — управленческие действия, оформленные соответствующим образом и превращенные в результате этого из отвлеченного в определенное содержание⁷. На основе анализа федерального законодательства можно выделить следующие основные формы (способы) реализации принципов открытости и свободного доступа к информации о деятельности органов государственной власти, реализуемых самими органами:

1) обнародование информации о своей деятельности в средствах массовой информации, в т.ч. опубликование правовых актов как результатов этой деятельности;

2) размещение информации о своей деятельности на официальных сайтах в сети «Интернет»;

3) размещение информации о своей деятельности в помещениях, занимаемых органами государственной власти, или отведенных для этих целей местах, в т.ч. через библиотечные и архивные фонды;

4) предоставление информации по запросам различных субъектов и др.

По мнению И.Л. Бачило, при осуществлении гласности перед органами государственной власти стоят две основные задачи: 1) избежать угроз создания конфликтных ситуаций и ответственности при освещении своей деятельности; 2) обеспечить сохранность и законное использование документов и сведений ограниченного доступа в составе государственной тайны и других категорий информации конфиденциального характера⁸. Очевидно, что практическая дилемма при реализации принципа открытости доступа к информации о деятельности органов государственной власти заключается в обеспечении баланса интересов различных субъектов.

Для решения обозначенной проблемы в федеральном законодательстве выделяются категории «общедоступная информация» и «информация ограниченного доступа». Так, в ст. 7–8 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»⁹ к общедоступной информации относятся общеизвестные сведения и иная информация, доступ к которой не ограничен, в т.ч. информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Информация о деятельности органов государственной власти служит объектом регулирования Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления». При этом под ней понимаются две группы сведений: 1) информация, созданная в пределах полномочий самим органом (в т.ч. законы и иные нормативно-правовые акты); 2) информация, поступившая в орган государственной власти извне.

В ст. 13–14 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления» устанавливаются перечни общедоступной информации, подлежащей опубликованию в сети Интернет. Важным условием общедоступности служит бесплатное предоставление информации о деятельности органов государственной власти, кроме случаев, установленных федеральными законами. Указанные перечни общедоступной информации не являются исчерпывающими, могут

детализироваться нормативными актами, в частности, определяются сроки предоставления и периодичность обновления информации.

Случаи возможного ограничения доступа к информации должны быть оговорены в федеральном законе и этот перечень не подлежит расширительному толкованию. Данное требование основано на ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, согласно которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. В ст. 9 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» к информации ограниченного доступа отнесены две группы сведений: государственная тайна и конфиденциальная информация (служебная тайна и профессиональная тайна, а также тайна частной жизни).

С одной стороны, данное правило выступает гарантией, защищающей от произвола чиновников, в т.ч. по возможному сокрытию на уровне подзаконных и иных правовых актов неудобной информации или материалов, непосредственно затрагивающих права и свободы. С другой стороны, указанное положение направлено на соблюдение и реализацию прав и законных интересов иных субъектов, например, в виде охраны права на тайну частной жизни, на государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну.

На основе изложенного можно выделить основные требования к информации о деятельности органов государственной власти: 1) открытость и доступность информации; 2) достоверность и полнота информации; 3) своевременность предоставления информации; 4) соблюдение прав на государственную тайну и конфиденциальную информацию, защиту чести и деловой репутации. Таким образом, соблюдение перечисленных требований повысит уровень качества информации о деятельности органов государственной власти и позволит обеспечить баланс интересов личности, общества и государства, лежащий в основе информационной безопасности.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51, ст. 5712; 2014. № 11, ст. 1088.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22, ст. 2063; 2013. № 27, ст. 3477.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47, ст. 4472; 2014. № 52, ч. 1, ст. 7538.

⁴ См.: Ковалева Н.Н. Информационное право России: учебное пособие. М., 2007. С. 65, 181.

⁵ См.: Талалина Э.В. Проблема обмена информацией между органами публичной власти и частными лицами как объект судебных споров // Конфликты в информационной сфере: правовые аспекты: материалы теоретического семинара сектора информационного права ИГИП РАН / под ред. И.Л. Бачило. М., 2009. С. 82.

⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7, ст. 776.

⁷ См.: Конин Н.М. Российское административное право. Общая часть: курс лекций. Саратов, 2001. С. 135–136.

⁸ См.: Бачило И.Л. Информационное право: основы практической информатики: учебное пособие. М., 2001. С. 292.

⁹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3448.

В.Л. Кулапов, О.Г. Сардаева

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ УСТАНОВЛЕНИЯ ФАКТИЧЕСКИХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ ПРИ КВАЛИФИКАЦИИ ПРОТИВОПРАВНОГО ПОВЕДЕНИЯ

В статье рассматриваются целесообразность и практическая обоснованность предложений по созданию специализированного органа – финансовой полиции. Предлагается выделение новых видов фактических обстоятельств, устанавливаемых в условиях очевидности и неочевидности их обнаружения, нетрадиционных субъектов преступного поведения и т.д.

Ключевые слова: финансовая полиция, налоги, бюджет, контроль, противоправное поведение, обстоятельства в условиях очевидности, обстоятельства в условиях неочевидности.

V.L. Kulapov, O.G. Sardaeva

THE MODERN PROBLEMS OF ESTABLISHING THE FACTS DURING THE QUALIFICATION OF UNLAWFUL CONDUCT

In the represented article discusses the feasibility and validity of practical proposals for the creation of a specialized body - the financial police. It is proposed allocation of new kinds of factual circumstances that established the conditions to observable and unobservable their detection, non-traditional subjects of criminal behavior, etc.

Keywords: financial police, taxes, budgeting, monitoring, unlawful conduct, circumstances in the conditions to observable and unobservable detection.

В современных условиях особую озабоченность вызывают теория и практика раскрытия правонарушений экономической направленности. Нами уже высказывались предложения по оптимизации процесса расследования противоправного поведения, но сообщение Председателя Следственного комитета РФ заставило нас вновь вернуться к этой проблеме. А.И. Бастрыкин длительное время лоббирует идею создания специализированного органа – финансовой полиции, что нашло отражение не только в его выступлениях на экономико-правовых форумах, но и в качестве публичного оглашения на собственном блоге в рамках информационно-коммуникационной сети Интернет на официальном сайте Следственного комитета РФ концепции (ее перспективы) внедрения и развития нового контролирующего органа¹.

Нашедшая поддержку и получившая много откликов концепция создания финансовой полиции обладает безусловной практической обоснованностью,

© Кулапов Виктор Лаврентьевич, 2015
Кандидат юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия)

© Сардаева Оксана Геннадьевна, 2015
Кандидат юридических наук, помощник адвоката коллегии адвокатов № 1 Республики Мордовия;
e-mail: o.sardaeva88@mail.ru

поскольку позволяет объединить в рамках единого структурного образования функции, сепаративно принадлежащие дифференцированным контролирующим органам. В первую очередь речь идет о Федеральной службе по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг), в компетенцию которой входит комплекс действий, направленных на аналитическую обработку информации о состоянии финансово-хозяйственной деятельности резидентов и нерезидентов в целях установления вызывающих сомнение финансовых операций и сделок, которую волею Председателя Следственного комитета РФ охарактеризовали как «финансовую разведку». Возложенная на Росфинмониторинг информационно-аналитическая деятельность абстрагирует данный орган от осуществления полномочий по самостоятельному проведению оперативно-розыскной деятельности, позволяя лишь передавать в уполномоченные органы данные о совершении подозрительных финансовых операций (сделок) в ходе выявления таковых.

Существуют различные органы государственного финансового контроля, имеющие своей целью проведение проверки (аудита) финансово-хозяйственной деятельности организаций: налоговые органы в рамках полномочий по осуществлению налогового администрирования и налогового контроля, Счетная палата РФ, контролирующая исполнение федерального бюджета, органы таможенной службы и иные, которые солидарно с Росфинмониторингом не наделены полномочиями по обнаружению преступных финансовых схем и незаконных операций. Они лишь формируют пакет материалов, направляемый в соответствующие органы предварительного расследования.

Несмотря на наличие целой системы контролирующих органов, борьба с с одними из наиболее тяжких и латентных преступлений не является эффективной, по сравнению с той же налоговой полицией, т.е. говорить о тотальном обеспечении финансовой (в т.ч. налоговой) безопасности государства, наличествующими в настоящее время силами и средствами не представляется возможным. Ни один из вышеуказанных органов не в состоянии проследить перевод крупномасштабных сумм денежных средств за рубеж на расчетные счета физическими или юридическими лицами (оффшоры), не способен выявить и изобличить процесс организации и деятельности транснациональных, федеральных и региональных организованных групп, структурно вовлекающих коррумпированных высокопоставленных должностных лиц аналогичных уровней власти, процесс использования физическими лицами без уплаты различного рода налогов (например, подоходного, налога на имущество) имущества, которое предварительно зарегистрировано на однодневных юридических лиц, и т.д.

Таким образом, направления деятельности предлагаемого контролирующего органа будут широко охватывать многие составляющие экономической сферы жизнедеятельности и включать не только функции борьбы и превенции совершения именуемого в мировой практике «налогового мошенничества» (например, предоставление лицами налоговых деклараций и документов, содержащих заведомо недостоверные сведения, с целью уклонения от уплаты налогов), но и предупреждение и ликвидацию незаконной банковской деятельности, легализации имущества, полученного преступным путем, сокрытия (невозврата) выручки от деятельности предприятия, валютной выручки и др., уклонения от уплаты обязательных таможенных платежей, контроль за целевым использованием (расходованием) выделяемых межбюджетных трансфертов и иных видов противоправных деяний. Несмотря на стремление «объять необъятное», деятельность финансовой полиции

будет сопряжена с одной из главных составляющих и движущими векторами экономической сферы – «финансы» – «бюджет» – «налоги» – «сборы» – «межбюджетные трансферты», а также имущественными и банковскими делами именно потому, что консолидация сил, опыта и средств борьбы (технических, финансовых, оперативных) позволит общими усилиями объединить лучшие кадры, передовые технологии и методики под эгидой одного органа.

Именно в связи с расширительным перечнем видов преступлений, которые должны будут оказаться под архиконтролем со стороны вновь образованного органа, было предложено создание «*финансовой полиции*», т.к. понятие и компетенция налоговой полиции являлись более узкими, поскольку сама структура финансов состоит не только из налоговых доходов, но и неналоговых поступлений в бюджет и внебюджетные фонды, межбюджетных трансфертов общего характера бюджетам бюджетной системы РФ и т.д.

Необходимый оперативный мониторинг и варьирование предусмотренными законом пресекательными мерами являются значимыми ввиду наличия масштабных практических проблем, связанных с выявлением и расследованием экономических преступлений. Несоответствие направлений политического курса в Российской Федерации тенденциям экономических преобразований, а, скорее, его отставание в силу мощной бюрократизации государственного сектора и засилья закоренелых консервативных идей в политике обусловило особую потребность в создании координирующего органа, способного выступить единым фронтом от двух важнейших сфер человеческой жизнедеятельности и регулирующего законность и полноту поступления обязательных финансовых потоков в бюджет государства.

Практические работники, в т.ч. органов, осуществляющих предварительное расследование, в настоящее время не являются полноценными специалистами в экономико-правовой сфере. Диссонанс возникает с момента получения либо квалифицированного юридического образования, либо экономического (в т.ч. для сотрудников налоговой инспекции), где в первом случае меньше внимания уделяется дисциплинам экономической (финансовой, бухгалтерской) направленности, а во втором – соответственно, праву и его отраслям. В этой связи сложность могут вызвать назначение следователем необходимых видов экспертиз по делу (при том факте, что количество органов, уполномоченных на проведение экспертиз, может превышать число разновидностей самих экспертиз), грамотная постановка вопросов перед экспертом, формулирующим в заключении такие выводы, которые впоследствии будут являться основой обвинения. Поскольку, несмотря на существование специального отдела, осуществляющего расследование преступлений именно общеэкономической и коррупционной направленности, доказательственная база зачастую может быть сформирована недостаточно: документы к этому времени по сроку истечения давности могут быть утеряны или уничтожены, либо с момента совершения того же налогового преступления до момента его обнаружения и поступления материалов к следователю может пройти несколько лет, что еще больше затрудняет работу с такого рода материалами.

При этом ранее на основании Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 407-ФЗ «О внесении изменений в статьи 140 и 241 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»² ст. 140 УПК РФ была дополнена ч. 1.1 следующего содержания: «1.1. Поводом для возбуждения уголовного дела о преступлениях, предусмотренных статьями 198–199.2 Уголовного кодекса Российской Федерации, служат только те

материалы, которые направлены налоговыми органами в соответствии с законодательством о налогах и сборах для решения вопроса о возбуждении уголовного дела». Данная норма действовала почти 3 года и утратила силу только на основании Федерального закона от 22 октября 2014 г. № 308-ФЗ³.

Таким образом, в течение 3-х лет создавалась крайне затруднительная ситуация, когда сведения о готовящихся или совершенных (в данном случае различных налоговых преступлениях) органы предварительного следствия черпали исключительно от контролирующих органов, которые не наделены полномочиями по осуществлению оперативно-розыскных мероприятий и которые, следовательно, не всегда способны распознать якобы подпадающие под требования законодательства преступные операции. Практика проверки предпринимателей или организации складывалась в таком порядке, что если в течение финансового года у инспекторов, осуществляющих налоговую проверку, не возникало существенных претензий к деятельности проверяемого лица или организации, то в конце отчетного периода ими обозначалась сумма, которую следовало бы доначислить, и после нахождения компромисса с проверяемым бухгалтер мог провести по «дополнительным» проводкам данные денежные средства. Что характерно, до следующей налоговой проверки прирост капитала и увеличение выручки могли происходить в многократном сокрытом режиме ухода от уплаты налогов, поскольку коррумпированность вышеуказанных структур позволила бы урегулировать зарождающийся конфликт на уровне договоренностей. С учетом наличия вышеуказанной ситуации, позволяющей «законно» найти пути сотрудничества с представителями контролирующих и надзирающих органов, ущерб, причиняемый государству и конкретно его бюджету, исчисляется миллионами рублей, что позволяет уже на уровне интуиции и логики поддерживать образование финансовой полиции.

Закономерно возникает ряд вопросов о том, кто будет замещать должности в новой структуре (прежние сотрудники объединенных служб или новые кандидаты), какие требования будут к ним предъявляться, будет ли осуществляться взаимодействие ОВД, ФНС РФ, Росфинмониторинга и т.д. либо данные органы утратят необходимость своего существования. Поскольку в настоящее время концепция находится в статусе «предложения», то детальной характеристики не приводится. Однако принципиальным является вопрос о деятельности будущего контролирующего органа, который в процессе выполнения планов и отчетов должен стремиться не к количественной составляющей за счет изобличения в уклонении от уплаты налогов только предприятий мелкого и среднего бизнеса, а именно качественной, ориентирующей на детальный подход к анализу финансово-хозяйственной деятельности крупных государственных и частных предприятий, т.е. заниматься делами, которые действительно могут обеспечить получение существенного экономического эффекта.

Чрезвычайно важен и реациональный подбор профессиональных кадров, которые не просто будут перемещаться из одного органа в другой с иным названием, но со схожей деятельностью, а пройдут курсы повышения квалификации с реальной (а не номинальной) сдачей специальных экзаменов либо наполняемость органа будет осуществляться за счет приема новых лиц, которые будут не только соответствовать должному уровню профессиональной квалификации, но и обладать высокими моральными качествами.

Практическая реализация высказанных предположений вызывает необходимость некоторого пересмотра теоретических концепций о субъектах противоправного поведения, видах устанавливаемых фактических обстоятельств, процедурах их установления и т.д.

На наш взгляд, заслуживают поддержки и законодательного закрепления позиции ученых, выделяющих юридических лиц в качестве самостоятельных субъектов уголовно-правовых отношений и соответствующей ответственности. Действительно, при переходе российского общества к рыночным отношениям социальная активность юридических лиц как реальных преступников, осуществляющих подкуп должностных лиц, незаконно получающих денежные вознаграждения или иные выгоды от преступной деятельности и противопоставляющих свои интересы интересам общества, государства или отдельных лиц, существенно активизировалась. Между тем действующее законодательство не позволяет применять к юридическим лицам ответственность уголовно-правового характера. Некоторые ученые отмечают, что для этого достаточно административного воздействия. Однако работа по привлечению к административной ответственности начинается лишь после вынесения приговора в отношении физических лиц, при этом не проводится необходимая оперативно-розыскная деятельность, а упрощенный порядок судебного рассмотрения дела и упущенное для установления фактических обстоятельств время, как правило, приводят к нулевому результату. Общественные ожидания, выражающиеся в необходимости наложения крупного штрафа, ограничении деятельности или ликвидации юридического лица за общественно опасное поведение, остаются нереализованными⁴.

Современные экономические правонарушения требуют и несколько иного подхода к установлению фактических обстоятельств. В процессе изучения фактических обстоятельств дела нами были представлены различные классификации видов фактических обстоятельств, в т.ч. следующая:

1) обстоятельства, с которыми норма связывает определенные юридические последствия. Эти сведения обладают правовым значением, т.к. детальное и глубокое изучение будет служить гарантией обеспечения законности. Они выступают в роли юридических фактов или необходимых элементов сложного фактического состава. Изначально правоприменители исследуют поводы и основания применения нормы права к конкретному случаю, а затем, исходя из характера поводов и оснований, приобретают способность ориентироваться на определенную правовую норму. В итоге на таких данных непосредственно основывается решение; их наличие или отсутствие предопределяет вывод по делу;

2) обстоятельства, обладающие относительным характером, которые не влияют на правовую квалификацию, но существенны для выработки правильного решения в пределах, предусмотренных соответствующей нормой. К ним относятся: социально-экономическая и политическая обстановка, факторы, характеризующие личность, в отношении которой применяется норма, проверочные, доказательственные, преюдициальные, процессуальные и иные данные. Эти сведения могут существовать, но могут и отсутствовать в деле, поэтому правоприменителям предоставляется возможность самостоятельно оценивать и определять их относительную значимость применительно к делу.

По характеру влияния на юридическую квалификацию нами выделяются следующие виды фактических обстоятельств:

1) основные факты, которые предусмотрены диспозицией нормы материального права и непосредственно влияют на юридическую оценку жизненной ситуации (наличие субъективного права, его нарушение и т.д.). Неустановление или неправильное установление таких юридических фактов влечет отмену принятого по делу решения;

2) вспомогательные (факультативные) факты, которые, не влияя непосредственно на юридическую квалификацию, способствуют установлению истины по делу. Они могут присутствовать в доказывании по делу, а могут и отсутствовать. К ним относятся: доказательственные факты, способные после установления судом послужить доказательством обстоятельств, входящих в предмет доказывания (факт нахождения правонарушителя в другом месте и т.д.); процессуальные факты (определение подведомственности разрешения спора и т.д.); проверочные факты, способные подтверждать или опровергать доказательства (факт заинтересованности свидетеля в результате разрешения спора). Все эти фактические обстоятельства, за исключением общеизвестных фактов (землетрясения), преюдициальных фактов, т.е. фактов, установленных уже вступившим в законную силу решением или приговором суда, и фактов, признанных другой стороной, подлежат установлению с помощью доказательств (ст. 73 УПК РФ, ст. 56 ГПК РФ)⁵.

Безусловно, такая градация фактических обстоятельств обоснована и удобна как в теоретическом, так и в прикладном плане, когда решается вопрос, какие обстоятельства необходимо устанавливать, а какие не следует.

Однако, принимая во внимание вышесказанное, с учетом финансовых споров, возникающих на практике, наличия скрытых экономических особенностей, предполагающих иной порядок установления фактических обстоятельств, а также наличия особого перечня субъектов, представляется целесообразным выделить такой классификационный критерий, как условия получения доступа к установлению фактических обстоятельств. Следовательно, обстоятельства будут подразделяться на:

- 1) фактические обстоятельства в условиях очевидности (наглядности);
- 2) фактические обстоятельства в условиях неочевидности.

Первая группа включает в себя фактические обстоятельства, информация о которых раскрывается посредством ее обнаружения на материальных носителях, что свидетельствует о ее объективности и относимости. Осуществляя сбор фактических данных, уполномоченные субъекты формируют доказательственный массив, который предстоит тщательно исследовать заинтересованным субъектам. Речь идет о фактических данных, которые могут восприниматься субъектом непосредственно с помощью их созерцания, восприятия каких-либо одорологических особенностей, т.е. в основном такие данные извлекаются посредством осуществления работы с вещественными доказательствами (орудие преступления, оставленного на месте его совершения, следы обуви, следы крови, часть ткани какой-либо одежды, которая может предположительно принадлежать лицу, совершившему преступление, и т.д.). После совершения таких преступлений остаются *очевидные* следы, с помощью которых можно свободно смоделировать картину прошлого и с которыми впоследствии предстоит осуществлять работу специально уполномоченным лицам (группы преступлений против жизни и здоровья, против половой неприкосновенности и половой свободы личности, экологические преступления и т.д.).

К второй группе фактических обстоятельств следует отнести такие, которые носят скрытый характер и требуют специализированных знаний, которыми не обладают юристы. Более того, для такого рода противоправных деяний характерно подведение их под «законную» оболочку, не позволяющую усомниться в осуществлении надлежащего законодательно согласованного процесса и его результата. Данная группа фактических обстоятельств допустима к выявлению лишь посредством проведения оперативно-розыскных мероприятий, проведения проверки финансово-хозяйственной деятельности организаций или проверки полного программного обеспечения. Речь идет о таких группах преступлений, как преступления против собственности в сфере экономической деятельности (включая налоговые), против интересов службы в коммерческих и иных организациях, в сфере компьютерной информации и иные виды противоправных деяний, данные о которых содержатся в системе или сети компьютеров либо иных предназначенных для этого устройств, для непосредственного ознакомления с которыми и осуществления каких-либо действий необходимо наличие как определенных устройств, так и особых способов и методов, отличающихся от обычного визуального восприятия⁶. Принципиально важно то, что информация о готовящихся и совершенных такого рода преступлениях может никогда не попасть в распоряжение сотрудников органов внутренних дел, следственного комитета и иных. Особую остроту данная проблема приобрела в период действия Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 407-ФЗ «О внесении изменений в статьи 140 и 241 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации», посредством действия которого только сами налоговые органы решали вопрос о том, следует ли направить информацию о нарушении законодательства о налогах и сборах для решения вопроса о возбуждении уголовного дела. Перед такой же дилеммой в настоящее время стоят и все вышеуказанные контролирующие органы, которые также способны вступить в преступный сговор с лицами и (или) организациями, имеющими умысел на извлечение выгоды для себя в ущерб ухода от установленных требований законодательства, и не жалеющими для достижения подобной цели никаких средств и способов.

Исходя из вышеизложенного, предлагаемая Председателем Следственного комитета РФ А.И. Бастрыкиным идея воссоздания «комиссионного» контролирующего органа – финансовой полиции – нашла поддержку не только со стороны практикующих сотрудников всех вышеперечисленных служб, подлежащих объединению, но и воплотилась в предложении выделения новых видов фактических обстоятельств при квалификации противоправного поведения в рамках науки теории государства и права.

¹ См.: *Бастрыкин А.И.* Перспективы создания в России финансовой полиции и пути совершенствования деятельности по противодействию финансовой преступности. URL: <http://www.sledcom.ru/blog/detail.php?ID=85628> (дата обращения: 16.01.2015).

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 50, ст. 7349.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 43, ст. 5792.

⁴ См.: *Федоров А.В.* О возможности и целесообразности введения уголовной ответственности юридических лиц за коррупционные преступления // *Вестник академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.* 2014. № 5.

⁵ См.: *Кулапов В.Л.* Проблемы теории государства и права: учебное пособие. Саратов, 2009. С. 306.

⁶ См.: *Сардаева О.Г.* Установление фактических обстоятельств дела как основа квалификации юридически значимого поведения: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 93.

А.Е. Михайлов

К ВОПРОСУ О КОНКРЕТИЗАЦИИ ПРЕДЕЛОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКЕ И ПРАКТИКЕ*

Статья посвящена исследованию конкретизации как одного из распространенных технико-юридических методов корректирующего воздействия на содержание и реализацию норм права. Высказываются конкретные предложения по приведению системы местного самоуправления современной России в соответствие со здравым смыслом и требованиями времени.

Ключевые слова: конкретизация, публичная власть, пределы власти, механизм ограничения власти, ответственность власти; местное самоуправление.

A.E. Mikhaylov

TO A SPECIFICATION OF LIMITS FOR ACTIVITY OF PUBLIC AUTHORITIES IN LAW AND PRACTICE

The article is devoted to specification research as one of widespread technical and legal methods of correcting influence over the content and implementation of legal rules. Specific proposals on adaptation of the system of local government of modern Russia to common sense and time requirements are being made.

Keywords: specification, public authorities, power limits, the mechanism of power restriction, authorities' responsibility; local government.

Для юридической науки и практики современной России обязательным является любой инструмент юридической техники, но с разработанной методологией и методикой его применения (например, конкретизация). Данный технико-юридический метод (прием) – один из наиболее распространенных в научной и практической сфере¹. Другая особенность конкретизации – сложность корректирующего воздействия на структуру и осуществление юридических норм. К настоящему моменту большинство принципиальных аспектов данного феномена оказалось вне поля зрения российских правоведов. И хотя по заявленной проблематике проводились крупные научные форумы, в целом количество фундаментальных научных исследований остается незначительным². При этом в юридической науке присутствует довольно широкий спектр суждений о понимании природы конкретизации права. Например, доказываемся, что при конкретизации правовых норм происходит процесс осмысления юридической нормы, способствующий ее раскрытию. Не может быть толкования нормы права без ее конкретизации. То есть содержание разъясняемой юридической нормы мы видим в перечне высказываний конкретизирующего содержания³. Это цель процесса осмысления или процесса конкретизации. При этом не исключается получения как конкретных юридических норм, так и конкретных объяснений о структуре правовой нормы. Главное – происходит осмысление нормы права.

Взгляды авторов на конкретизацию норм права как акта толкования различные. Так, П.Е. Недбайло связывает конкретизацию норм с нормативными правовыми актами. По его мнению, интерпретационные акты «служат формой детали-

© Михайлов Анатолий Евгеньевич, 2015

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: aemihaylov@yandex.ru

зации норм», конкретизирующие же нормы содержатся в нормативных актах⁴. С.С. Алексеев включил их в интерпретационные акты: «В отличие от толкования в строгом смысле при такой конкретизации не просто разъясняется смысл закона, а на его основе вырабатываются применительно к тем или иным своеобразным обстоятельствам более конкретные правила»⁵. Кроме того, применение закона, по мнению С.С. Алексеева, творческий процесс, в ходе которого подчас возникает необходимость конкретизировать содержание закона к данным своеобразным фактическим обстоятельствам. Нередко даже в конкретном решении юрисдикционного органа будто «спрятана» такого рода конкретизирующая «норма», которая может быть сформулирована в виде нормы в результате творческого обобщения»⁶.

Формулирование конкретизирующих норм путем их выведения из интерпретируемых не является единственным способом конкретизации в процессе интерпретации. Помимо этого, нормы права могут конкретизироваться в совокупности детальных суждений, утверждающих что-либо о значении нормы права. Эти суждения могут касаться различных содержательных элементов нормы права, относящихся либо к гипотезе, либо к диспозиции, либо к санкции. Это могут быть как суждения о субъекте нормы права, так и об отдельных элементах, признаках, чертах, сторонах, связях юридического факта, т.е. суждения об обстоятельствах, условиях, сфере действия нормы права. Кроме того, это могут быть суждения о юридических последствиях, установленных нормой права. Суждения указанного содержания, несмотря на то, что они уже что-нибудь утверждают о норме права, однако могут не удовлетворять интерпретатора, потому что в силу их недостаточной конкретности они еще не дают ответа на вопрос, вытекающий из необходимости решения конкретного юридического дела, а потому нуждаются в детализации.

В целях обеспечения краткости изложения материала следует отметить, что по этому вопросу автор разделяет позицию В.В. Ершова о разграничении конкретизации права и толкования (интерпретации) права: это не одно и то же, это не синонимы⁷. Еще Н.А. Гредескул отмечал, что интерпретация есть толкование, процесс познания нормы права. Однако толкование имеет место в случае познания «темного, неясного закона». Конкретизация же — «интеллектуальный, распознавательный процесс, который связан с любой нормой права»⁸. Также необходимо разграничивать термины «конкретизация права» и «индивидуализация права». В целом в юридической литературе последнего времени довольно часто употребляется термин «конкретизация права» в разнообразных вариациях и в различных смыслах: конкретизация права как актуализация права (Б.С. Эбзеев), конкретизация права как детализация правовых норм, необходимая для эффективной их реализации (В.М. Баранов) и др.⁹ При этом, по нашему мнению, следует отметить, что в практическом плане конкретизация права возможна не только в правотворческой деятельности, но и в процессе правоприменения¹⁰.

Исходя из этого смысла, а также из существования конкретизации как правовой категории, представляется возможным дать следующее определение данного понятия: конкретизация юридических норм — это деятельность субъектов государственной власти и других компетентных органов, имеющая цель увеличения определенности, точности юридического регулирования правоотношений, обусловленная закономерностями перевода абстрактной структуры содержания норм права в конкретный уровень через приемы ограничения категорий, результат которой фиксируется в правовых актах¹¹. Другими словами, под

конкретизацией мы понимаем деятельность компетентных инстанций по переводу, адаптации юридических норм в более конкретные правовые положения.

Однако представляется возможным трактовать конкретизацию и как либо выведение более конкретных норм (или высказываний иного рода, отражающих те или иные содержательные элементы нормы) из более общей и абстрактной нормы, либо подведение (сублимация) конкретного жизненного обстоятельства (реальной жизненной ситуации) под реализацию общей и абстрактной нормы¹². С точки зрения Н.А. Власенко, это более убедительный подход в решении данного вопроса, предложенный в юридической науке¹³. Другими словами, конкретизацию в правовом регулировании можно охарактеризовать как его свойство, неотъемлемое качество. Предложенные дефиниции категории «конкретизация права», безусловно, могут совершенствоваться, уточняться по мере их использования. Тем не менее, думается, что главные, исходные критерии в них отмечены.

Таким образом, при немалой многозначности понятия «конкретизация», а также ее достаточно большой глубине погружения в юридическое пространство в целом конкретизация с методологических, теоретических позиций сегодня не в полной мере осмыслена правоведами. Источник коллизий, иногда и ошибок правоинтерпретационной практики в неразработанности обоснованной научной методики процесса конкретизации, а также, и это немаловажный факт в современной России, своего рода самоустранение правотворческих органов (например, из-за некомпетентности, дополненной низким профессионализмом) от данного процесса¹⁴. В результате этого конкретизация часто переходит в «эффективный» инструмент злоупотреблений. Президент РФ отметил, если «государство поддастся соблазну простых решений, то верх возьмет бюрократическая реакция. Вместо прорыва мы можем получить стагнацию, а коррупция, безответственность и непрофессионализм будут стремительно нарастать, возвращая нас на путь деградации экономического и интеллектуального потенциала нации и все большего отрыва власти от интересов общества, нежелания госаппарата слышать запросы людей»¹⁵.

Вышеизложенными фактами во многом объясняется значимость решения научной задачи изучения конкретизации права в целом и конкретизации пределов деятельности публичной власти в современной России в частности. Ведь достигнуть цель установления конкретных гуманных идей о личности, ее свободах и правах на пути к государству социальному и демократическому, а значит на пути к правовому государству можно только с помощью регламентации правом государственной власти и определения конкретных ограничений, пределов политической власти государства. Актуальность конкретизации анализа в данной области очевидна и связана, прежде всего, с оценкой развития российского общества сегодня, усиливающаяся координирующим влиянием государства на общественную жизнь.

При этом, по нашему мнению, демократический режим в России предполагает некий конфликт экономических, политических, нравственных, религиозных и т.п. интересов, отражающих своеобразное положение различных социальных групп в общественной жизни. Ведь сама по себе демократия — это поиск и выработка механизма согласия для разрешения конфликта интересов. Однако если при антидемократических режимах конфликт является скрытым, подавляемым властью, которая не терпит инакомыслия, при демократии этот конфликт открытый и упорядоченный, т.к. она предполагает широкое, добровольное и решающее участие большинства населения в формировании общественного

согласия. Ее состояние во многом определяется уровнем местного самоуправления. Для нее все политические мнения и воззрения относительно, каждое из них имеет право на общественное внимание, уважение и возможное признание. Демократия — это постоянная коммуникация власти в обществе, это не столько стиль управления, сколько образ жизни, ограничивающий все формы проявления произвола. Она должна иметь конкретные механизмы постоянного и прямого действия, эффективные каналы диалога, общественного контроля, коммуникаций и «обратной связи»¹⁶.

Демократия вовсе не означает хаоса, а предполагает сильную государственную власть, учитывающую все многообразие сложившихся традиций и интересов в обществе. Эффективная процедура согласования мнений — основа демократии. Для нее, к сожалению, процедура бывает важнее результата. Формальные моменты иногда перекрывают или скрывают качество результата. Подлинно демократическое управление отражает не только позицию большинства, но и устанавливает гарантии для учета мнения оппозиционного меньшинства¹⁷.

В то же время всякая власть по своей природе неизбежно стремится к расширению своего влияния на других субъектов и другие отношения. Для подвластных это стремление выражается в ограничении их свободы и ущемлении законных интересов. В общественной жизни нет ничего опасней бесконтрольной власти. На этой основе, как указывал С.С. Алексеев, обостряются самые сильные человеческие эмоции: наслаждение властью, жажда власти, стремление, не считаясь ни с чем, владеть, удерживать и еще более усиливать власть¹⁸. Поэтому уже в первобытном обществе поведение властных структур весьма жестко регламентировалось ритуалами, различного рода табу и обычаями. С появлением государства идеи нормативного ограничения власти получают не только религиозное и философское, но и правовое обоснование. «Я вижу близкую гибель того государства, где закон не имеет силы и находится под чьей-либо властью. Там, где закон — владыка над правителями, ... я усматриваю спасение государства»¹⁹, — писал Платон.

С глубокой древности и по настоящее время ученые и общественные деятели занимались поиском таких форм и конструкций взаимодействия права и власти, которые сделали бы право властной силой, а государственную власть (благодаря надлежащей организационной поддержке и ограничению правом) справедливой²⁰. По нашему мнению, положительная динамика деятельности государственной власти просто обязана находиться в конкретных пределах, за которые она не может выйти без потери своей легитимности²¹. Поэтому тема конкретизации пределов деятельности публичной власти предполагает высвечивание различных негативных «изнанок» государственного механизма, которые он старается скрыть. Подобные направления исследования не снимают самой проблемы, а лишь ее усугубляют.

Однако анализ развития цивилизации показывает, что наука определяет точные ограничения и запреты²². Конечно, пределы деятельности государственной власти формулируются и другими факторами: географическим положением государства, национальными устоями, историей страны, проблемами, связанными с глобализацией, и т.д. При этом практическая значимость конкретизации пределов деятельности публичной власти, в этом смысле, во-первых, остается за правом — примат права над государством. Во-вторых, установление демократических методов государственного властвования (ограничивается использование различного рода категоричных запретов и расширяется практика использования рекомендаций, поощрений и т.п.

стимулирующих норм). В-третьих, необходима разработка научно обоснованной, конкретизированной концепции ограничения публичной власти.

На основании вышеизложенного следует сделать вывод, что, исследуя вопрос конкретизации пределов деятельности публичной власти в современной России, необходимо использовать системный подход, который позволит конкретизировать и оценивать средства-запреты, средства-ограничения в синтезе связей и отношений между элементами системы²³. В законодательстве современной России для обеспечения защиты гражданского общества, для гарантии режима законности следует предусмотреть именно систему ограничений государственной власти, где каждый элемент будет занимать отведенное ему место. Системность в ограничении государственной власти предполагает наличие нескольких конкретных элементов, действующих во взаимосвязи и создающих условия для их согласованной работы по достижению поставленной цели. Только конкретизированное системное использование средств и способов правового ограничения власти государства способно противостоять противоправным деяниям чиновников: злоупотреблению правом, коррупции, бюрократизму и т.д.

В связи со 150-летием знаменитой земской реформы Александра II (2014 г.), по нашему мнению, следует обратить внимание на конкретизацию реформы системы местного самоуправления в России. С учетом изложенного, движимым желанием оказать практическую помощь правоприменителям в непростом деле конкретизации положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ)²⁴, можно предложить следующую концепцию рассматриваемого вопроса. Конкретизация задач по приведению местного самоуправления в соответствии со здравым смыслом, с требованием времени (В.В. Путин) – это, с нашей точки зрения, прежде всего, перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ, а также законодательные меры по увеличению налоговых доходов бюджетов муниципальных образований²⁵.

В частности, необходимо не только определить, но и конкретизировать меры по мониторингу федерального и регионального законодательства в части полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления и в связи с применением положений Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ; а также скорректировать Бюджетный и Налоговый кодексы РФ в связи с созданием городских округов с внутригородским делением, передачей части функций от сельских поселений к муниципальным районам и обратно, перераспределением полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ.

С учетом обязательного расширения доходной базы местных бюджетов следует конкретизировать и установить возможность введения местных сборов, например, за право размещения объектов торговли в целях благоустройства соответствующих территорий, за выдачу лицензии на добычу общераспространенных полезных ископаемых, за право использования местной символики, курортного сбора, сбора за право использования участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного значения, сбора за право размещения мусорных полигонов и объектов мусоропереработки. Конкретизируя возможные меры по увеличению налоговых доходов бюджетов муниципальных образований, можно предложить перераспределение налоговых доходов между

уровнями бюджетной системы в пользу местных бюджетов, в т.ч. передачу местным бюджетам поступлений в связи с применением упрощенной системы налогообложения, введение местного транспортного налога в отношении физических лиц, увеличение поступлений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц, не менее 40% (в XIX в. до 60% всех собираемых с территорий платежей оставалось в распоряжении земства, т.е. городов и уездов, по 20% уходило в госказну и губернию²⁶).

Подобная конкретизация объема полномочий муниципальных образований весьма актуальна, если признать, что местное самоуправление – это еще и публичная власть, то у власти должны быть все ее атрибуты, в т.ч. и налоговые, т.к. нищую власть никто уважать не станет. Финансы и ресурсы необходимо направлять вниз, на места, инвестируя в социальные объекты, дороги и др. Вкладывая средства в провинцию и развивая дееспособную местную власть, мы не просто решаем бухгалтерскую задачу, а делаем всю нашу страну, а не только столицу местом, привлекательным для жизни и работы.

¹ См.: *Гамидов М.Ш.* Конкретизация норм права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2010. С. 3–4.

² См.: Конкретизация законодательства как технико-юридический прием нормотворческой, интерпретационной, правоприменительной практики: материалы Международного симпозиума (Геленджик, 27–28 сентября 2007 г.) / под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 2008. 21–25 апреля 2014 г. в Москве состоялась IX Международная научно-практическая конференция «Конкретизация права: теоретические и практические проблемы».

³ См.: *Тодыка Ю.Н.* Толкование Конституции и законов Украины: теория и практика. Харьков, 2003. С. 38.

⁴ См.: *Недбайло П.Е.* Применение советских правовых норм. М., 1960. С. 90.

⁵ *Алексеев С.С.* Общая теория права. Т. 2. М., 1981–1982. С. 110.

⁶ Там же. С. 111.

⁷ См.: *Ершов В.В.* Конкретизация Конституции России: теоретические и практические проблемы // Российское правосудие. 2013. № 12. С. 7–8.

⁸ Цит. по: *Черданцев А.Ф.* Правовое регулирование и конкретизация права // Применение советского права: сборник статей. Свердловск, 1974. С. 25; см. также: *Залоило М.В.* Развитие отечественной юридической мысли о конкретизации в праве // Журнал российского права. 2011. № 6. С. 41–43.

⁹ В частности, В.К. Самигуллин отмечает: «Конкретизация права — это свойство правового регулирования, проявляющееся в детализации содержания централизованных юридических предписаний определенными, допускаемыми законодателем средствами (например, локальными нормами права, правовыми положениями, индивидуальными актами), с тем чтобы обеспечить оптимальное (эффективное) регулирование общественных отношений с учетом их качественной специфики» (*Самигуллин В.К.* Конкретизация права и локальное нормативное регулирование // Применение норм советского права: сборник статей. Свердловск, 1974. С. 119).

¹⁰ Данную проблему исследовал и Н.Н. Вопленко. См., например: *Вопленко Н.Н.* Официальное толкование и конкретизация советских правовых норм // Вопросы теории государства и права. Саратов, 1971. Вып 2. С. 173.

¹¹ См.: *Шмелева Г.Г.* Конкретизация юридических норм в правовом регулировании. Львов, 1988. С. 23.

¹² См.: *Черданцев А.Ф.* Указ. раб. С. 16, 19.

¹³ См.: *Власенко Н.А.* Конкретизация в праве: методологические основы исследования // Журнал российского права. 2014. № 7. С. 62.

¹⁴ См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 20 июля 2010 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности подпункта «з» пункта 2 Перечня видов заработной платы и иного дохода, из которых производится удержание алиментов на несовершеннолетних детей, в связи с жалобой гражданина Л.Р. Амаякяна» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31, ст. 4297.

¹⁵ Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации (25 апреля 2005 г.) // Российская газета. 2005. 26 апр.

¹⁶ *Путин В.В.* Демократия и качество государства // Коммерсантъ. 2012. 6 февр.

¹⁷ См.: *Кулапов В.Л.* Проблемы теории государства и права: учебное пособие. Саратов, 2006. С. 105.

¹⁸ См.: *Алексеев С.С.* Философия права. М., 1997. С. 67.

¹⁹ *Платон.* Законы: книга четвертая // Соч.: в 4 т. М., 1994. Т. 4. С. 167–168.

²⁰ См.: *Кулапов В.Л.* Проблемы теории государства и права: учебное пособие. Саратов, 2006. С. 76.

²¹ См.: *Милушева Т.В.* Пределы и ограничения государственной власти (теоретико-правовое исследование): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2012. С. 3.

²² См.: *Кара-Мурза С.Г.* Советская цивилизация. М., 2013. С. 37–38.

²³ См.: Малько А.В., Вырлеева-Балаева О.С. Правовые ограничения государственной власти: понятие и система // Конституционное и муниципальное право. М., 2010. № 10. С. 16.

²⁴ См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 27 мая 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822; Российская газета (федеральный выпуск). 2014. 30 мая.

²⁵ См.: Заседание Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 9 июля 2014 года. URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/053049048124049052055055.html> (дата обращения: 05.10.2014).

²⁶ См.: Казаков В.В. Местное самоуправление как институциональный фактор развития системы многоуровневой власти в современном государстве (на примере России и Евросоюза): дис. ... канд. полит. наук. М., 2009. С. 157.

А.С. Родионова

ФОРМИРОВАНИЕ КОНЦЕПЦИИ НАКАЗАТЕЛЬНОЙ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье обосновывается необходимость совершенствования модели установления правовых наказаний с помощью формирования концепции наказательной государственно-правовой политики; приводится примерная структура проекта концепции.

Ключевые слова: карательно-правовая политика, правоохранительная политика, концепция наказательной политики.

A.S. Rodionova

THE CONCEPT OF PUNITIVE LEGAL POLICY IN THE RUSSIAN FEDERATION

This article reveals the need to improve the model of establishing legal punishment by forming the concept of the punitive state-legal policy and represented an approximate structure of the draft concept

Keywords: punitive legal policy, law enforcement policy, the concept of punitive policy.

На сегодняшний день с учетом массового характера нарушений прав человека в современной России, высокого уровня преступности, системного характера коррупции во всех структурах власти, недостаточной эффективности системы правосудия и слабости институтов гражданского общества особое значение имеет разработка концептуальных теоретических основ формирования и реализации карательно-правовой (наказательной) политики государства. Также требует своего разрешения проблема приведения российской наказательной политики в соответствие с международными стандартами.

Учитывая практику установления и реализации всей системы правового наказания, включая уголовную, административную, дисциплинарную и гражданско-правовую подсистемы, можно констатировать, что она, безусловно, нуждается в дальнейшем повышении уровня ее согласованности, в более четкой координации между ее подсистемами и в устранении потенциальной возможности дублирования правового наказания. Комплексный и системный подход к установлению наказаний в законодательстве, научная разработка единой карательной правовой (наказательной) политики в России в перспективе могут выступить весьма значимыми средствами повышения эффективности их действия.

© Родионова Анна Сергеевна, 2015

Кандидат юридических наук, преподаватель кафедры теории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия)

Карательно-правовую политику можно определить как научно обоснованную, последовательную и комплексную деятельность государственных и негосударственных структур по дальнейшему развитию системы правовых наказаний и юридической ответственности, по совершенствованию отдельных видов наказания, по установлению эффективного механизма применения правовых наказаний на практике¹.

Причем необходимо разграничивать наказательную политику и правоохранительную политику. Они соотносятся как часть и целое. Если первая нацелена на развитие и совершенствование лишь одного из средств правовой охраны, на создание и функционирование полноценной и эффективной системы правового наказания, то вторая имеет более широкую сферу действия, направлена на совершенствование всей системы охраны права, включая его защиту как составную часть, на противодействие коррупции и снижение количества совершаемых правонарушений. Следовательно, цель правоохранительной политики более широкая – это повышение «иммунитета» права от всевозможных правонарушений, действенное осуществление его охранительной функции, результативная работа правоохранительной системы, а не только ее подсистемы – правового наказания.

В современных условиях назрела настоятельная необходимость в формировании *концепции наказательной государственно-правовой политики*, под которой можно понимать систему теоретических положений, содержащих цели, задачи, средства, принципы, приоритеты, формы реализации системы правовых наказаний в современной России, пути повышения ее эффективности в целом. Именно в рамках данной концепции важно рассмотреть модели более результативного установления правовых наказаний в законодательстве².

Система наказаний, установленная в законодательстве РФ, находится на настоящий момент в далеком от оптимального состоянии: органы государственной власти, специально уполномоченные осуществлять применение правового наказания, по-прежнему не имеют должной научно обоснованной концепции, а основываются, как правило, на узкокорпоративных интересах, на «палочной системе», порой используют данный инструмент как средство личной наживы, не применяют фактически на практике целый ряд наказаний, злоупотребляют таким неоднозначным наказанием, как лишение свободы и т.д. Существующие на настоящий момент негосударственные правозащитные организации, несмотря на определенную активность в сфере защиты прав граждан, не имеют действенных правовых механизмов по надлежащему противодействию коррупции в органах государственной власти, произволу со стороны государственной власти при назначении тех или иных мер наказания.

Следует согласиться с весьма точной характеристикой правозащитной и правоохранительной системы в целом современной России в качестве структуры, сохраняющей черты административно-чрезвычайной и фактически перманентно-временной организации, предполагающей внеправовые и внепроцессуальные формы работы с населением и борьбы с преступностью³.

Представляется возможным предложить следующую структуру указанной концепции. Во введении стоит изложить характеристику современного состояния системы наказаний в российском законодательстве и практики ее применения с указанием позитивных и негативных тенденций в ее развитии, определением основных количественных и качественных параметров, «проблемных зон».

Основную часть концепции правозащитной политики можно поделить на шесть крупных разделов:

- I. Общие начала наказательной политики.
- II. Содержание карательно-правовой политики.
- III. Основные направления политики государства в сфере правового наказания.
- IV. Предложения по совершенствованию системы правового наказания в законодательстве Российской Федерации.
- V. Приоритеты развития системы наказания в законодательстве субъектов РФ.
- VI. Методика определения эффективности действия системы правовых наказаний в России⁴.

Раздел I должен содержать дефиниции и характеристику таких основополагающих понятий, как правоохранительная политика, наказательная политика, уголовно-правовая политика, правовое наказание, система правовых наказаний, цели и функции наказания, общеправовые принципы построения системы правовых наказаний, приоритеты развития и совершенствования системы наказания, карательная функция государства, механизм реализации системы правовых наказаний, система юридической ответственности, восстановление права и др.

В концепции необходимо также определить цели и задачи наказательной политики. Так, в качестве основополагающих задач можно обозначить следующие: создание концептуальных основ для формирования единой научно обоснованной системы наказания в российском законодательстве; обеспечение надлежащего правового механизма реализации наказаний; минимизация и экономия репрессивного действия права и государства; обеспечение режима законности и справедливости правового наказания; совершенствование системы гарантий по реализации принципа неотвратимости наказания; повышение качества отправления правосудия по уголовным и административным делам; создание механизма предотвращения совершения правонарушений в будущем; приведение системы правового наказания в соответствие с международными стандартами и др.

Вслед за целями и задачами следует установить принципы наказательной политики и круг субъектов ее формирования и реализации. Основными субъектами формирования наказательной политики в России выступают следующие: Президент РФ; Федеральное Собрание РФ; Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ; законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ; Уполномоченный по права человека в Российской Федерации, Уполномоченный по правам ребенка в Российской Федерации, Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей; органы прокуратуры; адвокатура; нотариат; правозащитные организации; иные субъекты гражданского общества, включая политические партии, профсоюзы, общественные объединения, коммерческие организации.

В разделе II предлагается раскрыть структуру и состав системы правового наказания в целях ее совершенствования, а также охарактеризовать ее подсистемы (уголовную, административную, дисциплинарную и гражданско-правовую), обозначить средства оптимизации системы наказаний – концепции, программы, мониторинг состояния законодательства в сфере наказания, экспертиза нормативно-правовых актов, планирование, прогнозирование и др.

Раздел III должен содержать описание основных форм реализации наказательной политики (правотворческой, правоприменительной, интерпрета-

ционной, воспитательной) с указанием их специфики и перспектив развития. Также надлежит раскрыть сущность и содержание наказательной политики применительно к различным сферам общественной жизни – в сфере экономической деятельности, в сфере государственной службы, в области политики, в сфере нарушения прав несовершеннолетних и т.д. Здесь представляется желательным изложение научных основ формирования наказательной правовой политики, финансово-материальных и организационно-структурных вопросов ее осуществления. Отдельное внимание должно быть уделено информационному обеспечению реализации политики государства в сфере правового наказания.

В разделе IV концепции целесообразно рассмотреть систему мер и предложений по совершенствованию и развитию отдельных подсистем правового наказания по отраслям – в уголовном праве, административном праве, в трудовом праве, в гражданском праве и др.

Раздел V должен быть направлен на установление целей, задач и приоритетов осуществления политики правового наказания на региональном уровне. При этом надлежит указать основных участников формирования и реализации такой политики в субъектах Федерации, обозначив основные формы их взаимодействия с федеральными государственными институтами.

В разделе VI необходимо предусмотреть систему критериев оценки эффективности принимаемых отдельных мер по совершенствованию системы правового наказания и механизма реализации ее в целом. В качестве основополагающего критерия можно предложить использовать уровень «правовой защищенности» интересов личности, общества и государства от противоправных посягательств. В качестве дополнительных критериев, конкретизирующих и развивающих основной параметр оценки, можно назвать следующие: качество правосудия; доступность юридических услуг для населения; степень активности правозащитных организаций; число повторных обращений за защитой права; общее число нарушений закона в той или иной сфере (в первую очередь нарушений, посягающих на права и свободы личности); наличие альтернативных лишению свободы мер наказания; результативность их использования на практике и др.

Представленная структура проекта концепции наказательной политики государства является примерной и требует обсуждения, доработки и развития. При этом основная задача формирования концепции политики в сфере правового наказания сегодня заключается в обеспечении системного и научно обоснованного видения проблемы опережающего развития системы охраны права, в создании идейно-теоретического фундамента реализации карательной функции Российским государством.

¹ См.: Малько А.В., Нырков В.В., Родионова А.С. Система правовых наказаний: общетеоретический подход к формированию понятия // Наказание и ответственность в российском праве / под ред. А.В. Малько. М., 2014. С. 36.

² См.: Родионова А.С. Система наказаний в российском праве (общетеоретический аспект): дис. ...канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 137.

³ См.: Синюков В.Н. Правоохранительная система России: необходимость концептуальных перемен // Правоохранительная политика в России: проблемы теории и практики / под ред. А.В. Малько. Тамбов, 2010. С. 46.

⁴ См.: Родионова А.С. Указ. раб. С. 139.

В.А. Телегина**ЗНАЧЕНИЕ НРАВСТВЕННЫХ НАЧАЛ
В СТАНОВЛЕНИИ И РАЗВИТИИ
ИНСТИТУТА МЕДИАЦИИ В РОССИИ**

Статья посвящена анализу особых условий становления и развития медиации в России. Формулируется вывод о взаимной связи нравственных начал процедуры медиации, ее понимания обществом, признания и дальнейшего развития.

Ключевые слова: медиация, социальный институт, правовой институт, нравственные начала.

V.A. Telegina**MORAL PRINCIPLES SIGNIFICANCE FOR FORMATION
AND DEVELOPMENT OF MEDIATION IN RUSSIA**

This article is devoted to particular conditions of formation and development of mediation in Russia. It analyzes mutual connection of moral principles in mediation procedure, its public awareness, recognition and further development.

Keywords: mediation, social institution, legal institution, moral principles.

Несмотря на то, что в России более 20 лет предпринимаются попытки введения альтернативных примирительных процедур урегулирования споров, должного распространения они так и не получили. Наибольший интерес сегодня вызывает процедура медиации.

Принятие Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» (в ред. от 23 июля 2013 г.)¹, а также закрепление норм о медиации в материальном и процессуальном законодательстве должны были стать отправным моментом для внедрения и распространения ее на практике. Однако ни попытки отдельных регионов пропагандировать и развивать медиацию, ни внимание со стороны ученых должного эффекта пока не дали. Причины такого положения лежат в разных плоскостях: правовой, процессуальной, социальной, нравственно-этической, образовательной и носят особенный, присущий только России характер.

В современном понимании медиация стала развиваться во второй половине XX столетия, прежде всего, в странах англо-саксонского права: США, Австралии, Великобритании, после чего получила распространение в Европе, Японии, Китае. Первые попытки применения медиации, как правило, касались разрешения споров в сфере семейных отношений. Однако впоследствии медиация получила признание при разрешении более широкого спектра конфликтов, начиная от споров в местных сообществах и заканчивая сложными многосторонними конфликтами в коммерческой и публичной сферах. Примечательно, что процедура примирения в этих странах была обусловлена национальными традициями, вследствие чего медиация начала там развиваться в первую очередь как социальный институт. Правовое регулирование сформировалось позже как необходимость государственного закрепления востребованных обществом альтернативных процедур разрешения правового конфликта.

© Телегина Валентина Александровна, 2015

Кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры административного и муниципального права (Орловский гос. университет); e-mail: tel-va61@mail.ru

В России инициатором формирования данного института стало государство, принявшее федеральный закон, регламентирующий порядок проведения медиации. Однако при отсутствии исторического опыта, культуры, глубоких знаний в этом вопросе, сознание нашего общества оказалось не готовым к пониманию ее сущности и значения. До сих пор большая часть населения либо ничего не знает о медиации, либо только слышала о ней. В таких условиях она будет развиваться очень медленно и трудно.

Рассматривая медиацию с точки зрения социального и правового института, Е.И. Носырева отмечает, что в медиации существует как объективная, так и субъективная социальная потребность. Процедура медиации необходима для разгрузки судебной системы. Гражданам с ее появлением предоставляется выбор способа разрешения спора, зачастую более щадящий и гуманный. Добровольное примирение исчерпывает конфликт, тогда как после судебного решения он, как правило, остается неразрешенным. В России необходимо формирование особой культурной среды, системы ценностей и этических норм, направленных на урегулирование конфликта на основе взаимопонимания, сотрудничества, стремления к согласию. Это одно из условий определения медиации как социального института. К сожалению, в России оно находится в зачаточном состоянии. Еще одним условием является наличие необходимых ресурсов – материальных, финансовых, трудовых и т.д. Сегодня они либо отсутствуют, либо только формируются. Именно поэтому медиация не распространяется повсеместно, не имеет единообразной практики введения и применения. Таким образом, медиация как социальный институт в нашей стране находится в стадии становления².

Между тем, с точки зрения правового института, медиация в России состоялась. Создан и действует не только соответствующий закон, но и сформировалась самостоятельная, специальная группа норм, определяющая медиацию как институт и как процедуру³. Столь уникальная ситуация и породила основные проблемы развития медиации в России.

В настоящее время никто из ученых не отрицает значимость этого института. Основная работа по его внедрению ведется специальными центрами медиации и судебными органами, но следует искать и другие пути. Заслуживают внимания попытки заинтересовать процедурой медиации адвокатов, нотариусов, третейские суды. Возможно, начинать надо было с предварительной широкой пропаганды ее в обществе. Необходимо сформировать понимание социальной значимости и нравственно-этических основ института медиации, гуманности процедуры ее проведения, максимально бережного подхода к конфликтующим сторонам. Поэтому государству, правоприменителям, общественным организациям, учебным заведениям юридического профиля следует не только информировать общество о самой процедуре, но и давать характеристику ее социального назначения. В этом вопросе следует согласиться с Президентом Национальной организации медиаторов Ц. Шамликашвили, которая считает, что любые усилия власти по введению инноваций, по модернизации не могут быть эффективными без формирования культуры социального партнерства в обществе, без развития менталитета сотрудничества, а именно этому способствует институт медиации⁴.

Важнейшим является вопрос подготовки медиаторов. Сейчас этим занимаются несколько центров медиации, они же организуют обучение на специализированных курсах в регионах. Обучение по российским меркам довольно доро-

гостящее, а потому не столь доступное. В некоторых вузах ведутся спецкурсы по медиации. Учитывая то, что медиативная процедура носит комплексный характер, требующий знаний в области права, психологии, коммуникаций, переговорных технологий, обязательен высокий профессиональный уровень медиаторов. Для подготовки кадров и распространения медиации в России следует давать знания юристу уже во время обучения в юридическом вузе повсеместно. К примеру, в школах права США в учебной программе есть дисциплина по альтернативному разрешению правовых споров. В Израиле, где медиация стала внедряться с 1992 г. и в настоящее время известна «практически каждому органу власти, компании, человеку в стране», курс медиации включен в программу всех юридических вузов и колледжей. Знакомство с этим предметом необходимо при получении любой научной степени⁵. Обучать студентов следует не только теории, но и практике такой процедуры в рамках студенческих юридических клиник. В этом случае изначально у будущих юристов будет формироваться культура разрешения правового спора, что сыграет важную роль в развитии общественных отношений.

Зарубежная практика успешного развития медиации наглядно доказывает, что социальная востребованность связана с вопросом доступности медиации для всех слоев населения, что в значительной мере зависит от возможности ее оплаты. Так в Великобритании, Бельгии, Финляндии, Швейцарии, помимо частных медиаторов, эта процедура проводится в рамках оказания бесплатной юридической помощи либо государство субсидирует оплату проведения медиации⁶. В Республике Беларусь государство производит возврат 50% государственной пошлины от суммы, по которой достигнуто медиативное соглашение по хозяйственным спорам. В результате путем медиации разрешается треть таких споров. У.Б. Филатова обоснованно считает, что «пока процедура медиации будет коммерческой, а решения, принимаемые в ее результате, не будут носить гарантированный характер, данная процедура не будет популярна в России»⁷. Этот вопрос нуждается в серьезном осмыслении.

Следует обратить самое пристальное внимание на нравственно-правовые нормы деятельности посредников, осуществляющих деятельность по обеспечению проведения процедуры медиации в России. Несмотря на то, что в Законе о медиации нет прямого закрепления нравственных требований к проведению медиатором своей деятельности, они прослеживаются в целях, задачах и принципах примирительных процедур и свои истоки берут из Европейского Кодекса поведения медиатора (European Code of Conduct for Mediators)⁸. Так, базовыми принципами деятельности посредника являются независимость и беспристрастность, недопустимыми считаются любые личные или деловые отношения с одной из сторон. Закреплен принцип конфиденциальности, в соответствии с которым медиатор должен хранить в качестве конфиденциальной всю информацию, за исключением случаев, если на это имеется согласие другой стороны или этого требует закон.

Деятельность медиатора в споре должна отвечать следующим требованиям: честность и искренность по отношению к сторонам и иным участникам процедуры медиации; определение своих действий и высказываний с опорой на безусловное уважение к независимости и индивидуальности каждой из сторон; обеспечение сторонам возможности свободного выражения собственных мнений, видения проблемы, ситуации, принципов, убеждений, ценностей; ненавязы-

вание сторонам процедуры медиации своих личных представлений и оценок (моральных, политических, религиозных и иных); необходимость обеспечения равноправия сторон в процедуре медиации; следование принципу «не навреди»; избегание оценочных, грубых, резких суждений. Таким образом, государство попыталось само закрепить важные, общепринятые нравственные ценности в качестве основ медиации, но сделало это «искусственным путем». Теперь необходимо убедить общество в полезности медиации и тождественности нравственных посылов закона с общественными интересами.

Отчасти содействовать этому могла бы реклама, но она должна иметь четкую социальную направленность. Федеральный закон от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» (в ред. от 31 декабря 2014 г.)⁹ в ст. 30.1 гл. 3 накладывает только определенные ограничения на рекламу проведения процедуры медиации, касающиеся профессиональной подготовки медиатора, запрета утверждения о преимуществе медиации с другими способами урегулирования.

Анализ Европейского Кодекса поведения медиатора, предназначенного для применения во всех видах медиации по гражданским и коммерческим спорам, демонстрирует иной подход к рекламе деятельности медиаторов. Так, они вправе рекламировать и продвигать свои услуги профессиональным, правдивым и достойным образом, в рекламировании процедуры медиации медиатор должен быть честен. Любая его реклама по поводу предлагаемой услуги должна быть правдивой. Медиатор не должен давать какие-либо обещания и гарантии. Ему нельзя использовать имена своих клиентов для рекламы без их согласия. То есть в принципах рекламы медиации отражены нравственно допустимые нормы поведения медиатора, что в конечном итоге воздействует на общественное сознание, на формирование положительного восприятия, интереса и признания медиации в целом. В сложившихся условиях нам следует обратить внимание на этот опыт.

Сегодня медиация нуждается в исследованиях по разным научным направлениям. Учитывая особенность становления медиации в России, необходимо ориентировать ее развитие в соответствии с общественными потребностями. Для этого содержание процедуры медиации, ее правовое закрепление, государственная политика должны базироваться на нравственных началах в соответствии с особенностями традиций и ценностями российского общества. Только в этом случае уровень востребованности медиации будет повышаться.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31, ст. 4162.

² См.: Носырова Е.И. Становление института медиации в России // Развитие медиации в России: сборник статей / под ред. Е.И. Носыровой, Д.Г. Фильченко. М.; Берлин, 2012. С. 5–6.

³ См.: Там же. С.7.

⁴ См.: Сотрудничающее право» (интервью с Ц. Шамликашвили, основателем и научным руководителем Научно-методического центра медиации и права, президентом Национальной организации медиаторов, научным руководителем Федерального института медиации) // Новая адвокатская газета. 2013. № 14. Июль.

⁵ См.: Сну Д. Важно сделать медиацию серьезной профессией // Медиация и право. 2009. № 4. С. 54.

⁶ См.: Шереметова Г.С. Медиация как вид бесплатной юридической помощи // Арбитражный и гражданский процесс. 2014. №1.

⁷ Филатова У.В. Медиация как способ урегулирования споров между сособственниками в праве общей собственности // Российский судья. 2013. № 7. С. 27.

⁸ Европейский Кодекс поведения медиатора (European Code of Conduct for Mediators) (разработан инициативной группой практикующих медиаторов (посредников) при поддержке Европейской Комиссии и принят на конференции в Брюсселе 2 июня 2004 г.) // Третейский суд. 2005. № 15. С. 160–162.

⁹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 12, ст. 1232.

К.В. Чилькина

СИСТЕМА ОБЯЗАТЕЛЬНОГО СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ: ОРИЕНТАЦИЯ И ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ*

В статье рассматривается процесс организации и развития системы обязательного социального страхования в России в начале XX в.; анализируется степень заимствования зарубежного (немецкого и австрийского) опыта в процессе создания российской системы обязательного социального страхования. На основе архивных данных выявляются специфические для России начала XX в. проблемы в организации системы обязательного социального страхования.

Ключевые слова: обязательное социальное страхование, больничные кассы, страховые взносы, немецкое Имперское бюро страхования, российский Совет по делам страхования рабочих.

K.V. Chilkina

SYSTEM OF OBLIGATORY SOCIAL INSURANCE IN THE RUSSIAN EMPIRE: ORIENTATION AND BECOMING PROBLEMS

In article process of the organization and development of system of obligatory social insurance in Russia at the beginning of the XX century is considered. Process and extent of loans foreign (German and Austrian) experience in process of creation of the Russian system of obligatory social insurance is analyzed. On the basis of contemporary records the beginnings of the XX century of a problem specific to Russia in the organization of system of obligatory social insurance come to light.

Keywords: obligatory social insurance, hospital cash desks, insurance premiums, German Imperial bureau of insurance, Russian Council for affairs of insurance of workers.

Вторая половина XIX в. в Европе прошла под знаком решения рабочего вопроса, под которым в широком смысле слова понимали улучшение условий труда и быта работающего по найму населения. В отдельных странах, в частности Англии, уже в первой половине XIX в. принимались соответствующие законы. Определенные шаги в этом направлении делали Пруссия, Австрия, Бавария и др.

Одним из способов решения рабочего вопроса было введение обязательного социального страхования. В этом в последнее тридцатилетие XIX в. успешно продвигалась Германия, которая и стала ориентиром для России в плане развития системы обязательного социального страхования. Здесь ранее уже сложились предпосылки для введения этой системы. На практике апробировались отдельные институты, позже ставшие основными в системе обязательного социального страхования. Как отмечал в 1903 г. В.П. Литвинов-Фалинский, «в этом отношении опыт Германии имел громадное практическое значение для прочих стран ...практические достоинства и недостатки испытанных в Германии систем настолько выяснились, что другим странам не приходится делать в этом отношении новых опытов, сопряженных с риском, а нередко и со значительными труд-

© Чилькина Ксения Владимировна, 2015

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры истории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия)

Работа выполнена по Заданию Министерства образования и науки РФ №2014/205 на выполнение государственных работ в сфере научной деятельности в рамках базовой части государственного задания по проекту «Проблемы международно-правовой политики и их влияние на национальное законодательство».

ностями»¹. Вторым зарубежным образцом для российской системы социального страхования была Австрия.

В Германии страховые товарищества и больничные кассы образовывались исходя из отраслевой принадлежности предприятий. Еще одной существенной особенностью немецкой системы социального страхования было распространение страховых обществ и больничных касс не только на промышленных предприятиях, но и в пределах отдельных местностей. Свод законов о страховании рабочих 1911 г. предусматривал местные больничные кассы, сельские больничные кассы, фабричные больничные кассы, цеховые больничные кассы (§ 225). Таким образом, практически все население Германской империи охватывалось обязательным социальным страхованием. В своде законов о страховании были прописаны обязанности населения создавать больничные кассы и обозначены их виды, назывались конкретные категории лиц, обязанных вступать в страховые кассы (§ 165–174). Кроме того, Имперское страховое бюро наделялось правом обязывать население к созданию общей местной или сельской больничной кассы (§ 232)².

В отличие от немецкой системы обязательного социального страхования российским законодательством предусматривалось создание только фабричных касс (при предприятии). К вопросу о различии российских и немецких законодательных норм, регулирующих деятельность фабричных больничных касс, необходимо отметить, что в немецком законодательстве предусматривались более высокие цензы как основание для образования больничной кассы на предприятии: в Германии владелец предприятия должен был организовывать больничную кассу в том случае, если на предприятии работали более 150 чел. (§ 245); российское законодательство обязывало работодателя к этому, если на предприятии работали более 200 чел. В том случае, если на российском предприятии работало менее 200 чел., это предприятие должно было прикрепляться к общей больничной кассе, организованной владельцами предприятий одной отрасли промышленности³.

В Австрии, в отличие от Германии, страховые товарищества образовывались исходя из территориального принципа. В Германии все предприятия попадали под действие законов об обязательном социальном страховании: они были разделены на категории по принципу степени опасности данного производства для жизни человека: чем выше была опасность производства, тем большую сумму взносов должны были уплатить участники страховых касс.

В России, хотя Закон 1912 г. об обеспечении по случаю инвалидности и обязывал владельцев предприятий организовывать страховые и больничные кассы, вопрос об отнесении того или иного предприятия к числу обязанных организовывать страховую и больничную кассу, оставлялся на усмотрение Присутствий по делам страхования (местное, губернское). Правление же Присутствия находило множество причин не обязывать предприятие к организации страховой и больничной кассы. В частности, к таким причинам относились: территориальная «разбросанность» предприятий (так, например, в 9 уездах располагалось 24 предприятия); незначительное число рабочих; отсутствие заявлений владельцев о желательности устроить и обеспечить финансовую устойчивость больничной кассы; разнообразный характер производств и местных условий; плохое состояние дорог, отсутствие других связей, например, телефонных, железнодорожных («неудовлетворительность сообщений»)⁴. Отчасти данные решения касс можно было объяснить и влиянием на них позиции российских промышленников,

которые не все были готовы нести затраты по организации больничных касс и обеспечению рабочих при наступлении несчастного случая на производстве⁵. Ситуация осложнялась и тем, что Закон 1912 г. был принят накануне войны и многие работники промышленных заведений были призваны в армию. Российские архивы содержат многочисленные жалобы владельцев предприятий на решения фабричных инспекторов об уплате штрафа за неорганизацию больничной кассы на том основании, что число работников предприятия в 1914 г. уже не соответствовало численности работников по данным 1913 г.

Кроме того, использование немецкого опыта исключалось еще и по той причине, что в России была слабо развита статистика. Как отмечал управляющий отделом промышленности Министерства торговли и промышленности В.П. Литвинов-Фалинский, «вопрос о правильном распределении страховых взносов сводится к выяснению сравнительной опасности отдельных производств. Такие материалы еще не могли быть собраны в отношении русской промышленности, так как правильный тариф страховых премий вырабатывается на почве долголетнего практического применения закона о вознаграждении рабочих. У нас нет полной статистики несчастных случаев, а учет одних фактов несчастий без точного выяснения выплаченных потерпевшим рабочим вознаграждений не может служить достаточным основанием для установления правильных тарифов»⁶. Учет всех процессов, происходящих в социальном страховании, позволял планировать расходы госбюджета и бюджета страховых касс, несущих бремя этих расходов. Собственно планирование в системе обязательного социального страхования, по словам Т. Бедикера, отличало эту систему от системы призрения бедных, где нуждающиеся обеспечивались уже по факту⁷. В России наиболее полные переписи промышленности были проведены в 1900 и 1908 гг. Подготовленные специально для нужд социального страхования, они требовали денег, которых в начале XX в. в бюджете России было немного. Так, только в 1914 г. в Министерстве торговли и промышленности была подготовлена смета на 100000 руб. в целях ассигнования переписи рабочих в фабрично-заводских и горных предприятиях в связи с подготовительными работами к осуществлению законов о страховании на случай инвалидности и старости⁸.

В Германии именно наличие подробных статистических данных позволило быстро организовать систему обязательного социального страхования. На территории отдельных немецких государств и княжеств еще в XVIII в. статистика превратилась в науку. В первой половине XIX в. согласно немецкому законодательству о труде работодатель должен был считать численность своих рабочих, вести книги, где записывались необходимые данные о работниках. Систематически велся учет промышленных предприятий, разрабатывались и вводились в употребление таблицы степени опасности для жизни и здоровья определенного производства, от чего зависел и размер страховых взносов участников системы обязательного социального страхования и размер дальнейших страховых выплат.

Австрийская группировка промышленных заведений по районам, а не по отраслевой принадлежности совпадала, по мнению В.П. Литвинова-Фалинского, с группировкой промышленных заведений в российских страховых обществах. Наши страховые общества руководствовались примерным распределением по классам опасности промышленных заведений в Австрии, их многолетним опытом вознаграждения увечных рабочих. Однако в отличие от Австрии в России произошла замена пенсий единовременно уплачиваемым капиталом, без учета вероятной продолжительности жизни.

Российская специфика обуславливала обращение как к австрийскому, так и к немецкому опыту, адаптируя тот или иной элемент системы социального страхования под свои нужды. В частности, речь шла о выработке страховых тарифов. Так, Кавказский страховой комитет изначально ориентировался на австрийские тарифы, однако российские производства имели более высокую степень опасности, что отражалось и на коэффициентах опасности. Кроме того, в процессе выработки страховых тарифов имели значение и нормы законодательства об ответственности предпринимателей⁹.

Другой помехой в организации системы обязательного социального страхования в России было отсутствие специального государственного учреждения, занимающегося вопросами социального страхования, вплоть до 1905 г., тогда как выделение данного учреждения в отдельное ведомство свидетельствовало о понимании властью значения социального страхования для страны в целом.

В Германии Имперское страховое бюро было организовано в момент принятия закона о страховании от несчастных случаев в 1884 г. Это учреждение находилось в непосредственном ведении государственного канцлера как самостоятельное имперское министерство и деятельность его оценивалась и контролировалась Рейхстагом. Функции Имперского страхового бюро распределялись между отдельными палатами (сенатами), в которых участвовали и представители от работодателей, и представители от рабочих. Его компетенция была достаточно обширной. Ему принадлежало право законодательной инициативы, данное учреждение контролировало лиц, работавших в системе социального страхования.

Имперское страховое бюро давало комментарии по принципиальным вопросам и в случае, когда речь уже шла о результатах правоприменения, и в том случае, если нужно было толковать предписание закона. Кроме того, Имперское страховое бюро могло решать вопрос о распределении нагрузки возмещения итогов наступления социального риска. Апелляционный, судебный сенат (Spruchsenate) Имперского страхового бюро привлекался также к повторной экспертизе правовых актов.

В условиях, когда только формировалась практика регулирования вопросов, связанных с социальным страхованием, в академическом специальном образовании только появилась такая отрасль, как право страхования рабочих, Имперское страховое бюро выступало своеобразным флагманом в развитии данной сферы государственного управления. Деятельность первого президента Имперского страхового бюро Т. Бедикера (Tonio Bediker, 1843–1907 годы жизни) отличалась необыкновенным везением. По воспоминаниям современников, он имел редкий талант видеть теоретическую смысловую нагрузку закона, формулировать ее и реализовывать в практических мероприятиях. Т. Бедикер сотрудничал с автором первых законов о страховании Т. Ломанном, сподвижником О.ф. Бисмарка.

В России, несмотря на то, что первые законодательные меры по регулированию отдельных вопросов социального страхования начали предприниматься в 60-х гг. XIX в. (первый русский закон об обязательном социальном страховании был издан в 1861 г. и касался учреждения товариществ при казенных горных заводах, проекты более широкого применения страхового начала по обеспечению рабочих начали разрабатываться в начале 80-х гг., в 1888 г. был издан Закон об учреждении пенсионных касс для железнодорожных рабочих. Ответственность предпринимателей за несчастные случаи с рабочими устанавливалась

Законом от 2 июня 1903 г. и распространялась на всех фабрично-заводских и горно-заводских рабочих¹⁰), специального ведомства для решения вопросов социального страхования не было вплоть до 1912 г.

Управлением обязательного социального страхования в России с 1905 г. занималось Министерство торговли и промышленности (в этом же году и учрежденное). В 1907 г. были выработаны законопроекты о страховании рабочих от несчастных случаев и об обеспечении их на случай болезни, которые были проведены через законодательные учреждения¹¹. В связи с организацией страхового дела фабричные инспекции получили распространение на Кавказе, в Сибири и в Туркестане, организован за счет кредитов ряд промышленных выставок, произведена и издана подробная анкета отечественной промышленности и др.¹². Настоятельно требовалось создание специального учреждения, занимающегося исключительно вопросами обязательного социального страхования.

В 1908 г. Министерство промышленности и торговли инициировало создание Совета по делам страхования рабочих в связи с необходимостью введения в действие проектов положений об обеспечении рабочих на случай болезни и о страховании рабочих от несчастных случаев. Для заведования на местах обозначенными видами страхования предлагалось учредить Присутствия по делам страхования рабочих, о чем в Думу был внесен соответствующий законопроект (сам закон был принят в 1912 г.). Высшее заведование страхованием рабочими предлагалось сосредоточить в Министерстве промышленности и торговли. Выполнение задач по страхованию требовало создания дополнительного элемента в рамках структуры Министерства. Таким элементом должен был стать Совет по делам страхования рабочих. В обязанности Совета по делам страхования рабочих входили общее руководство и надзор за деятельностью местных учреждений по страхованию, оказание им врачебной помощи, разъяснение сомнений, возникающих при применении законов о страховании рабочих, издание в развитие этих законов правил, инструкций¹³. Однако Закон о Присутствиях, так же как и Закон о Совете по делам страхования рабочих, был принят только в середине 1912 г.

Выборы в члены российского Совета представителей от промышленности проводились так же как и в германское Имперское страховое бюро. Члены Имперских Страховых учреждений Германии избирались также правлениями страховых товариществ, а не общими их собраниями, что, несомненно, обеспечивало более справедливое их избрание и устраняло затруднения, связанные с созывом общих собраний учреждений.

В практике применения российского законодательства об обязательном социальном страховании существовало много вопросов, что вызывало необходимость обращения к зарубежному опыту. В частности, при том, что владелец предприятия обязан был обеспечить амбулаторным лечением членов больничной кассы, промышленники часто договаривались с владельцами частных клиник о том, что врачи последней будут оказывать врачебную помощь пострадавшим или работающим на их предприятии лицам. Однако часто заболевания требовали специализированной врачебной помощи, которую в конкретной частной лечебнице не могли оказать. Вставал вопрос о целесообразности заключения соглашения с отдельным лечебным частным заведением.

Практическое значение приобретали и вопросы толкования правовых терминов, например, «необходимые медицинские принадлежности». В Германии этот термин означал обеспечение больного материалами для пломбирования зубов,

причем дорогостоящими. В России такое лечение (даже без учета материалов) было дорогостоящим, требовало определенной врачебной квалификации и, как правило, не могло предоставляться больному. Вопрос о толковании этого термина излагался в ходатайстве в адрес Совета по делам страхования рабочих¹⁴.

Таким образом, в практике организации обязательного социального страхования в начале XX в. можно было проследить влияние как немецкого, так и австрийского опыта организации данной системы, но в силу ряда причин (к сожалению, не всегда способствующих организации системы обязательного социального страхования) Россия вынуждена была искать свой путь в организации обязательного социального страхования. К числу таких причин можно было отнести несвоевременную постановку вопроса об организации обязательного социального страхования в центре (при том, что аналогичный опыт зарубежных стран изучался, начиная с 60-х гг. XIX в.), достаточно медленные процессы принятия базовых в этой сфере законов, отсутствие полных статистических данных о российских промышленных заведениях, неготовность российских промышленников нести расходы по организации обязательного социального страхования, финансовая неспособность государственных учреждений на тот момент полноценно участвовать в системе обязательного социального страхования (что, например, также выражалось и в нехватке печатных экземпляров законов об обязательном социальном страховании, о которых в Министерство промышленности и торговли постоянно поступали запросы со стороны фабричных инспекторов, владельцев предприятий¹⁵). В целом все же можно отметить большую ориентированность российских законодателей и членов губернских Присутствий по делам страхования рабочих и служащих на германский опыт в организации данной системы в начале ее становления в России.

¹ Литвинов-Фалинский В.П. Организация и практика страхования рабочих в Германии и условия возможного обеспечения рабочих в России. СПб., 1903. С. 79.

² См.: Свод германских законов о страховании рабочих в издании 19 июля 1911 г. (Reichsversicherung sordnung). СПб., 1912.

³ См.: Хаконова И. Б. Больничные кассы в структуре страхования рабочих по Закону Российской империи «Об обеспечении рабочих на случай болезни» // Вестник Адыгейского государственного университета. Сер. 1: Регионоведение, философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2013. № 1. С. 48.

⁴ См.: Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. 23. Оп. 16. Д. 421. Л. 12. Об утверждении оснований для исчисления размера страховых взносов Харьковского окружного страхового общества.

⁵ Так, В.П. Литвинов-Фалинский отмечал, что немецкие промышленники были подготовлены к введению системы обязательного социального страхования предыдущей многолетней практикой участия в общественных союзах и предпринимаемыми шагами в деле обеспечения быта и условий труда рабочих.

⁶ См.: РГИА. Ф. 23. Оп. 16. Д. 367. Справка о деятельности Министерства промышленности и торговли.

⁷ Bodiker, Tonio Die Arbeiterversicherung in den Europäischen Staaten. Leipzig, 1895. S. 4.

⁸ См.: РГИА. Ф. 23. Оп. 16. Д. 375. Л. 156.

⁹ См.: РГИА. Ф. 23. Оп. 16. Д. 421. Л. 54. Об утверждении оснований для исчисления размера страховых взносов Харьковского окружного страхового общества.

¹⁰ См.: Вигдорчик Н. А. Государственное обеспечение трудящихся (итоги и перспективы социального страхования). Пг., 1917. С. 76.

¹¹ Однако, как отмечают специалисты, процесс принятия так необходимых законов был слишком длительным (см.: Хаконова И. Б. Особенности проведения страховой кампании по социальному страхованию рабочих в завершающий период Российской империи (1913–1916 гг.) // Вестник Адыгейского государственного университета. Сер. 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2013. № 2 (118). С. 274).

¹² См.: РГИА. Ф. 23. Оп. 16. Д. 367. Справка о деятельности Министерства промышленности и торговли.

¹³ См.: РГИА. Ф. 23. Оп. 16.

¹⁴ См.: Государственный архив Саратовской области. Ф. 401. Оп. 1. Д. 4. Л. 35, 35 об., 36.

¹⁵ См.: РГИА. Ф. 23. Оп. 16. Д. 375. Л. 28, 32.

Е.М. Терехов**СУДЕБНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ
КАК УСЛОВИЕ ОПТИМИЗАЦИИ
ПРАВОИНТЕРПРЕТАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

В статье исследуется сущность судебного конституционного контроля, выявляются проблемы при его осуществлении и предлагаются возможные пути их решения.

Ключевые слова: правоинтерпретационная деятельность, условия оптимизации правоинтерпретационной деятельности, конституционный контроль, судебная власть.

Е.М. Terekhov**JUDICIAL CONSTITUTIONAL CONTROL AS A CONDITION
OF OPTIMIZATION LAW-INTERPRET ACTIVITIES**

In the article examines the nature of judicial constitutional control, identifies challenges in its implementation and possible solutions. constitutional as a condition of optimization law-interpret activities.

Keywords: law-interpret activities, optimization conditions law-interpret activities, constitutional control, the judicial power.

Органами судебной власти дается огромное количество разъяснений по смыслу действующих нормативных правовых актов, однако единой правоприменительной практики пока не сложилось. Ежегодно увеличивается количество решений судов, имеющих в тексте ссылки на интерпретационные акты Конституционного Суда РФ. Это связано с тем, что правовое мнение высших судебных инстанций оказывается ключевым в спорных ситуациях.

Процесс издания актов, содержащих разъяснение смысла правовых норм, невозможен без знания подлинной воли законодателя. Усовершенствование правоинтерпретационной деятельности важно при применении права и регулировании конкретных жизненных отношений, что имеет большое теоретическое и практическое значение. Именно поэтому вопросы оптимизации правоинтерпретационной деятельности приобретают первостепенное значение.

А.В. Зимин предлагает под судебным конституционным контролем понимать не только деятельность по проверке на соответствие Конституции правовых норм, но и комплексную систему мер, направленных на реальное установление, поддержание, упрочение и восстановление конституционного порядка¹.

А.Д. Болевская рассматривает судебный конституционный контроль, как одну из форм правовой охраны Конституции, осуществляемую судом с целью ее неукоснительного соблюдения².

Д.Н. Вороненков определяет судебный конституционный контроль как средство правовой охраны Конституции, а также фактор стабильности и гарантии прогресса в развитии общества и государства³.

На наш взгляд, судебный конституционный контроль – правоинтерпретационная деятельность Конституционного Суда РФ (уставных судов субъектов РФ), осуществляемая в связи с проверкой нормативных правовых актов на соответствие Конституции РФ (конституций субъектов РФ).

© Терехов Евгений Михайлович, 2015

Преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин (Балаковский филиал Саратовской государственной юридической академии); e-mail: terekhov1989@yandex.ru

Судебный конституционный контроль необходимо признавать одним из условий, способствующих оптимизации правоинтерпретационной деятельности, поскольку его реализация позволяет упорядочить процесс толкования нормативных правовых актов, внося ясность в правоприменительную деятельность и облегчая ее.

В.М. Борзов указывал, что отсутствие судебного конституционного контроля и механизма его реализации приводит к негативным правовым последствиям⁴. Снижение качества правоинтерпретационной деятельности можно считать разновидностью негативных последствий.

Н.С. Бондарь приходит к выводу, что судебный конституционный контроль является «важным средством реализации конституционной доктрины демократического развития российской государственности и одновременно универсальным институтом разрешения социальных противоречий и конфликтов в системе властеотношений»⁵.

С одной стороны, судебный конституционный контроль представляет собой эффективное средство обеспечения верховенства Конституции РФ. В наши дни, наверно, нет такого государства, в котором отсутствовал бы отточенный подобный механизм.

С другой стороны, судебный конституционный контроль как условие оптимизации правоинтерпретационной деятельности необходим не только для выявления антиконституционных нормативных правовых актов. Он служит и барьером, ограничивающим деятельность некоторых государственных органов (должностных лиц). К примеру, для того чтобы Президент РФ не злоупотреблял предоставленными ему полномочиями, Конституционный Суд РФ вправе осуществлять проверку его правовых актов.

Согласно ч. 4 ст. 111 Конституции РФ после трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства РФ Государственной Думой Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы. В связи с этим Государственная Дума просила дать толкование этой конституционной нормы, а именно разъяснить, вправе ли Президент РФ вновь представить отклоненную Государственной Думой кандидатуру Председателя Правительства РФ и каковы правовые последствия трехкратного отклонения Государственной Думой одной и той же кандидатуры на указанную должность. В итоге Конституционный Суд РФ пояснил, что Президент РФ при внесении в Государственную Думу предложений о кандидатурах на должность Председателя Правительства РФ вправе представлять одного и того же кандидата дважды или трижды либо предлагать каждый раз нового. Право Президента РФ предлагать ту или иную кандидатуру и настаивать на ее одобрении, с одной стороны, и право Государственной Думы рассматривать представленную кандидатуру и решать вопрос о согласии на назначение – с другой, должны реализовываться с учетом конституционных требований о согласованном функционировании и взаимодействии участников этого процесса, в т.ч. на основе предусмотренных Конституцией РФ или не противоречащих ей форм взаимодействия, складывающихся в процессе реализации полномочий главы государства и в парламентской практике⁶.

В советское время Верховный Суд СССР осуществлял функции конституционного контроля по требованию ЦИК СССР, издавая соответствующие интерпретационные акты. Характерно, что Верховный Суд СССР, используя судебный консти-

туционный контроль, мог по собственной инициативе приостанавливать действие правовых актов органов государственной власти, в т.ч. и союзных республик.

Исходя из того, что правовая охрана основ конституционного строя предполагает осуществление судебного конституционного контроля на федеральном (Конституция РФ) и региональном (основные законы субъектов РФ) уровнях, проблемой видится отсутствие конституционных (уставных) судов в некоторых регионах России. В отдельных субъектах РФ вышеуказанные суды просто не созданы. В других регионах они расформированы (к примеру, в 1994 г. был упразднен Конституционный Суд Мордовии). Изначально некоторые правоведы высказывали точку зрения, согласно которой конституционная (уставная) юстиция должна стать гарантом стабильности конституционного строя России, а не орудием в руках амбициозных политиков⁷.

В случаях, когда конституционный (уставной) суд субъекта РФ достаточно проблематично подчинить определенной политической воле, его можно попросту реорганизовать. Такой случай произошел в 2006 г. в Иркутской области, когда был отменен Закон об Уставном суде Иркутской области⁸. Такое решение обусловлено нежеланием региональных законодательных властей иметь контролера, осуществляющего посредством судебного конституционного контроля проверку их деятельности. Во многих субъектах РФ по вопросам исключительной компетенции принимается масса законов, которые никем не проверяются на предмет соответствия основному закону региона, соответствующие интерпретационные акты не выносятся. Правовая система региона буквально «утопает» в региональных законах, смысл части которых противоречит смыслу конституции (уставу) региона РФ. Суды не знают, на какой закон сослаться при вынесении решения.

Мы приходим к выводу, что, несмотря на всевозможные попытки политических деятелей втянуть конституционные (уставные) суды в свои игры, их функционирование во всех субъектах РФ позволит существенным образом не только расширить сферу осуществления судебного конституционного контроля, но и значительно усовершенствовать региональную правоинтерпретационную деятельность.

Представляет интерес также и зарубежный опыт. В Конституции США отсутствуют нормы, устанавливающие право Верховного Суда США на осуществление судебного конституционного контроля. Изначально предполагалось, что суды будут только толковать закон, воздерживаясь от участия в политических процессах, играя нейтральную роль в государственных делах, однако это предположение под действием эволюции правовой системы достаточно быстро утратило свой смысл.

Верховный Суд США превратился в относительно самостоятельный государственный орган, который способен ограничить власть Президента или Конгресса, используя судебный конституционный контроль. К примеру, рассматривая дело «Мербери против Мэдисон», суд признал закон Конгресса несоответствующим Конституции, создав, таким образом, прецедент для будущих подобных решений⁹.

С другой стороны, «в делах, касающихся федеральной Конституции, где внесение изменений законодательным путем практически невозможно, Верховный Суд часто отступает от своих прежних решений. Он учитывает уроки опыта и признает силу аргументов, считая, что метод проб и ошибок, столь плодотворный в физике, применим даже при отправлении судебной функции»¹⁰. Возможно, такая модификация судебных актов толкования Конституции позволяет при-

способиться к изменениям, происходящим в самом обществе, преимущественно в правовой и политической его сферах.

Д.К. Ярославцева замечает, что «специфической особенностью деятельности Верховного Суда США, определяющей его огромное влияние на положение дел в стране, является то, что он в процессе своей судебной деятельности осуществляет функцию конституционного контроля и надзора: решает не только судьбу дела на основе закона, но и в соответствующих случаях судьбу закона на основе его соответствия или несоответствия нормам федеральной Конституции посредством ее толкования»¹¹.

Специфика деятельности Верховного Суда США также заключается в том, что он может признать нормативный правовой акт не соответствующим Конституции в конкретный исторический период времени. К примеру, в начале XX в. Верховный Суд США признавал неконституционным и накладывал вето почти на все законодательство Конгресса, тем самым стремился оградить его экономические и иные интересы от действия сторонников социальных реформ¹².

В.М. Курицын и Д.Д. Шалягин считают, что как никакой другой государственный орган США, Верховный Суд наглядно демонстрирует в своих решениях переплетение политики и права, которые основаны на правовой составляющей и влекут далеко идущие правовые последствия¹³.

В рамках рассмотрения дела *Gates vs. United States* в 1957 г. участникам Коммунистической партии в Калифорнии были предъявлены обвинения в попытке свержения Правительства США посредством пропаганды экстремизма¹⁴. Позднее Верховный Суд США в своем разъяснении указал, что пропаганда принципов, которые не подразумевают конкретных насильственных действий, не может быть приравнена к экстремизму, так же как и любое лицо не может быть осуждено за свои убеждения, формально предполагающие насильственную смену правительства. Закон запрещает пропаганду и осуществление четких действий, направленных на силовую смену власти, а не на пропаганду убеждения отдельно от действий. В результате обвинения были сняты.

Все более очевидным становится тот факт, согласно которому по своей инициативе Верховный Суд США не принимает участия в рассмотрении дел, имеющих принципиальное политическое значение, однако другие органы государственной власти могут втянуть его в них и при возникновении указанной ситуации. На этот орган правосудия возлагается задача принятия грамотного решения, которое позволит не допустить накала политической обстановки в стране.

Подводя итог вышесказанному, заметим, что судебный конституционный контроль – правоинтерпретационная деятельность Конституционного Суда РФ (уставных судов субъектов РФ), осуществляемая в связи с проверкой нормативных правовых актов на соответствие Конституции РФ (конституций субъектов РФ). Его реализация позволяет упорядочить процесс толкования нормативных правовых актов, внося ясность в правоприменительную деятельность и облегчая ее.

¹ См.: *Зимин А.В.* Конституционный контроль в системе разделения властей: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 6.

² См.: *Болехивская А.Д.* Правовая охрана Конституции РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2006. С. 18.

³ См.: *Вороненков Д.Н.* Теоретические и нормативные основы судебного контроля в механизме разделения властей: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2009. С. 23.

⁴ См.: *Борзов В.М.* Контрольная функция суда // *Российская юстиция*. 1996. № 11. С. 21.

⁵ *Бондарь Н.С.* Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2008. С. 59.

⁶ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // Российская газета. 1998. 29 дек.

⁷ См.: *Гаджиев Г.А., Кряжков В.А.* Конституционная юстиция в Российской Федерации: становление и проблемы // Государство и право. 1993. № 7. С. 4.

⁸ См.: Закон Иркутской области от 1 июня 2000 г. № 32-ОЗ «Об Уставном суде Иркутской области». URL:www.docs.cntd.ru (дата обращения: 03.02.2014) (утратил силу).

⁹ См.: Дело «Мербери против Мэдисон». URL:www.justice-chife.ucoz.ru (дата обращения: 30.01.2014).

¹⁰ *Карлен Д.* Верховный Суд США // Государство и право. 1996. № 3. С. 56.

¹¹ *Ярославцева Д.К.* Судебный конституционный контроль в действиях Верховного Суда США: понятие, признаки, основные направления деятельности // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2012. № 4. С. 154.

¹² См.: *Егоров С.А.* Современная наука конституционного права США. М., 1987. С. 167.

¹³ См.: *Курицын В.М., Палягин Д.Д.* Опыт становления конституционализма в США, Японии и Советской России. М., 2004. С. 24.

¹⁴ *Gates vs. United States (1957)*. URL:www.supreme.justia.com (дата обращения: 17.10.2014).

А.А. Казарян

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ФАКТОРЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА РОССИИ

В статье рассматриваются виды влияния экономических факторов на государственно-территориальное устройство России. Обосновывается необходимость оказывания дополнительного внимания экономическим закономерностям, влияющим на государственно-правовую сферу.

Ключевые слова: государственно-территориальное устройство, экономика, федерализм, регионализация, федеративные отношения, экономический федерализм, зоны развития.

A.A. Kazaryan

ECONOMIC FACTORS OF THE STATE-TERRITORIAL STRUCTURE OF RUSSIA

The article discusses ways to influence of economic factors on state-territorial structure of Russia. This certain sort of mismatch leads to errors in the structure of the state and management organization that requires additional attention to economic laws affecting state and legal sphere.

Keywords: state-territorial structure, economy, federalism, regionalization, federal relations, economic federalism, development zone.

Любая организация территориального устройства и любой вариант внутри-государственных связей обусловлены рядом факторов политического, экономического, географического, демографического и иного содержания. По-разному проявляя себя и имея различную степень влияния, в конечном счете они служат фундаментом или ускорителем изменений в указанной сфере. На том или ином уровне развития и при определенных условиях доминирование одних может сменяться доминированием других. Однако всегда имеющими место быть остаются политические¹ и социально-экономические факторы.

Экономические закономерности играют чуть ли не определяющую роль во всех процессах, происходящих в государстве. Существует вполне обоснованное мнение, что в сохранении единства России сыграли роль экономические условия. Так, для получения реальных возможностей реализации полного суверените-

© Казарян Арамаис Амбарцумович, 2015

Соискатель кафедры теории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия); kazarian_a@mail.ru

та, помимо организационной обособленности самостоятельности, необходим еще и сильный экономический ресурс, которого, несмотря на все политические амбиции руководства субъектов федерации, не было. Кроме того, центральной власти удалось сохранить высоко централизованный механизм распределения ресурсов и удержать субъекты в едином государстве.

В настоящее время территориальная организация Российской Федерации, кроме привычных и известных всем субъектов, включает в себя и экономическую организацию государственной территории, представляющую собой крупные экономические районы, которые складываются объективно по результатам территориального размещения производительных сил. Однако юридически формализованных понятий, хотя бы близко отражающих территориальное образование на основе экономических факторов, пока, к сожалению, нет. Так, например, законодательно не закреплено понятие «экономический район» как территориальное образование, отсутствует определение органов управления в них и т.п. Тем не менее, именно по районам ведётся экономическая, социальная, политическая, демографическая диагностика их развития, группируется статистическая информация.

В России к середине XIX в. разрабатываются теоретико-методологические основы и принципы экономического районирования, в рамках которого специализация развития района предопределяется его ресурсно-сырьевым потенциалом.

В советский период регионы рассматривались как совокупность географически сопряженных производственно-технологических площадок, совместно обеспечивающих сбалансированность и самодостаточность экономики, ее динамичный рост. В силу этого региональное развитие страны осуществлялось как плановое размещение на территории производительных сил. В первую очередь, исходя из этого, по территории распределялось население (в советский период были осуществлены масштабные миграционные программы по освоению северных и восточных земель, проведена урбанизация страны), устанавливались инвестиционные приоритеты и сроки проектного освоения отдельных территорий².

В конце 1990 – начале 2000-х гг. государственная политика регионального развития, основанная на целях и принципах предыдущего этапа развития страны, фактически исчерпала себя, а унаследованная Россией от Советского Союза региональная организация вступила в период масштабной перестройки, что выразилось в формировании нового геополитического и экономического пространства; изменениях государственного устройства, в т.ч. административных и бюджетных отношений центра и регионов; в иной регионализации России, в ходе которой появляются новые регионы как культурные и социально-экономические образования, выстраиваемые на основе общей социальной и хозяйственной жизни поверх старых административных границ. Однако унаследованное от советских времен понятие «регион» в российской науке осталось, развивалось и весьма продуктивно использовалось. Появилось его доктринальное определение как части территории Российской Федерации, обладающей общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий³.

В условиях России с ее огромной территорией и ресурсным потенциалом невозможно просто определить точку размещения промышленного производства, необходимо многофакторное сравнение природных ресурсов с целью выбора тех из них, которые обеспечивают получение наибольшего экономического эффекта

с учетом состояния конкретной рассматриваемой части территории. И все же региональная организация Российской Федерации во многом сформировалась в эпоху плановой индустриализации.

В настоящее время, принимая и используя имеющийся вариант регионализации, федеральная власть разрабатывает и внедряет наиболее оптимальные способы управления территориями и их экономическим потенциалом, а также концепции социально-экономического развития регионов. Проведенный анализ нормативно-правовых актов, регламентирующих вопросы территориального развития России, дал нам возможность говорить о двух направлениях влияния экономического фактора на организацию управления территориями: а) создание особых территорий; б) воздействие на организацию управления на трех уровнях: федеральном, субъектном, муниципальном.

Примером первого направления может служить создание особых экономических зон. В соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (в ред. от 23 июля 2013 г.)⁴ под особой экономической зоной признается часть территории Российской Федерации, которая определяется Правительством РФ и на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности, а также может применяться таможенная процедура свободной таможенной зоны. Особые экономические зоны создаются в целях развития обрабатывающих, высокотехнологичных отраслей экономики, туризма, санаторно-курортной сферы, портовой и транспортной инфраструктур, разработки технологий и коммерциализации их результатов, производства новых видов продукции. Этим же Законом вводится понятие «кластер», который рассматривается как совокупность экономических зон.

Второй вариант влияния экономики на отношения государственно-территориального устройства просматривается в построении особых экономических отношений между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации, которые получили название «экономический федерализм», который введен впервые именно в России. Он используется для отражения всего многообразия экономических взаимоотношений между существующими уровнями Федерации, а также функционирования децентрализованной системы управления региональным экономическим развитием в стране⁵ и представляет собой «способ создания и распределения ресурсных возможностей между территориально-распределенными уровнями публичной власти, когда они обладают собственной ресурсной базой, формируемой и управляемой ими в условиях неукоснительного обеспечения гарантий их самостоятельности и взаимного учета их экономических интересов»⁶.

Содержание экономического федерализма в России сводится к направлению «централизации» в государственном устройстве, выделенном нами ранее по отношению к политическим факторам, в налогово-бюджетной централизации и усилении контроля за действиями региональных властей, что выражается в следующем: сформированной системе бюджетного федерализма, основанной на полноте полномочий центральных органов и подробной регламентации расходных бюджетных полномочий, которые могут быть изменены односторонними решениями органов государственной власти Федерации; четком разграничении полномочий по регулированию государственной собственности, находящейся в ведении органов государственной власти федерального уровня и уровня субъектов Федерации, и управления отдельными ее объектами, что делает практически невозможным самостоятельное правовое регулирование указанной сферы

региональными властями, за которыми остается регулирование ограниченного круга вопросов разграничения государственной собственности субъекта Федерации и муниципальной собственности на территории субъекта Федерации, кроме собственности на природные ресурсы.

Несмотря на жесткость формирования федеративных отношений в этой сфере, все же такая их модель формально соответствует Конституции, допускающей централизацию функций и полномочий федеральных органов власти, и сходна с моделью федеративных отношений ФРГ.

Экономические факторы проявляют себя в процессе образования т.н. «сложносоставных» субъектов, появляющихся в ходе объединения субъектов РФ. Логика его действия практически везде одинакова. В качестве дополнительного выступает этнический фактор. Это можно продемонстрировать на примере объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа, где основанием выступали экономические факторы, а катализатором объединительного процесса – социально-этнические предпосылки.

Коми-Пермяцкий автономный округ единственный из числа финно-угорских округов, где «титульный» этнос является доминирующим. Статус национально-территориального образования и статус самостоятельного субъекта РФ, с точки зрения политических возможностей, могли дать гораздо больше преимуществ, по сравнению с административно-территориальным, да еще в составе другого субъекта. Тем не менее, именно этническое население округа было единодушным в принятии решения об объединении. Здесь нельзя исключать и административного ресурса, но, видимо, социально-экономические перспективы важнее организационной самостоятельности.

В экономическом плане округ был дотационным субъектом Федерации, 80% промышленных предприятий являются структурными подразделениями компаний, зарегистрированных в Пермской области, а потому почти вся добавленная стоимость уходила в налогооблагаемую базу области. Поэтому в этом случае объединительный процесс имеет, прежде всего, причину в финансово-экономической сфере. Ведь наличие субъектов со слабой экономикой тяготит федеральный бюджет, а с объединением возможно уменьшение размера финансовой помощи вновь образованному субъекту. Объединившиеся же субъекты рассчитывают на получение максимальных финансовых преимуществ.

Можно утверждать, что современное территориальное развитие Российской Федерации строится, прежде всего, с учетом экономического фактора. Правда, здесь речь идет не об изменениях территориального состава и появлении нового уровня территориального устройства, а о преобразованиях управления соответствующими регионами, приоритетах управления и задачах. Так, например, этот вопрос регулируется Федеральным законом от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (с изм. от 9 июля 1999 г.)⁷, Концепцией долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г.⁸, на основании которых принимаются соответствующие стратегии социально-экономического развития субъектов РФ или региона⁹.

На уровне муниципалитетов также имеют место изменения управления в связи с действием экономических факторов, связанные с созданием т.н. зон 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»¹⁰ таковыми являются часть территории субъекта РФ, на которой в целях ускорения его социально-экономического развития путем формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций в его экономику резидентам зоны территориального развития оказывается государственная поддержка.

Создание зоны территориального развития допускается на территории одного или нескольких муниципальных образований, если такие муниципальные образования являются муниципальными районами или городскими округами. Перечень субъектов РФ, на территории которых допускается создание зон территориального развития, утверждается Правительством РФ. Субъекты РФ включаются в этот перечень на основе определенных экономических показателей за десятилетний период, предшествующий году утверждения данного перечня. Создание зоны территориального развития в конкретном субъекте должно быть предусмотрено утвержденной в установленном порядке стратегией социально-экономического развития субъекта РФ.

Для достижения целей Закона и социально-экономического развития субъекта на территории указанных зон применяется льготный (наиболее благоприятный) режим управления, особенно финансово-экономического сегмента, связанный с предоставлением дополнительных государственных гарантий и льгот по различным показателям.

Таким образом, сложность государственно-территориального устройства России предопределяется множеством условий, которые по-разному проявляют себя, но имеют определенные последствия. Последние выражаются в реально происходящих процессах изменения территориальной организации государства, влекущих появление новых регионов, районов, зон и т.д. Изучение и учет объективных экономических закономерностей развития территориальной организации власти и их соответствующее и грамотное отражение в действующем законодательстве позволило бы более взвешенно подходить к решению задачи по оптимизации организации власти, обеспечению ее разноуровневых связей и эффективности управления.

¹ См.: *Казарян А.А.* Политические факторы федерализма России // Гуманизация образования (научно-практический журнал). 2014. № 4. С. 86–92.

² См.: *Шалимова Н.А.* Комментарий к Федеральному закону от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (постатейный). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См., например: Государственно-территориальное устройство России (экономические и правовые основы) / под ред. А.Г. Гранберга, В.В. Кистанова. М., 2003; *Гранберг А.Г.* Основы региональной экономики: учебник для вузов. 2-е изд. М., 2001. С. 16; *Кистанов В.В., Копылов Н.В.* Региональная экономика России: учебник. М., 2002. С. 25; *Мищенко В.В.* Экономика региона: учебное пособие. Барнаул, 2003. С. 45.

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30, ч. II, ст. 3127; 2013. № 30, ч. I, ст. 4064.

⁵ См.: *Хвоцин А.А.* Экономический федерализм и федеративные отношения в России: современное состояние и перспективы // Право и политика. 2006. № 12. С. 61–70.

⁶ Там же. С. 61.

⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 30, ст. 2871; 1999. № 29, ст. 3492.

⁸ См.: Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (в ред. от 8 августа 2009 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47, ст. 5489; 2009. № 33, ст. 4127.

⁹ См., например: Распоряжение Правительства РФ от 18 ноября 2011 г. № 2074-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 51, ст. 7542; Распоряжение Правительства РФ от 6 сентября 2011 г. № 1540-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Центрального федерального округа до 2020 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 39, ст. 5489; Постановление Правительства РФ от 7 декабря 2001 г. № 866 «О Федеральной целевой программе развития Калининградской области на период до 2015 года» (с изм. и доп., вступ. в силу с 7 января 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52, ч. II, ст. 4974; 2014. № 45, ст. 6220.

¹⁰ URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70000064/#ixzz2xqhKJ4fi> (дата обращения: 05.03.2014).

А.А. Самарин

ПРАВО И ЭКСТЕРРИТОРИАЛЬНОСТЬ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

В статье рассматриваются изменения в правовых системах различных стран под влиянием глобализации; анализируются современные тенденции в процессе интеграции различных государств; формулируется вывод о необходимости пересмотра традиционных представлений относительно принципа экстерриториальности.

Ключевые слова: глобализация, экстерриториальность, суверенитет государства, территория государства, негосударственное регулирование.

A.A. Samarin

LAW AND EXTRATERRITORIALITY IN THE LIGHT OF GLOBALIZATION

The article discusses the changes in the legal systems of different countries under the influence of globalization. The author analyzes modern tendencies in the process of integration of different states and makes a conclusion about the necessity of changes of traditional concepts of the extraterritorial effect of law.

Keywords: globalization, extraterritoriality, the sovereignty of the state, the territory of the state, non-state regulation.

Глобализация в политической, экономической и правовой сферах общественной жизни продолжает привлекать внимание представителей социальных наук. Ни о какой постглобализации спустя несколько лет после кризиса 2008 г. уже не идет речи. Более того, предложения создать единую систему предупреждения глобальных финансово-экономических кризисов постепенно перешли в итоговую фазу, но приостановлены из-за событий на Украине. Констатируя размытость параметров современной системы, с точки зрения традиционных представлений о глобальном порядке, ректор МГИМО А. Торкунов выделил одну константу, которая, по его мнению, становится все более доминирующей: «Речь идет о поистине драматической взаимозависимости и взаимообусловленности стран, международных процессов, экономики и политики»¹. Действительно, зависимость России и других стран от лидеров постиндустриальной экономики, обнаруженная в результате применения санкций против России, развеивает сомнения в осуществлении интеграционных процессов в ходе глобализации. Основой санкционной политики является не только возможность политического давления на страны Евросоюза со стороны США, но и универсализация права, которое все более приобретает транснациональный характер. При этом экстерриториальное действие правовых норм уже не считается чем-то исключительным.

Экстерриториальное действие юридических норм – полиструктурное, многоуровневое, полифункциональное, динамичное, межотраслевое явление, зависящее от международной политики и идеологических стратегий в развитии межгосударственных отношений. В условиях глобализации экстерриториальное действие юридических норм выступает важной составляющей взаимодействия правовых систем мира.

© Самарин Алексей Алексеевич, 2014

Специалист-эксперт Управления международных связей Федеральной службы по финансовому мониторингу, соискатель кафедры теории и истории государства и права (Нижегородская академия МВД России); e-mail: Alexey311@rambler.ru

Прежде всего, это касается развития прав человека – проблемы сколь актуальной, столь и вызывающей множество нареканий за односторонность и двойные стандарты². Известно, что одним из ведущих императивов многополярной глобализации является их защита. Права человека стали универсальным, экстерриториальным, надгосударственным принципом создаваемого глобального права. Идея о том, что концепция прав человека будет одной из основ будущей организации международного сообщества, неоднократно высказывалась как иностранными, так и отечественными авторами³. Например, М.В. Баглай полагает, что наблюдаемый сегодня процесс интернационализации прав человека в перспективе ведет к формированию единого правового статуса человека и гражданина – характерной черты цивилизации будущего: «Сегодня уже общепризнано, что права человека, в какой бы стране он ни жил, находятся под защитой мирового сообщества и являются достоянием всей цивилизации»⁴. Аналогично высказывается и В.А. Карташкин, который называет объективной тенденцией развития интеграцию всех государств в единое мировое сообщество. Создание мирового правового пространства будет опираться на конвергенции различных правовых систем и синтез всего лучшего. Оно, как отмечает В.А. Карташкин, коренным образом изменит понятия суверенитета и независимости, приведет к принятию схожих, а в ряде случаев и унифицированных законов, общепризнанных и конкретных правовых норм и принципов в сфере прав и свобод человека⁵.

Классический идеал европейского правового гуманизма выступает проводником глобализации, т.к. права человека признаны универсальной ценностью. Кроме того, как справедливо отмечает А.И.Овчинников, «правовое мышление имеет склонность к формализму, стандартизации, стремится рассматривать социальный мир с позиции всеобщего масштаба, с точки зрения универсальных шаблонов поведения. Результатом этого качества является глобальная унификация правовых режимов, универсализация институтов международного гуманитарного права, правового регулирования экономических отношений, правосудия, в результате которой правовые системы должны выйти из-под контроля отдельных государств и развиваться в соответствии с некоторым стандартным правовым эталоном»⁶. В перспективе этот процесс завершится формированием глобальной правовой системы, состоящей из правовых систем отдельных государств.

Благодаря идее универсальности прав человека глобализация приобретает публично-правовое измерение, хотя ранее считалось, что основой правовой глобализации станет развитие именно частного права и транснационального рынка. Как отмечается в исследовании Микеле де Сальвиа, «новаторский элемент Европейской конвенции о защите прав человека заключается в утверждении европейского публичного порядка за рамками национальных систем»⁷. При этом действенным правовым механизмом, обеспечивающим взаимодействие как правовых, так и судебных систем в этой сфере, выступил Европейский суд по правам человека. Создаваемая им судебная практика должна лежать в основе и национального законодательства, и национальной судебной практики.

Однако публично-правовой характер глобализационных процессов связан еще и с тем, что технологии и торговые связи опутывают мир новыми сетевыми структурами, делающими национальные границы прозрачными. Происходит трансформация статуса государства как главного субъекта международных отношений, изменяется объем суверенных прав государства⁸. Отсюда можно сделать вывод: если суверенные права государства уменьшаются, то права не-

государственных субъектов увеличиваются. Следовательно, возрастает объем экстерриториальной юрисдикции, т.к. связь территории и права осуществляется именно государством.

Как известно, экстерриториальность – это не только особые юридические преимущества (неприкосновенность личности и жилища, неподсудность местным судам по уголовным и гражданским делам, освобождение от повинностей, налогов и др.), взаимно предоставляемые государствами иностранным дипломатическим представительствам. Традиционно экстерриториальность — это еще и юридический статус физических или юридических лиц, учреждений либо объектов, изъятых из-под действия местного законодательства и подпадающих частично или в полном объеме под действие законодательства государства, носителями национальности которого они являются. Как отмечается в научной литературе, институт экстерриториальности возник в международном праве в период колониальной экспансии в виде капитуляций и сэттьментов – особых привилегий, предоставлявшихся колонизируемыми государствами иностранцам гражданам метрополий. Экстерриториальность выражалась в неподсудности указанных лиц местному суду, установлении над ними консульской юрисдикции освобождении от прямых налогов и т.д.⁹. Однако теперь экстерриториальная юрисдикция – это еще и юридические нормы надгосударственного, транснационального значения. Государства начали вступать в коммерческие отношения с транснациональными корпорациями, что привело к появлению концепции транснационального права¹⁰. Другие исследователи ведут речь о необходимости формирования новой области международного права – международном экономическом праве¹¹.

Процесс глобализации в наибольшей степени выражается в экономической и технологической сферах. В условиях глобализации экстерриториальность стала еще и характеристикой новых негосударственных видов правового регулирования. Рассмотрим их более подробно.

Общеизвестно, что в результате глобализации значительно усилились экономические и иные интеграционные связи между транснациональными корпорациями, особенно в финансовой сфере. В условиях информационно-технического прогресса появилась реальная возможность создать мировую базу данных на всех жителей планеты с целью ее использования в банковском бизнесе. Многие философы заговорили о перспективах мирового цифро-информационного концлагеря, необходимого для построения глобального общества потребления с манипулируемым сознанием. С целью противодействия этому 28 января 1981 г. под эгидой Совета Европы была принята Конвенция о защите физических лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера, направленная на защиту права человека, на неприкосновенность частной жизни применительно к автоматизированной обработке данных личного характера. Для этой цели необходим жесткий контроль государства. Парадоксально, но нашлись противники вмешательства государства в информационные процессы, в обмен информацией. Как правило – это представители либеральной философии общества. По их мнению, государственный суверенитет не распространяется на информационные сети, а киберпространство представляет собой некое вненациональное саморегулирующееся сообщество пользователей. Появляются утверждения, что суверенитет государств в его традиционном понимании размывается, а государственные границы постепенно превращаются в фикцию. Якобы формируется глобальная электронная среда, для деятельности в которой «границы государств уже не являются препятстви-

ем и которую можно вести в международном масштабе»¹². Думается, подобные утверждения в пользу экстерриториальности юрисдикции в Интернете не ведут к формированию демократического сообщества государств. Однако неизбежным является дальнейший рост негосударственного и соответственно экстерриториального регулирования в сфере электронной коммерции.

Разработкой нормативных предписаний относительно электронной коммерции занимаются свыше 20 международных межправительственных и неправительственных организаций¹³. При этом неправительственным организациям поручаются весьма серьезные проекты. Примером тому может служить Общество всемирных межбанковских финансовых телекоммуникаций (СВИФТ; SWIFT Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications) – организация, располагающая системой электронного перевода средств между участвующими в ней банками. СВИФТ является акционерным обществом, созданным по законодательству Бельгии. Основная его задача – скоростная передача банковской и финансовой информации на базе средств вычислительной техники.

Следует отметить, что порядок электронных расчетов не только для частных, но и для государственных финансовых учреждений устанавливает неправительственная организация, т.е. она формирует для своих участников обязательные условия деятельности в такой достаточно специфической сфере, как расчетно-финансовые отношения, где обычно преобладают императивные предписания в виде национального законодательства или международных договоров. Так же парадоксальной признается ситуация, при которой функции по международному нормированию в таком важном сегменте общественной жизни, как Интернет-пространство, приняла на себя не международная, а национальная неправительственная организация. Речь идет об американской Корпорации по распределению адресного пространства в сети Интернет (ICANN – Internet Corporation for Assigned Names and Numbers), осуществляющей регистрацию доменных имен в сети Интернет. ICANN установила порядок регистрации доменных имен и процедуру разрешения споров, связанных с их присвоением, т.н. Процедура UDRP; UDRP – Uniform Domain Name Dispute Resolution Policy (Единая методика рассмотрения споров о доменных именах), принятая Корпорацией по распределению адресного пространства в сети Интернет в 1999 г.). Как отмечают юристы, специфичность подобной ситуации состоит «в установлении монополии национальной организации применительно к сфере, затрагивающей важный сегмент международных отношений»¹⁴. Ее нормативные предписания и правила имеют экстерриториальное значение в силу отсутствия альтернатив у участников информационного пространства.

В отношении правового регулирования в сфере Интернет ученые предлагают использовать *lex electronica* или *lex informatica* – свод транснациональных правовых норм и торговых обычаев, применимых к сделкам в сфере трансграничной электронной торговли, созданный ее участниками для внутреннего пользования и применяемый арбитрами для урегулирования споров на основании намерений сторон. В его основу положено мнение о том, что для Сети оптимальной является саморегуляция, т.е. участники «Интернет-отношений» могут самостоятельно выработать систему нормативных предписаний и претворять ее в жизнь. Концепция «*Lex electronica*» в этой связи рассматривается как электронное «продолжение *lex mercatoria*», предназначенное для правового регламентирования торговых операций.

Следующим видом глобализационных тенденций в сфере экстерриториальной юрисдикции, в ходе которой значительно изменяется объем трансграничных связей и перемещений, является развитие транснациональных отношений. Речь идет о договорных, трудовых, семейных и иных отношениях, возникновение которых происходит вследствие усиления взаимозависимости юридических и физических лиц разных стран. Ученые-международники фиксируют необходимость признания новой области научного изучения права: науки о транснациональных (трансюрисдикционных) частноправовых отношениях¹⁵. Предметом изучения данной дисциплины должны стать правовые нормы и институты национального и иностранного права, применимые к регулированию всего разнообразия гетерономных, транснациональных, трансграничных, иначе – транс-юрисдикционных отношений (менее точно: отношений с «иностраным элементом») между частными лицами, среди которых следует рассматривать не только физических и юридических лиц, но и публично-правовые учреждения, включая государство, вступающее в частноправовые отношения. Предметом анализа данной науки охватывается и коллизионное право различных государств, и разнообразные нормы гражданского права, семейного, трудового, таможенного, валютного и т.п. отраслей права самых разных государств, применяемые к правоотношениям трансюрисдикционного характера. Важную роль играют здесь вопросы экстерриториального применения правовых норм, а также негосударственное правовое регулирование. Поэтому можно говорить о таком стратегическом приоритете глобализации, как усиление негосударственного регулирования правоотношений: от предписаний, являющихся результатом нормотворческой или правоприменительной деятельности государства и его органов следует отличать положения, возникшие в процессе деятельности самих участников делового оборота или организаций, их объединяющих, либо в связи с ней (обычные правила, заведенный порядок, договорные условия, арбитражная практика и др.). Несмотря на то, что государство имеет немаловажное значение в их реализации, возникают они самостоятельно и имеют экстерриториальное значение.

Одним из основных трендов и стимулов глобализации является упрощение торговли. С этой целью был создан ряд организаций международного значения, прежде всего ВТО. Право ВТО – это совокупность международно-договорных норм материального, процессуального и процедурного характера, закрепленных в нескольких десятках межгосударственных соглашений, в числе которых основополагающими выступают ГАТТ (ГАТТ, Генеральное соглашение по тарифам и торговле); ГАТС (ГАТС, Генеральное соглашение по торговле услугами); ТРИПС (Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности); ТРИМС (Соглашение по инвестиционным мерам, связанным с торговлей); АоА (Соглашение по сельскому хозяйству); СПС (Соглашение о санитарных и фитосанитарных мерах); ТВТ (Соглашение о технических препятствиях торговле); соглашения по субсидиям, антидемпинговым мерам, финансовому рынку.

Как отмечают авторы сборника, посвященного праву ВТО, в ряде случаев интересы международного торгового капитала, международных концернов и банков оказываются выше интересов населения конкретного государства – члена ВТО¹⁶. Например, тревогу у специалистов вызывают сведения о разработке пакета документов ВТО, в которых предусмотрено резкое ограничение суверенных прав государств на регулирование инвестиционных процессов на своих территориях. Согласно проектам этих документов зарубежные корпорации должны получить

право в судебном порядке оспаривать те национальные законы, которые снижают прибыли ТНК от производственно-инвестиционной деятельности в соответствующих странах, а также требовать компенсацию за понесенный ущерб и упущенную прибыль. Можно прогнозировать возникновение ситуации, когда принимаемые законы, направленные, например, на охрану окружающей среды или на защиту здоровья населения, могут быть отменены ВТО как «ограничивающие конкуренцию»¹⁷.

Как видим, в условиях глобализации существенно изменяется понятие «государственное пространство». Некоторые исследователи прямо говорят о трансформации государства в орган социально-экономического управления территорией, легитимность которого в глазах своего населения и внешнего мира должна определяться его социальной эффективностью, а не традиционными институтами международного права. Резкое снижение такой эффективности, по их мнению, может служить основанием для использования мировым сообществом (или отдельными его представителями) разного рода санкций, введения внешнего управления¹⁸.

В условиях глобализации граждане зачастую начинают воспринимать себя космополитически, забывая о суверенитете государства. «Если я разговариваю со своим парижским другом непосредственно или по электронной почте, когда нахожусь в Калифорнии; если я слежу за политическими и культурными событиями повсюду на земном шаре, не покидая дома; если данные, содержащие персональную информацию обо мне, используются правительствами и концернами на всем земном шаре, причем меня не ставят об этом в известность или я не хочу этому воспрепятствовать; если я, сидя дома, делаю покупки с помощью компьютера, то где я нахожусь в таком случае? Кто я?»¹⁹ – вопрошает Марк Постер. В результате меняется правопонимание: «Неважно, будут ли эти нормы устанавливаться частным предприятием или же чиновником администрации. Норма уже не будет проявлением суверенитета, она станет лишь фактором, снижающим степень неопределенности, средством сокращения расходов предприятия за счет достижения большей прозрачности»²⁰. Соответственно правовые нормы транснациональных корпораций порой выгодно отличаются от социальных гарантий национального государства.

Глобализация повлияла и на развитие процессов региональной интеграции. «Региональная экономическая интеграция, – отмечает В.М. Шумилов, – как проявление глобальной тенденции активно осуществляется на всех континентах, во всех «центрах экономической силы»²¹. Постоянно растет число региональных объединений межгосударственной интеграции – по состоянию на 1 января 2011 г. в мире было заключено 202 региональных торговых соглашения и 104 соглашения об экономической интеграции²². И глобализация, и региональная экономическая интеграция есть проявление различных этапов объективного процесса развития общества под влиянием интернационально развивающихся производительных сил, имеющих одни и те же истоки – качественные скачки, взрывы в развитии производства и рынка, сопровождаемые изменениями в общественных отношениях и общественном сознании»²³.

Процессы экономической интеграции на региональном и международном уровнях протекают в условиях правовой интеграции стран-участников, т.к. она требует создания единого (целостного) правового поля для развития интеграционных процессов. С этой целью создаются межгосударственные союзы с форми-

рованием наднациональной правовой системы. Наднациональность выражается в том, что государства сознательно передают выполнение части своих суверенных компетенций власти (внешней и высшей), которая институционализируется в пределах интеграционного сообщества²⁴. Делегирование суверенных компетенций не должно рассматриваться как уничтожение или ограничение суверенитета государства. По мнению Ю.М.Колосова, передача суверенных прерогатив никоим образом не влечет за собой каких-либо отрицательных, угрожающих последствий для суверенитета как неизменного качественного свойства государства, в силу которого оно способно на все больший и больший объем последовательных уступок полномочий; напротив, она ведет к утверждению его приоритетного значения по отношению к иным проявлениям государственности. «Посредством участия в организациях, наделенных наднациональными полномочиями, государства не только не претерпевают умаления своего суверенитета, но и приобретают право расширять сферу своих действий далеко за пределы территориального верховенства»²⁵. Пока государства-члены наднационального образования сохраняют суверенитет, они обладают способностью в любое время прекратить свое членство в нем. Отнять это право у суверенных государств нельзя, равно как и сами они от него отказаться не могут.

Право таких организаций имеет экстерриториальный характер и называется в литературе интеграционным или коммунитарным правом²⁶. В отличие от международного права его субъектами выступают не только государства и другие субъекты международного права, но и частные лица, на которые распространяются права и обязанности, налагаемые законодательной властью их национальных государств, а также наднациональной властью. Интеграционное право порождает правопорядок, субъектами которого являются государства, физические и юридические лица, реализующие интеграционное право в пределах коммунитарной территории, т.е. территории разных государств, наднациональной территории. Как правило, правовое регулирование, осуществляемое на ней, направлено в первую очередь на формирование единого рынка, а потому касается как вопросов публичного, так и частного права. Нормы интеграционного права создаются не государствами, а путем нормотворчества компетентных органов интеграционного объединения. Судебный и иной контроль за их исполнением возлагается также на органы этого сообщества.

Важнейшим признаком интеграционных процессов в праве является технико-юридическая универсализация, гармонизация и стандартизация правовых систем, что некоторыми правоведами воспринимается весьма негативно²⁷. Здесь речь идет, прежде всего, о формировании единого языка интеграционного права, общих юридических конструкциях, о методах толкования права, о способах изложения норм права, о методах применения права в работе юрисдикционных органов и т.д.

Экстерриториальное право интеграционных объединений стало важным элементом в развитии Евразийского союза. Мировая практика выработала четкие международно-правовые правила создания таможенных союзов, которые закреплены в Генеральном соглашении по тарифам и торговле. К основным положениям договоров о создании таможенного союза относятся следующие:

- 1) создание единой таможенной территории;
- 2) образование единого внешнего таможенного тарифа, принятие единых основных таможенных правил;

3) введение свободного обращения товаров: товары внутри таможенного союза обращаются без взимания таможенных пошлин и экспортно-импортных налогов, а также без применения экспортно-импортных квот и лицензий;

4) учреждение единой таможенной службы либо организация тесного взаимодействия и сотрудничества национальных таможенных служб между собой²⁸.

Таким образом, понятие «правовое пространство» в условиях многополярной глобализации все чаще перестает ассоциироваться с понятием «территория государства». Ведь можно выделить в качестве его форм экономическое пространство, информационное, культурное (например, пространство «русского мира»). «В законодательстве и научной юридической литературе, – констатирует Н.Н. Федосеева, – термин «пространство» применяется обычно для обозначения промежутка, не ограниченного видимыми пределами, обладающими специфическими чертами и свойствами, порождающего особые общественные отношения (например, воздушное пространство, морское пространство, водное пространство)»²⁹. Сегодня уже глобальная философская категория «пространство» не может быть «взята в чистом виде» и перенесена в проблематику теории государства и права, тем более, территориального действия юридических норм. В эпоху глобализации крайне сложно теоретически «связать» и показать взаимозависимость пространственных границ государства, его суверенитета и пределов функционирования государственной власти. «Действие права, – подчеркивает В.И. Червонюк, – означает, что феномен право самим фактом своего существования создает правовое пространство, в котором протекает жизнедеятельность индивидов, общностей людей, общества в целом»³⁰. Исследователь оперирует термином «принцип экстерриториальности», который в его понимании означает «распространение нормативных актов право творческого органа за пределы территории его юрисдикции»³¹.

Традиционно пространство определяется как форма существования объективной реальности, взятая в единстве материальных объектов и процессов, имеющих определенные протяженность и объем, единство и непрерывность, структурность и протяженность. Однако в условиях современного индустриального и постиндустриального мира появились новые юридические термины, такие как «информационное пространство», под которым понимается «совокупность баз и банков данных, информационно-телекоммуникационных сетей и систем, а также технологий их ведения и использования, функционирующих на основе общих принципов и по правилам, обеспечивающим информационное взаимодействие организаций и граждан, а также удовлетворение их информационных потребностей»³², «единое пространство доверия», представляющее собой «структуру, определяющую организационные границы, в пределах которых находятся только заслуживающие доверия удостоверяющие центры, а сертификаты ключей подписей, изготовленные ими, признаются всеми участниками информационного взаимодействия в границах структуры и на равных условиях»³³. По мнению ученых, это означает, что юридическая наука все чаще трактует пространство не как «плоскостное», территориальное явление, а как фрагмент социальной действительности, в пределах которого возникают особые общественные отношения. Иными словами, «сегодня правовая наука трактует категорию «пространство» как сложное, многоуровневое и многоаспектное явление, элемент социальной действительности, выделяемый по целому ряду характерных признаков и их сочетаний, в результате действия которых в рамках этого явления возникают особые общественные отношения»³⁴.

Глобализация неизбежно сказывается на трансформации национального суверенитета. Суверенная власть в современном мире уже не воспринимается как власть, распространяющаяся на определенной территории. Как справедливо отмечает В.С. Малахов, «границы территории государств перестают совпадать с границами власти и авторитета»³⁵. Поэтому в условиях глобализации укрепление территориальной целостности, государственное единство, нерушимость государственных границ – основной и непреходящий интерес Российской Федерации и экстерриториальность есть высокозначимое организационно-правовое средство обеспечения этих национальных ценностей³⁶.

Экстерриториальное действие норм права – индикатор, свидетельство открытости государства. Тоталитарные государства, проводя в силу разных причин политику изоляции, не прибегают либо редко прибегают к экстерриториальному действию законов. И, наоборот, развитые демократические государства в условиях глобализации широко применяют институт экстерриториального действия юридических норм, поскольку посредством его проще и экономичнее освоить достижения цивилизации, культуры.

¹ КАРТ-БЛАНШ. Ректор МГИМО Анатолий Торкунов о новом миропорядке // Независимая газета. 2014. 24 окт.

² См., например: Баранов В.М. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву: выступление на круглом столе журнала «Государство и право» // Государство и право. 1998. № 7. С. 20; Овчинников А.И. Миланский эдикт и его роль в формировании ценностей современного права // Философия права. 2013. № 3 (58). С. 15–19.

³ См.: Ковалев А.А. Международная защита прав человека: учебное пособие. М., 2013. С.5.

⁴ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1998. С. 160.

⁵ См.: Карташкин В.А. Права человека: движение к единому мировому пространству // Права человека накануне XXI века. Российско-американский диалог / под ред. Б. Гросса, П. Джувилера, Е. Лукашевой, В. Карташкина. М., 1994. С. 406–412.

⁶ Овчинников А.И. Глобализация и идея универсального правопорядка в современном юридическом мышлении // Правовая политика и правовая жизнь. 2004. № 2. С. 36.

⁷ Сальва М. де. Прецеденты Европейского суда по правам человека. СПб., 2004. С. 12.

⁸ Подробнее об этом см.: Гринин Л.Е. Глобализация и национальный суверенитет // История и современность. 2005. №1.

⁹ См.: Российская юридическая энциклопедия / гл. ред. А.Я. Сухарев. М., 1999.

¹⁰ См.: Берандзе М.Р. Концепция транснационального права в международном праве: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М., 2010.

¹¹ См.: Ковалев А.А. Международное экономическое право и правовое регулирование международной экономической деятельности. М., 2007. С.5.

¹² Технологический прогресс и современные международные отношения: учебник / под общ. ред. А.В. Крутских. М., 2004. С. 71.

¹³ Подробнее об этом см.: Бахин С.В., Зажигалкин А.В. Электронная коммерция: правовые проблемы конвенционного регулирования // Журнал международного частного права. 2002. № 4(38). С. 4–6.

¹⁴ Современное международное частное право в России и Евросоюзе. Кн. 1 / под ред. М.М. Богуславского, А.Г. Лисицына-Светланова, А. Трунка. М., 2013.

¹⁵ См.: Там же.

¹⁶ См.: Право Всемирной торговой организации: влияние на экономику и законодательство государств Европейско-Азиатского региона / отв. ред. В.Д. Перевалов. М., 2014.

¹⁷ См.: Там же.

¹⁸ Подробнее об этом см.: Стратегия и проблемы устойчивого развития России в XXI веке / под ред. А.Г. Гранберга, В.И. Данилова-Данильяна, М.М. Циканова, Е.С. Шопхоева. М., 2002; Оксамытний В.В. Теория государства и права. М., 2004; Глобализация и развитие законодательства: очерки / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, А.С. Пиголкин. М., 2004. С. 128; Тихомиров Ю.А. Суверенитет в условиях глобализации // Право и политика. 2006. № 11.

¹⁹ Цит. по: Бек У. Что такое глобализация? М., 2001. С. 179.

²⁰ Хабермас Ю. Вовлечение другого. Очерки политической теории. СПб., 2001. С. 225–229.

²¹ Шумилов В.М. Международное право: учебник. М., 2010. С. 274.

²² См.: Набиуллина Э.С. Тезисы выступления на конференции РСНП «Формирование Единого экономического пространства Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации: взаимодействие с бизнес-сообществом» (г. Москва, 16 ноября 2010 г.). URL: http://www.economy.gov.ru/mines/press/news/doc20101116_04 (дата обращения: 20.01.2015).

²³ См.: Европейская интеграция, большая гуманистическая Европа и культура / под ред. Л.И. Глухарева. М., 1999. С. 46.

²⁴ См.: Правовые проблемы формирования межгосударственных объединений (на примере зоны свободной торговли и Таможенного союза ЕврАзЭС) / под ред. В.Ю.Лукьяновой. М., 2012.

²⁵ Колосов Ю.М. К вопросу о примате международного права // Международное право в современном мире. М., 1991. С. 8.

²⁶ См.: Правовые проблемы формирования межгосударственных объединений (на примере зоны свободной торговли и Таможенного союза ЕврАзЭС) / под ред. В.Ю.Лукьяновой.

²⁷ См.: Баранов В.М., Овчинников А.И. Этнокультурная экспертиза в правотворческом процессе // Государство и право. 2011. № 6. С. 28–33.

²⁸ См.: Чмель Т.Н. Малая таможенная энциклопедия. М., 1997.

²⁹ Федосеева Н.Н. Виртуальное пространство – новая сфера функционирования современного государства (теоретический аспект) // Информационное право. 2008. № 3. С. 5.

³⁰ Червонык В.И. Теория государства и права: учебник. М., 2009. С. 406.

³¹ Там же. С.407.

³² Решение Экономического совета СНГ от 13 марта 2009 г. «О Концепции научно-информационного обеспечения программ и проектов государств-участников СНГ в инновационной сфере». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³³ Приказ Федеральной налоговой службы РФ от 17 декабря 2008 г. № ММ-3-6/665@ «Об утверждении Порядка ведения единого пространства доверия сертификатам ключей ЭЦП». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁴ Правовые проблемы формирования межгосударственных объединений (на примере зоны свободной торговли и Таможенного союза ЕврАзЭС) / под ред. В.Ю.Лукьяновой.

³⁵ Малахов В.С. Государство в условиях глобализации. М., 2007. С. 218.

³⁶ Подробнее об этом см.: Овчинников А.И. Национальные интересы России: понятие и виды // Северо-Кавказский юридический вестник. 2014. № 2. С. 7–10.

Н.В. Богатырев

НОТАРИАЛЬНЫЙ АКТ КАК ФОРМА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОХРАНИТЕЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ПРАВА

В статье раскрывается сущность нотариального акта в качестве формы осуществления охранительной функции права. Предпринята попытка раскрыть виды нотариальных актов, а также обосновать целесообразность внедрения «электронного нотариального акта» в нотариальную деятельность.

Ключевые слова: нотариальный акт, форма реализации охранительной функции права, электронный нотариальный акт, электронный архив.

N.V. Bogatyrev

A NOTARIAL ACT AS A FORM OF IMPLEMENTATION OF THE PROTECTIVE FUNCTION OF THE LAW

This article reveals the essence of the notarial act as a form of implementation of the protective function of the law. The author attempts to reveal the types of notarial acts, as well as to characterize the relative benefits of the introduction of “electronic notarial act”.

Keywords: The notarial act, the form of the protective function of the law, electronic notarial act, the electronic archive.

Многие ученые, исследуя сущность института нотариата, зачастую указывают на такую его характеристику, как возможность нотариуса или иного уполномоченного лица составлять нотариальный акт, обладающий целым рядом специфических признаков.

В современной юридической науке, в т.ч. и общей теории права, существуют труды, в которых исследовались понятие и виды нотариального акта¹. Это свиде-

тельствует об актуальности и практической значимости исследования сущности института нотариата. Следует отметить, что в настоящее время отсутствуют фундаментальные исследования нотариального акта, в рамках которых он рассматривался бы в качестве формы реализации охранительной функции права. Таким образом, мы полагаем, что теория нотариального акта как форма реализации охранительной функции права недостаточно разработана и обусловлена, прежде всего, практической необходимостью.

Следует отметить, что в специальном нормативном акте — «Основы законодательства Российской Федерации о нотариате»² (далее — Основы) не содержится определения понятия «нотариальный акт». Стремление органов государственной власти приблизить российский нотариат к латинской модели организации нотариальной деятельности обязывает закрепить такой термин. Так, проект Федерального закона «О нотариате и нотариальной деятельности» в ст. 7 специально указывает, что нотариальный акт — это документ, удостоверенный, выданный или засвидетельствованный нотариусом, иным специально уполномоченным лицом, внесенный в реестр для совершения нотариальных действий³.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что до момента появления для широкого обсуждения данного законопроекта некоторыми теоретиками права уже предпринимались попытки по изучению и определению собственной трактовки «нотариального акта», в связи с чем данная дефиниция нашла свое прямое закрепление гл. 18 и 19 проекта указанного документа.

Необходимо подчеркнуть, что среди исследователей нет единства относительно определения понятия «нотариальный акт». На основании имеющихся суждений их условно можно разделить на две группы. К первой группе следует отнести авторов, которые под *нотариальным актом* понимают документ, исходящий от нотариуса или иного специально уполномоченного лица и наделенного государством полномочиями по совершению нотариальных действий. Кроме того, их следует рассматривать как публично-властные решения нотариуса по конкретному нотариальному делу, выраженные в письменной форме, основанные на законе и направленные на возникновение, изменение или прекращение субъективных прав и обязанностей граждан и юридических лиц⁴.

Ко второй группе можно отнести исследователей, которые пришли к выводу об однозначности расширенного определения нотариального акта. Трактовка этого понятия выглядит как «процедурно оформленное, выражающее волю государства решение специально уполномоченного субъекта, основанное на диспозиции нормы материально права и официально подтверждающее субъективное право конкретного лица или юридический (доказательственный) факт»⁵.

Формирование и развитие нотариальных правоотношений самым непосредственным образом тесно связаны с юридическими фактами, которые в свою очередь находят прямое отражение в нотариальных актах, направленных на констатацию прав и юридических фактов, на основании которых уполномоченным лицом делаются выводы о вариантах юридических последствий, в т.ч. относительно личных либо имущественных прав лиц. Отказ в совершении того или иного нотариального действия также выступает в качестве акта применения права, посредством которого регистрируется отсутствие юридического факта или незаконность предпринимаемых действий субъекта. Различаются следующие виды нотариальных актов:

1. По юридической цели: регулятивные (направлены на удостоверение беспорочных прав) и охранительные (направлены на защиту прав и законных интересов субъектов).

2. По характеру и предмету нотариальных действий различают несколько групп нотариальных актов. К первой относят те, которые придают квалифицированную юридическую форму; ко второй — которые удостоверяют отдельные элементы; к третьей — которые задействованы в приеме, хранении или передаче документов другим лицам.

3. В зависимости от вида и совершения нотариального действия и их результатов:

а) удостоверяющие сделки (договор купли-продажи, мены, дарения квартиры, ренты займа и т.д.);

б) удостоверяющие доверенности: на заключение договора купли-продажи автомобиля, ценных бумаг и т.п.; доверенности на получение причитающихся денег, ведение и представительство в судебных инстанциях;

в) удостоверяющие факты: нахождения гражданина в живых или в определенном месте; удостоверение тождественности гражданина с лицом, изображенным на фотографической карточке; равнозначность электронного документа документу на бумажном носителе и наоборот;

г) свидетельствующие право на наследство по закону, по завещанию, на обязательную долю, подлинность подписи на документах, на договоре, заявлении о принятии либо об отказе от наследства, верности перевода документа с одного языка на другой;

д) совершающие исполнительные надписи, что порождает обязанность у судебного пристава принять меры по принудительному исполнению; совершающие протест векселей, предъявления неоплаты чеков к платежу и удостоверяющие неоплату чеков; принимающие документы на хранение, обеспечивающие доказательства (протокол осмотра).

По форме издаваемого нотариального акта различают: постановления, свидетельства, доверенности и т.д. Все они могут быть разделены на правообразующие, правоизменяющие и прекращающие. К примеру, выданное нотариусом свидетельство о праве на наследство влечет возникновение у наследника права на имущество.

Одним из основополагающих элементов нотариального акта является юридическое действие. Под ним обычно подразумевается волевое поведение с признаками его внешнего выражения, посредством которого правовые нормы обладают различной степенью воздействия на общий порядок, влияющий на процесс возникновения, становления и развития нотариальных правоотношений. Следует обратить внимание на то, что нотариус или иное компетентное лицо выступают правоприменителями, решение которых находит свое выражение в форме определенного нотариального документа. Так, по нашему мнению, высказывание В.В. Лазарева о том, что «непосредственная цель правоприменения состоит в устранении имеющихся препятствий в реализации правовых норм определенными субъектами»⁶, можно считать вполне верным. Полагаем, что данный тезис применим и по отношению к нотариальному акту и к институту российского нотариата в целом. Статья 1 Основ устанавливает, что нотариат призван обеспечить защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц. Гарантии же законности и своевременности должной реализации такой деятельности требует со стороны государства

предъявления специальных, повышенных требований как к форме и содержанию самих нотариальных документов, так и установления четко регламентированной процедуры по их выявлению, оформлению и использованию.

Особенность нотариального документа заключается не только в том, что он способен отразить и отражает все существенные, предшествующие его появлению стадии нотариального процесса, но и определить перспективу совершенствования известных общественных отношений. Специфика принятого нотариального акта состоит в том, что он, сохраняя баланс публичных и частных интересов, напрямую и непосредственно не вызывает, не изменяет и не прекращает правовые отношения. Одним из главных его предназначений является фиксация появления или изменения правового состояния, нашедшего объективное выражение лицом, уполномоченным публичной властью. То есть нотариальный акт — это всегда публичный документ, а значит, он способен предупредить возникновение спора, тем самым облегчая саму реализацию права. К примеру, нотариальный акт может изменить правовое состояние, свидетельствовать о подлинности подписи на документах, наделять их исполнительной силой, удостоверить сделки. Вместе с тем, следует обратить внимание на такую его особенность, где, свидетельствуя подлинность подписи, нотариус удостоверяет, что подпись на документе сделана определенным лицом, но не удостоверяет фактов, изложенных в документе (ст. 80 Основ). Таким образом, нотариальный акт следует рассматривать в качестве одного из видов правомерных действий, с которыми правовая норма связывает наступление юридических последствий в силу их волевой направленности лица, издающего нотариальный акт. Нотариальным актам присуща юридически организующая сила, направленная на обеспечение реализации правовых предписаний.

Следующим примером следует считать условия, при которых нотариус, выдавая наследнику свидетельство о праве на наследство, посредством строгой, определенно формализованной нотариальной процедуры фиксирует и изменившееся правовое состояние лица. В этой ситуации происходит обеспечение в отношении этого лица и самых разнообразных субъектов не только охраны, но и последующей стабильности самых разнообразных правоотношений. Удостоверяя сделку, нотариус также обеспечивает законность и юридическую чистоту возникновения прав и обязанностей сторон по ней.

Нотариальный акт можно рассматривать и как юридический факт, возникший на основании волеизъявления заинтересованных лиц, в связи с чем он, выражая волю государства, способен оказать воздействие на процесс правового регулирования; способ оформления процесса применения правовых норм, способных предупредить нарушения прав и законных интересов лиц, а также обеспечить наиболее эффективным образом достижение конкретной цели; форму реализации функций государства. Нотариальному акту отведено важное место в процессе реализации охранительной функции права. Институт нотариата и свойственная его деятельности нотариальная форма охраны и обеспечения правоотношений не в полной мере адаптированы к разрешению возникших юридических споров. Главенствующей идеей института нотариата выступает реализация его предупредительного потенциала, где превенция является неотъемлемой частью единого целого на пути к достижению и реализации целей правового охранительного воздействия.

Нотариальный акт устраняет возможные или явные препятствия на пути реализации прав и обязанностей, а также на борьбу против злоупотребления

правами. Рассматривать нотариальный акт можно и должно в качестве формы реализации охранительной функции права. В данном случае этот правоприменительный акт выступает в качестве специфической конституционной гарантии соблюдения и охраны прав и свобод самых различных субъектов права.

Оформление и проявление нотариального акта — не только результат деятельности обратившегося за правовой помощью лица, но и кропотливая, вдумчивая работа соответствующих должностных лиц. Принятию волевого решения предшествует осознание содержания, границ, пределов и режима использования права. Данное поведение заинтересованных лиц способен скорректировать нотариус, но только в той мере и в том объеме, которые, прежде всего, предусматривают колоссальную консультационную работу в рамках уже принятого решения технического сопровождения какого-либо юридического действия.

Нотариальный акт следует рассматривать как некий определенный документ, выступающий в качестве итога совершения какого-либо нотариального действия. При этом основное их назначение направлено на осуществление и функционирование определенных причин и условий, способствующих предотвращению, недопущению искажения основного содержания и смысла документа. Вместе с тем документ должен способствовать созданию условий, предполагающих или делающих невозможными обстоятельства, направленные (прямо или косвенно) своим острием на нарушение прав и обязанностей.

Нотариальный акт есть конгломерат норм материального и процессуального права, где первые определяют его содержание, а вторые указывают на форму этого правоприменительного акта. На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что нотариальный документ стоит рассматривать и как единство формы существования нотариального акта, и как средство, фиксирующее сведения о наличии либо отсутствии юридических фактов.

Таким образом, издание нотариального акта связано не только с воздействием на уже определенных участников нотариальных правоотношений, но и также способно повлечь формирование целого комплекса разнообразных общественных отношений при условии, что каждое из них будет выступать индивидуальным, строго конкретным. Нотариальные акты исходят от строго конкретных уполномоченных лиц в адрес персонифицированных субъектов с указанием на совершение в предусмотренной форме, объеме, возможности, месте определенных юридически значимых действий. Полагаем, что необходимо исходить из юридической достаточности нотариального акта, т.к. он служит юридическим основанием, исключаяющим необходимость признания того же фактического состава, к примеру, в судебном порядке.

¹ См.: *Алешина Т.Е.* Нотариальная форма реализации права: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001; *Грядов А.В.* Доказательственная сила нотариального акта в праве России и Франции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2011; *Семенова А.Н.* Нотариальный и судебные акты // *Российская юстиция.* 1998. № 11; *Ситникова О.В.* К вопросу о сущности, значении и соотношении нотариальных и судебных актов // *Ученые труды Российской Академии адвокатуры.* 2008. № 6 (11). С. 47–49.

² См.: «Основы законодательства Российской Федерации о нотариате» от 11 февраля 1993 г. // *Ведомости СНД РФ и ВС РФ.* 1993. № 10, ст. 357.

³ См.: Проект Федерального закона «О нотариате и нотариальной деятельности в Российской Федерации» // *Российской газета.* 2011. 18 нояб.

⁴ См.: *Калиниченко Т.Г.* Нотариальное право и процесс в Российской Федерации: теоретические вопросы развития. М., 2012. С. 155; *Wagner K., Knechtel G.* *Notariatsordnung.* 6. Auflage. Wien, 2006. S. 10.

⁵ *Тарбагаева Е.Б.* Нотариат в Российской Федерации. СПб., 2001. С. 17–19; см. также: *Алешина Т.Е.* Указ. раб. С. 127.

⁶ *Лазарев В.В.* Эффективность правоприменительных актов. Казань, 1975. С. 59.

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

В.Т. Кабышев, Т.В. Заметина

РОССИЯ – КРЫМ – СЕВАСТОПОЛЬ: РАЗМЫШЛЕНИЯ КОНСТИТУЦИОНАЛИСТОВ (часть I)

В статье анализируется процесс становления конституционного строя в новых субъектах РФ – Республике Крым и городе федерального значения Севастополь. Рассматриваются вопросы развития конституционно-правовой системы данных субъектов, особенности их переходного периода. Особо обращается внимание на анализ некоторых «критических» мнений, высказываемых как зарубежными, так и российскими авторами по вопросу конституционности принятия Крыма в состав России.

Ключевые слова: Россия, Крым, Севастополь, конституция, конституционный строй, федеративные отношения, основополагающие принципы международного права.

V.T. Kabyshev, T.V. Zametina

RUSSIA - CRIMEA - SEVASTOPOL: THE REFLECTIONS OF CONSTITUTIONALISTS

This paper analyses the process of formation of the constitutional system in the new regions of the Russian Federation - Republic of Crimea and Sevastopol the city of federal significance. The questions of constitutional and legal system of data subjects, especially their transition. The authors would like to draw attention to the analysis of certain "critical" views expressed by some foreign and Russian authors on question of the constitutionality of the decision of the Crimea to Russia.

Keywords: Russia, Crimea, Sevastopol, constitution, constitutional order, federal relations, the fundamental principles of international law.

*Прекрасны вы, берега Тавриды,
Когда вас видишь с корабля
При свете утренней Киприды,
Как вас впервой увидел я.*

А.С. Пушкин
Путешествие Онегина

Воссоединение Крыма с Россией вызвало всплеск различного рода реакций, в основном на Западе. Для России, российского общества – это, прежде всего, восстановление исторической справедливости, это не только увеличение территории и населения страны, сохранение геополитически важной базы русского флота, помощь соотечественникам, находящимся в сложном положении. *Главное*, как справедливо отмечается в печати, *что мы вновь вернулись в большую мировую политику*¹. Реакция со стороны политиков, журналистов, правоведов западных стран была практически однозначной – Россия совершила аннексию Крыма, на-

© Кабышев Владимир Терентьевич, 2015

Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и международного права, Заслуженный деятель науки Российской Федерации (Саратовская государственная юридическая академия)

© Заметина Тамара Владимировна, 2015

Доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и международного права (Саратовская государственная юридическая академия)

рушив суверенитет и территориальную целостность Украины и нормы международного права. Необходимо отметить, что и ряд российских юристов высказывали сомнения о легитимности процесса присоединения Крыма к России. Рамки нашей статьи не позволяют обсудить различные позиции по данной проблеме.

Во-первых, мы уже обращались к этой теме, где подробно проанализировали конституционность всех стадий процесса воссоединения Крыма с Россией².

Во-вторых, мы повторяем и вновь констатируем, что именно после присоединения Крыма и Севастополя в истории постсоветской России наступила *новая эпоха*, для которой характерны *принципиально иные* отношения во всех сферах конституционного строя, во внутренней и внешней политике Российской Федерации, политической системе, идеологии и правосознании как властвующий элиты, так и российского общества в целом.

В-третьих, в различных СМИ, на международных форумах «муссируется» главная проблема – конституционность самоопределения народа Крыма, выразившаяся на референдуме 16 марта 2014 г.

Проблема конституционности самоопределения народа Крыма получила вполне исчерпывающий анализ в юридической науке³. Но одну ремарку все же позволим сделать. Рефреном в подавляющей части крымских публикаций как зарубежных авторов, политиков, так и некоторых российских ученых, с позиций *исключительно* позитивизма звучит тезис: нелегитимность присоединения Крыма к России, при этом игнорируется, умалчивается факт антиконституционного переворота и вооруженного захвата власти в Киеве 22 февраля 2014 г. Действующая Конституция Украины по сути была растоптана. Власть, отмечает Г.М. Вельяминов, захваченная вооруженной силой – «оппозицией на Украине, антиконституционна, прямо нарушает, в частности, ст. 5 Конституции Украины (в ред. от 19 сентября 2013 г.), гласящую, что никто не может узурпировать государственную власть»⁴.

Конституционно-правовое осмысление присоединения Крыма к России (точнее – *возвращение Крыма в Россию*) трактуется некоторыми авторами без учета исторических моментов, т.е. по сути умалчивается о грубейших нарушениях прав и свобод человека, связанных с событиями 2 мая 2014 г. в г. Одессе, на юго-востоке и в других регионах Украины.

Поэтому ни руководство Российской Федерации, ни абсолютно весь народ России не могли не осудить государственный переворот, силовой захват власти в Киеве в феврале 2014 г. Президент РФ В.В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию 4 декабря 2014 г. вновь решительно заявил: «Как в связи с этим можно поддержать вооруженный захват власти, насилие, убийства? Одни кровавые события в Одессе чего стоят, когда людей сжигали заживо. Как поддерживать последовавшие затем попытки с помощью вооруженных сил подавить людей на юго-востоке, не согласных с этим беспределом? Повторю, как это можно поддержать? Причем под лицемерные разговоры о защите международного права и прав человека. Это просто чистый цинизм. Уверен, сам народ Украины еще даст этим событиями справедливую оценку»⁵.

Как известно (и позволим вновь напомнить) решающим актом самоопределения народа Крыма явился референдум в Крыму 16 марта 2014 г., на котором явка составила 83,01 %, за воссоединение с Россией по Автономной Республике Крым проголосовали 96,77 %, по г. Севастополю явка – 89,5 %, за воссоединение проголосовали 95,6 %⁶. Затем последовало решение крымского парламента, утвердившего результаты референдума.

17 марта 2014 г. на основании Декларации о независимости и результатов референдума была провозглашена Республика Крым как независимое и суверенное государство, в состав которой вошел Севастополь в качестве города с особым статусом. Республика Крым в лице своего высшего органа власти – Государственного Совета Республики Крым – обратилась к Российской Федерации с предложением о принятии Республики Крым в состав Российской Федерации в качестве нового субъекта РФ со статусом республики. Затем произошло историческое воссоединение Крыма и Севастополя с Россией.

Конституционно-правовой основой принятия в Российскую Федерацию Республики Крым послужили следующие конституционно-правовые акты:

Конституция РФ;

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»;

результаты общекрымского референдума, проведенного 16 марта 2014 г. в Автономной Республике Крым и г. Севастополе, на котором поддержан вопрос о воссоединении Крыма с Россией на правах субъекта РФ;

Декларация о независимости Автономной Республики Крым и г. Севастополя, а также Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образование в составе Российской Федерации новых субъектов;

Предложения Республики Крым и города с особым статусом Севастополя о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым, включая город с особым статусом Севастополь;

Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (в ред. от 31 декабря 2014 г.)⁷.

Крым, Севастополь как субъекты РФ (их наименования) включены в ч. 1 ст. 65 Конституции РФ.

Для нашей страны, для нашего народа, отметил Президент РФ В.В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию 4 декабря 2014 г. это событие имеет особое значение, потому что в Крыму живут наши люди и сама территория стратегически важна, и потому что именно здесь находятся духовный исток формирования многоликой, но монолитной русской нации и централизованного Российского государства.

«Для России Крым, древняя Корсунь, Херсонес, Севастополь имеют огромное цивилизационное и сакральное значение – так же, как Храмовая гора в Иерусалиме для тех, кто исповедует ислам и иудаизм. Именно так мы и будем относиться отныне и навсегда»⁸.

Более 200 лет русский Крым находился под защитой суверенитета России, отстаиваемый многократно пролитой за него кровью российских солдат и матросов. Этот суверенитет основан и на международно-правовых актах, закреплявших победы России.

23 года с 1991 г. (распад СССР) до 17 марта 2014 г. – момента провозглашения независимости Крыма для жителей Крыма и города Севастополя были мучительными годами борьбы за возвращение Крыма в состав России. Поэтому волеизъявление крымчан на референдуме 16 марта 2014 г. о своем самоопреде-

лени, независимости и суверенитете и последующие конституционно-правовые акты России и Крыма поставили точку – *Крым вновь российский раз и навсегда*. И всякие претензии и международные санкции к России есть посягательство на суверенитет Российской Федерации. А это Россия никому не позволит.

Уместно, на наш взгляд, привести слова великого русского поэта А.С. Пушкина, написанные им еще в 1831 г.:

О чем шумите вы, народные витии?
 Зачем анафемой грозите вы России?
 Что возмутило вас? волнения Литвы?
 Оставьте: это спор славян между собою,
 Домашний, старый спор, уж взвешенный судьбою,
 Вопрос, которого не разрешите вы...
 Вы грозны на словах – попробуйте на деле!
 Иль старый богатырь, покойный на постеле,
 Не в силах завинтить свой измайльский штык?
 Иль русского царя уже бессильно слово?
 Иль нам с Европой спорить ново?
 Иль русский от побед отвык?
 Иль мало нас? Или от Перми до Тавриды,...
 От потрясенного Кремля
 До стен недвижного Китая,
 Стальной Щетиною сверкая,
 Не встанет русская земля?..

Пушкин А.С.
 «Клеветникам России»

Позволим заметить, что даже противники присоединения Крыма к России признают: весьма маловероятно, что Крым вернется в состав России⁹.

Сегодня принципиально важное значение имеет исследование процесса конституционализации новых субъектов РФ – Республики Крым и города федерального значения Севастополя. Анализ этого процесса включает различные аспекты: конституционно-правовые, политические, социально-экономические, психологические, организационные.

Необходимо отметить, что переходный период, предусмотренный Федеральным конституционным законом от 21 марта 2014 г. №6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя», оказался по времени (предусматривалось до 1 января 2015 г.) недостаточным в силу ряда причин. В этот период предполагалась урегулировать вопросы интеграции новых субъектов РФ в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы, в систему органов государственной власти РФ, а также вопросы исполнения воинской обязанности и несения военной службы на территории новых субъектов РФ¹⁰.

Однако практика становления конституционного строя в этих новых субъектах РФ обусловила необходимость правовых корректив.

Так, уже 27 мая 2014 г. был принят Федеральный конституционный закон № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя”»¹¹, в соответствии с которым изменялись сроки выборов в органы государственной власти указанных субъектов, а также должны быть доработаны вопросы в финансовой и кредитной сферах.

После присоединения Крыма к России перед новыми субъектами встала во всем ее многообразии проблема «интеграции». Вопросы интеграции Крыма и России получили свое юридическое закрепление в ст. 6 Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов. В дальнейшем они были детализированы в Федеральном конституционном законе от 21 марта 2014 г. № 6.

Конституционно-правовое закрепление она (интеграция) получила и в учредительных актах новых субъектов РФ (ст. 95 Конституции Республики Крым, принята Государственным Советом Республики Крым 11 апреля 2014 г., ст. 46 Устава города Севастополя¹²).

Конституционно-правовой анализ вхождения новых субъектов в Российскую Федерацию обуславливает необходимость уяснения соотношения конституционных категорий и явлений как «интеграция», «конституционализация», «конституционный строй». Данные понятия близки по общему смыслу, но не тождественны. Важно отметить обстоятельство, имеющее общее значение как для стратегического развития России в целом, так и в особенности новых субъектов.

Как известно, сама Россия находится на этапе своей конституционной модернизации, основанной на ценностях демократии, прав и свобод человека и гражданина, правового государства, верховенства права, равенства всех перед законом. В то же время для современного этапа развития России характерны и определенные деформации основ конституционного строя¹³.

Для новых субъектов РФ (Крыма и Севастополя) данная проблема приобретает исключительно важное значение. Во-первых, им необходимо решить в переходный период многогранный блок проблем интеграции (экономических, финансовых, правовых, организационных), чтобы «войти» во все сферы жизнедеятельности российского государства наравне с другими субъектами РФ. Проблема эта настолько многогранна, что ее исследование должно быть комплексным. Нас в данном случае интересует аспект конституционализации, а именно специфика, особенности становления конституционного строя в Крыму.

Поэтому, во-вторых, считаем, что становление конституционного строя в Крыму и Севастополе – это уникальное явление в современной конституционной истории России. Его уникальность состоит в том, что в социально-психологическом плане Крым, как справедливо отметил В.В. Путин в своем Обращении 19 марта 2014 г., в сердце и в сознании людей всегда был неотъемлемой частью России. В то же время следует иметь в виду следующее обстоятельство: 23 года Крым жил в другой конституционно-правовой системе власти и соответственно иных конституционных ценностях, отличных от российского конституционализма. За эти годы выросло поколение, воспитанное в негативном (мягко говоря) духе по отношению к России, ее культуре, государственности. Это обстоятельство имеет принципиально важное значение для всех процессов становления конституционного строя в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе.

Становление конституционного строя Крыма и Севастополя в основном юридически состоялось. Приняты учредительные акты новых субъектов: Конституция Республики Крым (принята Государственным Советом Республики Крым 11 апреля 2014 г.), Устав города Севастополя (принят Законодательным Собранием) и законы указанных субъектов, на основе которых проведены выборы органов государственной власти и местного самоуправления. Таким образом, конституирована система публичной власти и юридически оформлен конституционный

строй. Становление конституционного строя Крыма и Севастополя гармонично дополняет ряд федеральных законов, определяющих особенности применения отдельных положений федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации в сфере трудовых, образовательных, пенсионных отношений на территории Республики Крым и города Севастополя¹⁴.

Уникальность конституционной интеграции как части конституционного строя Крыма и Севастополя заключается и в том, что ныне правотворческая, правоприменительная и вся иная их деятельность должна соизмеряться со всеми сферами жизни России. Конституционный строй Крыма и Севастополя *фактически* находится на иной ступени (стадии) развития, чем конституционный строй России (образно говоря, в *эмбриональном состоянии*). Его становление происходит в сложных исторических условиях. Необходимо отметить, что мы понимаем конституционный строй в двух взаимосвязанных аспектах: фактическом как систему реальных конституционных отношений, выражающих суверенитет народа и свободу человека; в правовом как систему конституционных норм и конституционных принципов, закрепляющих и регулирующих отдельные виды общественных отношений существующего социально-политического строя, выражающего и олицетворяющего подлинный конституционализм¹⁵. В то же время сам конституционный строй России переживает трудности своего становления. Как совершенно справедливо подчеркивает Судья Конституционного Суда России Н.С. Бондарь, конституционный строй как конституционно-правовая категория представляет собой государственно-правовое выражение *формирующегося* в России гражданского общества¹⁶.

Закрепленный Основным Законом России конституционный строй выступает гарантией модернизации Российского государства как демократического правового. В то же время существует определенный разрыв между доктриной конституционного строя и практикой реализации его основ.

Не случайно в литературе отмечается, что в последние годы наметилась, например, тенденция сужения институтов прямой демократии, прежде всего, референдума и свободных выборов.

Конституционный строй, не базирующийся на доктрине конституционализма, дрейфует к опасной тенденции «просвещенного авторитаризма», на котором по сути основано сегодняшнее правление.

Да, путь к конституционной демократии в России оказался слишком трудным, тернистым. Принцип разделения властей, парламентаризм стали *встраиваться* в совершенно иную схему. Реальность оказалась неадекватна конституционным ценностям, конституционным принципам. Примечательно, что общественный организм практически всех постсоветских стран оказался недостаточно подготовленным к обеспечению верховенства права, достоинства человека, конституционной демократии, разделению властей, общественному согласию, равенству, плюрализму. *Реальная социальная действительность* во всех этих странах характеризуется низким уровнем конституционной культуры, системной неполноценностью механизмов обеспечения верховенства права, наличием деформированной внутренне противоречивой правовой системы, отсутствием единого ценностно-системного понимания социальных ориентиров общественного развития¹⁷.

Главная причина конституционного дефицита состоит не в конституционной модели власти – по сути главном элементе конституционного строя, не в тексте Конституции, а вне ее, в реальном соотношении социально-политических сил, неадекватности правотворческой и правоприменительной практики конституционным нормам и конституционным принципам.

Причина такого конституционного дисбаланса заключается в правовой культуре общества, прежде всего, властвующей элиты, в том, как действует, реализуется юридическая Конституция в жизни. Приходится констатировать, что реализация Конституции инициировала или, точнее говоря, явилась правовой константой сложившегося конституционно-политического режима, играющего доминирующую роль в политической системе России.

Все эти «конституционные вирусы» переходного периода к постиндустриальному обществу крайне не желательны для наших новых субъектов. Удастся ли им избежать их или, по крайней мере, интегрироваться в существующий конституционный строй России с наименьшими потерями, покажет время. Видимо, жизнь внесет свои коррективы.

После принятия Республики Крым и города Севастополя в состав Российской Федерации, реализуя свой правозащитный потенциал, и руководствуясь ст. 2 Конституции о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, Российский парламент, Президент и Правительство РФ приняли ряд правовых актов, направленных на защиту прав и свобод граждан, проживающих на территориях новых субъектов. При этом особое внимание уделялось наименее защищенным в социальном плане слоям населения – пенсионерам, детям и т.д. Еще 31 марта 2014 г. Президентом был подписан Указ «О мерах государственной поддержки граждан, являющихся получателями пенсии на территориях Республики Крым и г. Севастополя», в соответствии с которым до принятия соответствующего федерального закона устанавливалось, что гражданам, являющимся получателями пенсий на территориях Республики Крым и г. Севастополя, в дополнение к назначенной им пенсии ежемесячную выплату: с 1 апреля 2014 г. – в размере 25% от назначенной пенсии; с 1 мая 2014 г. – в размере 50%; с 1 июня 2014 г. – в размере 75%; с 1 июля 2014 г. – в размере 100% от назначенной пенсии. Выплата к пенсии производилась до перерасчета указанным гражданам назначенных им пенсий в соответствии с законодательством РФ¹⁸.

В отношении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел и других органах, 1 декабря 2014 г. был принят Федеральный закон № 398-ФЗ «Об особенностях пенсионного обеспечения отдельных категорий граждан Российской Федерации, проживающих на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя»¹⁹.

В целях реализации ч. 1 ст. 38 Конституции РФ 1993 г. и положений Конвенции о правах ребенка 1989 г. было принято Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2014 г. «О предоставлении в 2014 году из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации иных межбюджетных трансфертов на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с отдыхом и оздоровлением детей в организациях отдыха детей и их оздоровления, расположенных в Республике Крым и г. Севастополе» (в ред. от 27 ноября 2014 г.)²⁰. Предполагается выделение средств на укрепление материально-технической базы государственных и муниципальных организаций здравоохранения, приобретение медицинского оборудования, внедрение современных информационных систем в здравоохранение.

Стратегия развития любого демократического общества обуславливает проведение социально ориентированной государственной политики, создание условий для реализации социально-экономических прав граждан. В частности, были приняты следующие федеральные законы: от 1 декабря 2014 г. «Об особенностях правового регулирования отношений, связанных с выплатой пособия по

безработице, в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя»²¹, от 14 октября 2014 г. «Об особенностях применения отдельных положений федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, содержащих нормы трудового права, в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя»²² и ряд Постановлений Правительства РФ, в частности: Постановление Правительства РФ от 11 августа 2014 г. «Об особенностях применения законодательства Российской Федерации в сфере электроэнергетики на территориях Республики Крым и г. Севастополя» (вместе с «Положением об особенностях применения законодательства Российской Федерации в сфере электроэнергетики на территориях Республики Крым и г. Севастополя») (в ред. от 26 декабря 2014 г.)²³, Постановление Правительства РФ от 1 октября 2014 г. «О федеральных стандартах оплаты жилого помещения и коммунальных услуг на 2015–2017 годы в Республике Крым и г. Севастополе»²⁴, Постановление Правительства РФ от 6 августа 2014 г. «О финансовом обеспечении за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета мероприятий региональных программ модернизации здравоохранения Республики Крым и г. Севастополя»²⁵ и др.

Экономическая ситуация в стране во многом определяется состоянием финансовой системы. Интеграция новых территорий в состав Российской Федерации актуализировала необходимость совершенствования ее соответствующих секторов, а также ликвидации диспропорций экономического развития, адаптации к изменениям на внешних товарных и финансовых рынках в условиях санкций.

В целях адаптации финансовой системы Республики Крым и города Севастополя были приняты следующие федеральные законы: от 2 апреля 2014 г. «Об особенностях функционирования финансовой системы Республики Крым и города федерального значения Севастополя на переходный период» (в ред. от 31 декабря 2014 г.)²⁶, от 2 апреля 2014 г. № 39-ФЗ «О защите интересов физических лиц, имеющих вклады в банках и обособленных структурных подразделениях банков, зарегистрированных и (или) действующих на территории Республики Крым и на территории города федерального значения Севастополя» (в ред. от 4 июня 2014 г.)²⁷.

Процесс конституирования новых субъектов обуславливает создание правовых основ формирования и функционирования государственных структур²⁸, нуждающихся в адаптации к установленной федеральной Конституцией 1993 г. конституционной системе государственной власти (ст. 11).

В Республике Крым и городе федерального значения Севастополе выстраивается собственная система органов государственной власти. Так, в Республике Крым были приняты следующие законы, учредительного характера: от 15 мая 2014 г. «О Государственном Совете Республики Крым – Парламенте Республики Крым» (в ред. от 15 сентября 2014 г.), от 29 мая 2014 г. «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Крым» (в ред. от 28 ноября 2014 г.), от 10 сентября 2014 г. «О статусе депутата Государственного Совета Республики Крым», от 29 мая 2014 г. «О государственной гражданской службе республики Крым» (в ред. от 28 ноября 2014 г.), от 29 мая 2014 г. «О государственных должностях республики Крым» (в ред. от 17 декабря 2014 г.), от 2 июля 2014 г. «Об

Уполномоченном по правам человека в Республике Крым»²⁹ и др. Соответствующие нормативные акты, конструирующие систему государственной власти, были приняты и в городе федерального значения Севастополе³⁰.

Продолжающаяся в стране судебная реформа совпала по времени с процессом построения судебных органов власти на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя. Этому способствовали такие правовые акты, как Федеральный закон от 23 июня 2014 г. «О порядке отбора кандидатов в первоначальные составы федеральных судов, создаваемых на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя»³¹, Федеральный закон от 23 июня 2014 г. «Об органах судейского сообщества Республики Крым и города федерального значения Севастополя»³², Указ Президента РФ от 14 апреля 2014 г. «О некоторых вопросах кадрового обеспечения судов Российской Федерации, органов и учреждений Судебного Департамента при Верховном Суде Российской Федерации, создаваемых на территориях Республики Крым и г. Севастополя»³³.

Российское государство сложилось как многонациональный союз, объединение народов, консолидированных на началах исторической общности, равноправия и сотрудничества. Принятие в состав Российской Федерации новых субъектов актуализирует вопрос не только политического, правового и экономического интегрирования новых территорий, но и необходимость культурной адаптации, включения населения Республики Крым и города Севастополя в единую многонациональную общность – российский народ.

Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. (в ред. от 21 июля 2014 г.) гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии, предоставляет право определять и указывать свою национальную принадлежность, право на пользование родным языком, закрепляет права национальных меньшинств и коренных малочисленных народов.

Конституционные основы современной государственной национальной политики Российской Федерации образуют положения Преамбулы, ст. 1–3, ч. 3 ст. 5, 9, 26, ч. 3 ст. 68, ст. 69, п. «в» ст. 71, пп. «б», «м» ст. 72 Конституции РФ.

Основы национальной политики новых субъектов Федерации определены Конституцией Республики Крым от 11 апреля 2014 г.³⁴, Уставом города Севастополя от 14 апреля 2014 г. (в ред. от 24 июля 2014 г.)³⁵.

Статус республики как национально-государственного образования в составе Российской Федерации и факт проживания на ее территории помимо русского, украинского и крымско-татарского населения, обуславливает конституционное закрепление полиэтничного характера субъекта властеобразования и его основного источника в Республике Крым.

В преамбуле и ст. 2 Конституции Республики Крым подчеркивается многонациональный состав населения, многообразие и самобытность национальных культур, исторически сложившихся на территории Республики. Отмечается, что источником власти в Республике Крым является ее народ как часть многонационального народа Российской Федерации.

В Уставе города Севастополя подобные акценты отсутствуют, в ст. 4 говорится о том, что «источником государственной власти города Севастополя являются жители города Севастополя».

Таким образом, в вопросе о природе государственной власти в новых субъектах РФ используется как национальный, так и этатический подход. Превали-

рование того или иного обусловлено спецификой формы институционализации соответствующего субъекта РФ.

В учредительных актах новых субъектов Федерации создаются юридические основы формирования национального самосознания, воспроизводятся положения федеральной Конституции о праве каждого определять и указывать свою национальную принадлежность, праве пользоваться родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества. Как и в федеральной Конституции, защита прав национальных меньшинств находится в совместном ведении органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти новых субъектов.

В Конституции Республики Крым (п. 4 ст. 83) и Уставе Севастополя (п. 2.ч. 2 ст. 34) содержится аналогичное положение о том, что Совет министров (Республика Крым) и Правительство Севастополя соответственно осуществляют в пределах своих полномочий меры по обеспечению государственных гарантий равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств; предотвращению ограничения прав и дискриминации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности; сохранению и развитию этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, проживающих на территории соответствующих субъектов, их языков и культур; защите прав национальных меньшинств; социальной и культурной адаптации мигрантов; профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечению межнационального и межконфессионального согласия.

Вместе с тем многонациональный характер населения Республики Крым и наличие нерешенных межнациональных проблем, на наш взгляд, актуализируют вопрос о закреплении в рамках отдельной статьи Конституции этого субъекта естественного права народов, проживающих на территории Республики на сохранение национально-этнической самобытности путем развития национально-культурной и национально-территориальной автономии, а также поощрение со стороны региональных властей не противоречащей законодательству деятельности национально-культурных центров, ассоциаций и иных общественных формирований.

Поскольку в новых субъектах решаются вопросы первоначального этапа структурирования власти, продолжается процесс формирования соответствующих органов, налаживания форм их взаимодействия с федеральными органами государственной власти, в стадии разработки находятся комплексные документы, определяющие принципы и механизмы реализации национальной политики в соответствующих регионах. Вместе с тем некоторые отправные начала уже заложены как на федеральном уровне, так и учредительными и иными документами, принятыми исполнительными органами власти соответствующих субъектов Федерации. Так, например, Постановлением Правительства РФ от 11 августа 2014 г. была утверждена федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года»³⁶. Общий объем финансирования программы составляет 681221,18 млн руб. (в ценах соответствующих лет). В этой программе наряду с развитием промышленности, социальной сферы в качестве одной из задач выделена задача обеспечения межнационального единства – «реализация мероприятий по гармонизации межнациональных отношений». Целевыми индикаторами и показателями по

этому направлению выступает количество обустроенных граждан из числа ранее депортированных, возвратившихся в Крым на постоянное место жительства. Планируется обустройство в 2015 г. 600 чел., в 2016 г. – 800 чел., 2017 г. – 1200 чел., 2018–2020 г. – 2600 чел. Финансирование мероприятий по содействию обустройства ранее депортированных граждан должно осуществляться с учетом мнения национально-культурных автономий Крымского федерального округа.

Анализ содержания федеральной программы в целом позволяет прийти к выводу о том, что федеральный законодатель уделяет внимание в первую очередь проблемам обеспечения социально-экономических стандартов жизни населения новых субъектов. Каких-либо развернутых, комплексных мер в сфере национального, культурного развития народов, проживающих на территории Республики Крым, программой не предусмотрено. Сфера межнациональных отношений во многом остается областью действия региональных правовых актов и институтов гражданского общества.

В связи с этим полагаем, что в определенной корректировке нуждается действующая Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года³⁷, утвержденная Указом Президента РФ от 19 декабря 2012 г. В разд. II «Состояние межнациональных (межэтнических) отношений в Российской Федерации» необходимо внести изменения, отражающие проблемы межнациональных отношений в Крыму, решить языковые проблемы и проблемы обустройства граждан из числа ранее депортированных, возвратившихся в Крым на постоянное место жительства.

Кроме того, учитывая беспрецедентный исторический момент – воссоединение Республики Крым и Российской Федерации, в п. 20 разд. III Стратегии «Цели, принципы, приоритетные направления и задачи государственной национальной политики Российской Федерации» в качестве приоритетных направлений государственной национальной политики Российской Федерации должны быть выделены мероприятия по социально-культурной адаптации населения Республики Крым и г. Севастополя к условиям российского общества, обеспечению равного статуса трех языков (русского, украинского и крымско-татарского), решению проблем депортированных народов республики Крым.

Определенные меры по гармонизации межнациональных отношений и восстановлению нарушенных прав национальных меньшинств принимаются и на уровне новых субъектов РФ. Так, например, Постановлением Совета министров Республики Крым от 27 мая 2014 г. № 103 «О мероприятиях по развитию социально-культурной сферы депортированных граждан и обеспечению межнационального согласия в Республике Крым на 2014 год» (в ред. от 22 октября 2014 г.)³⁸ определены мероприятия, направленные на решение первоочередных проблем социально-культурного развития депортированных граждан и обеспечение межнационального согласия в Республике Крым, среди которых издание литературы на родных языках репатриантов, возмещение расходов за проживание в общежитиях и наем жилья, укрепление материально-технической базы учреждений культуры и этнокультурных центров, развитие средств массовой информации и др. На реализацию программы предусмотрено выделение 143 986,48 тыс. руб. Главным распорядителем бюджетных средств является Государственный комитет по делам межнациональных отношений и депортированных граждан Республики Крым.

Несмотря на принимаемые меры, на территории Республики Крым по-прежнему сохраняется комплекс проблем, связанных с восстановлением прав крымско-татарского населения, депортированного в 1944 г. При этом к историческим, политическим и земельными вопросам добавляется еще и языковая проблема. Отдельные вопросы определения статуса крымско-татарского народа в России были рассмотрены В.А. Кряжковым³⁹.

Согласно ст. 10 Конституции Республики Крым государственными языками Республики Крым являются русский, украинский и крымско-татарский. Статус государственных языков Республики Крым устанавливается законодательством Российской Федерации и законодательством Республики Крым.

Язык крымских татар относится к тюркским языкам. В настоящее время крымско-татарский язык использует латинскую графику⁴⁰. Письменность сложилась на основе латинского алфавита и кириллицы. В крымско-татарском языке латиница использовалась 10 лет до 1938 г. 30 июня 1991 г. на Втором Куралтае крымско-татарского народа было принято постановление «О переходе на латинскую графику». Обосновывалось это тем, что латинская графика лучше отображает фонетические особенности крымско-татарского языка. В 2010 г. по поручению Всемирного конгресса крымских татар была создана «рабочая группа» для разработки «Правил крымско-татарской орфографии и пунктуации на латинскую графику»⁴¹. Вхождение Республики Крым в состав России вносит свои нюансы в этот процесс. Позиция Российского государства по этому вопросу была изложена в Постановлении Конституционного Суда РФ от 16 ноября 2004 г. по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 10 Закона Республики Татарстан «О языках народов Республики Татарстан», части второй статьи 9 Закона Республики Татарстан «О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан», пункта 2 статьи 6 Закона Республики Татарстан «Об образовании» и пункта 6 статьи 3 Закона Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина С.И. Хапугина и запросами Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан⁴².

В Постановлении Конституционного Суда РФ отмечалось, что статус государственных языков республик в составе Российской Федерации как затрагивающий статус государственного языка Российской Федерации, права и свободы её граждан в сфере образования и культуры не может быть предметом исключительного ведения субъектов РФ.

Установление той или иной графической основы алфавита государственного языка (кириллицы, латиницы или другой), как свидетельствует исторический опыт, обуславливается не только и не столько особенностями фонетики языка, сколько происходящими в обществе переменами социально-культурного и национально-исторического характера, а также интересами государства на разных этапах его развития, в т.ч. в сфере международных отношений. Соответственно смена графической основы алфавита государственного языка должна осуществляться с учетом исторических и политических факторов, национальных и культурных традиций, быть научно обоснованной и отвечать общественным ожиданиям, что в конечном счете требует проявления суверенной воли государства⁴³.

Конституционный Суд РФ пояснил, что согласно п. 6 ст. 3 Закона РФ «О языках народов Российской Федерации» в Российской Федерации алфавиты государственного языка Российской Федерации и государственных языков республик в

составе Российской Федерации строятся на графической основе кириллицы; иные графические основы алфавитов государственного языка Российской Федерации и государственных языков республик могут определяться федеральными законами.

Установив единую графическую основу алфавитов государственного языка Российской Федерации и государственных языков республик, федеральный законодатель, прежде всего, констатировал и легитимировал исторически сложившиеся в Российской Федерации реалии – существование и развитие языков народов России, получивших статус государственного языка, на графической основе кириллицы. Такое законодательное решение в настоящее время обеспечивает в интересах сохранения государственного единства гармонизацию и сбалансированное функционирование общефедерального языка и государственных языков республик, направлено на достижение их оптимального взаимодействия в рамках общего языкового пространства и не препятствует реализации гражданами Российской Федерации прав и свобод в языковой сфере, в т.ч. права на пользование родным языком⁴⁴.

Очевидна обязательность соблюдения положений Конституции РФ и федерального законодательства на всей территории Российской Федерации, включая Республику Крым. Вместе с тем потребуются дополнительные гарантии сохранения и развития крымско-татарского языка. Необходимо преодолевать проблемы, связанные с языковыми барьерами, способствовать развитию реального общественного многоязычия.

В упоминаемом выше Постановлении Совета министров Республики Крым от 27 мая 2014 г. № 103 «О мероприятиях по развитию социально-культурной сферы депортированных граждан и обеспечению межнационального согласия в Республике Крым на 2014 год» (в ред. от 22 октября 2014 г.) предусматриваются мероприятия в сфере развития языков народов Республики Крым, в частности, издание литературы на родных языках репатриантов, поддержка печатных средств массовой информации и т.д.

Учитывая сложившуюся непростую ситуацию в сфере языковых отношений, в перспективе, вероятно, потребуется разработать определенную стратегию в области языковой и образовательной политики на территории Республики Крым, например, принять комплексную программу развития языков – развернутый региональный документ, определяющий конкретные мероприятия в сфере регламентации языковых отношений (это может быть, например, государственная программа Республики Крым по сохранению, изучению и развитию государственных языков Республики Крым и других языков в Республике Крым на 2015–2020 г.).

Целями и задачами указанной программы могут стать: развитие и расширение базы функционирования государственных языков; совершенствование системы образования; обеспечение гарантий сохранения и изучения языков народов, проживающих в республиках; содействие изданию художественной, публицистической, научной, учебной и другой литературы на государственных языках.

Что касается сферы образования, то и здесь сохраняются определенные проблемы. На территории Крыма до недавнего времени государственным языком был украинский, а русский изучался в значительно меньшем объеме. Существовал иной подход к преподаванию истории, общественные знания в школе не изучались. Не было ЕГЭ, да и в целом готовились к поступлению в вузы по-другому, т.к. ориентировались в первую очередь на украинские учебные заведения⁴⁵.

5 мая 2014 г. был принят Федеральный закон «Об особенностях правового регулирования отношений в сфере образования в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя и о внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»⁴⁶. Для жителей Республики Крым были выделены бюджетные места и организован отдельный конкурс. Государственная итоговая аттестация обучающихся по образовательным программам среднего общего образования в образовательных организациях, расположенных на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя, проводилась в 2014 и 2015 гг. по выбору обучающихся в форме единого государственного экзамена, а также в иных формах, которые устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования.

ЕГЭ был заменен на вступительный экзамен непосредственно в вузах, по русскому языку проводилось собеседование, но, очевидно, данный нормативный акт рассчитан на временное применение и потребуются дополнительное правовое регулирование в этой сфере.

Таковы наши отдельные размышления в сфере конституционализации новых субъектов Российской Федерации – Республики Крым и города федерального значения Севастополя. Их детальный анализ будет осуществлен во второй части.

¹ См.: *Стариков Н., Беллев Д.* Россия. Крым. История. СПб., 2015; *Бабурин С.* Крым навеки с Россией. Историко-правовое обоснование воссоединения Республики Крым и города Севастополь с Российской Федерацией. М., 2014.

² См.: *Кабышев В.Т., Заметина Т.В.* Принятие в Российскую Федерацию Республики Крым и города Севастополя – восстановление исторической справедливости: конституционно-правовой анализ // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. №2(97). С. 58–74.

³ См.: *Евдокимов В.Б., Тухватуллин Т.А.* Принятие Республики Крым и города Севастополя в состав Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. №5. С. 37–42; *Толстых В.* Право на самоопределение как основание воссоединения Крыма с Россией // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. №5 (102). С. 73–81; *Томсинов В.А.* «Крымское право» или Юридическое основание для воссоединения Крыма с Россией // Вестник Московского университета. Сер. 11, Право. 2014. С. 3–32; *Толкачев К.Б.* «Крымский вопрос» и современное право: к дискуссии о легитимности референдума. URL:http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=6189:1-r-&catid=184:2010-12-13-11-50-40 (дата обращения: 12.12.2014); *Вельяминов Т.М.* Воссоединение Крыма с Россией: правовой ракурс // Государство и право. 2014. № 9. С. 12–18.

⁴ *Вельяминов Т.М.* Воссоединение Крыма с Россией: правовой ракурс // Государство и право. 2014. №9. С. 12; Конституция Украины. URL:<http://ru.wikipedia.org/wiki/> (дата обращения: 12.12.2014).

⁵ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 4 декабря 2014 г. «Принять вызов и победить» // Российская газета. 2014. 5 дек.

⁶ URL:<http://news/kremlin.ru/acts/20596> (дата обращения: 12.12.2014).

⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. №12, ст. 1201; Российская газета. 2015. 12 янв.

⁸ См.: Российская газета. 2014. 5 дек.

⁹ См.: *Марксен Кристиан.* Крымский кризис с позиции международного права // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. №5 (102). С. 56–72.

¹⁰ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 17, ст. 1570.

¹¹ См.: Российская газета. 2014. 30 мая.

¹² URL: <http://sevsovet.com.ua/index.php/2011-06-30-23-44-03/12507-tekst-ustava-goroda0sevastopolya/> (дата обращения: 12.12.2014).

¹³ См.: *Бондарь Н.С.* Конституционная модернизация российской государственности: в свете практики конституционного правосудия. Сер. «Библиотека судебного конституционализма». Вып. 5. М., 2014.

¹⁴ См., например: Федеральный закон от 14 октября 2014 г. № 305 «Об особенностях применения отдельных положений федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, содержащих нормы трудового права, в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // Российская газета. 2014. 17 окт.

¹⁵ См.: *Кабышев В.Т.* С Конституцией по жизни: избранные научные труды. М., 2013. С. 222.

¹⁶ См.: *Бондарь Н.С.* Конституционная модернизация российской государственности: в свете практики конституционного правосудия. М., 2014. С. 99.

¹⁷ См.: *Арутюнян Г.Г.* Некоторые деформации в конституционно-правовом развитии постсоветских государств // *Общее и особенное в современном экономическом и конституционно-правовом развитии постсоветских государств: материалы VIII Международной научной конференции по конституционному праву (28–30 мая 2010 г.)*. Ч. 1 / под ред. А.А. Ливеровского. СПб., 2010. С.16.

¹⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. №14, ст. 1609.

¹⁹ См.: Российская газета. 2014. 3 дек.

²⁰ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. №19, ст. 2436; № 49, ч. VI, ст. 6969.

²¹ См.: Российская газета. 2014. 3 дек.

²² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 42, ст. 5607.

²³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. №33, ст. 4596; URL: <http://www.pravo.gov.ru> 31.12.2014.

²⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. №40, ч. 3, ст. 5450.

²⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. №32, ст. 4538.

²⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. №14, ст. 1529; Российская газета. 2015. 12 янв.

²⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. №14, ст. 1531; № 24, ст. 2934.

²⁸ См.: Указы Президента РФ: от 25 марта 2014 г. «О некоторых вопросах поступления на службу в органы внутренних дел Российской Федерации граждан Российской Федерации, являющихся сотрудниками органов внутренних дел, органов и подразделений налоговой милиции, расположенных на территориях Республики Крым и г. Севастополя» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. №13, ст. 1453); от 28 марта 2014 г. «О некоторых вопросах поступления на службу в федеральную противопожарную службу Государственной противопожарной службы граждан Российской Федерации, являющихся сотрудниками органов управления и подразделений гражданской защиты, расположенных на территориях Республики Крым и г. Севастополя» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 13, ст. 1456); от 20 марта 2014 г. «О признании действительными воинских званий, документов об образовании граждан Российской Федерации, являющихся военнослужащими органов военного управления и воинских формирований Республики Крым, и документов о прохождении ими военной службы» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. №13, ст. 1264).

²⁹ См.: Ведомости Государственного Совета Республики Крым. 2014. №1, ч. 2; № 3, ч. 1.

³⁰ См.: Законы города Севастополя: от 10 июля 2014 г. «О Законодательном Собрании города Севастополя» (в ред. от 24 июля 2014 г.), от 30 апреля 2014 г. «О Правительстве Севастополя», от 30 апреля 2014 г. «О системе исполнительных органов государственной власти города Севастополя» (в ред. от 24 июля 2014 г.) // Севастопольские известия. 2014. 30 апр., 12 июля.

³¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26, ч. 1, ст. 3361.

³² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26, ч.1, ст. 3362.

³³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. №16, ст. 1878.

³⁴ См.: Крымские известия. 2014. 12 апр.

³⁵ См.: Севастопольские известия. 2014. 23 апр.

³⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. №33, ст. 4595.

³⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. №52, ст. 7477.

³⁸ См.: Постановление Совета министров Республики Крым от 27 мая 2014 г. № 103 «О мероприятиях по развитию социально-культурной сферы депортированных граждан и обеспечению межнационального согласия в Республике Крым на 2014 год» (вместе с «Планом мероприятий по развитию социально-культурной сферы депортированных граждан и обеспечению межнационального согласия в Республике Крым на 2014 год», «Порядком использования средств бюджета Республики Крым на мероприятия по развитию социально-культурной сферы депортированных граждан и обеспечению межнационального согласия в Республике Крым на 2014 год» (в ред. от 22 октября 2014 г.). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

³⁹ См.: *Кряжков В.А.* Крымский прецедент: конституционно-правовое осмысление// Сравнительное конституционное обозрение. 2014. №5 (102). С.88–92.

⁴⁰ *Макаркин А.* Крымские татары: проблемы интеграции. URL: <http://www.politcom.ru/17367.html> (дата обращения: 15.12.2014).

⁴¹ *Дорошенко Е.* Крым: историческое единство цивилизаций. URL: <http://tat.rus4all.ru/traditions/20140616/725225362.html> (дата обращения: 15.12.2014).

⁴² См.: Российская газета. 2004. 23 нояб.

⁴³ См.: Там же.

⁴⁴ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16 ноября 2004 г. по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 10 Закона Республики Татарстан «О языках народов Республики Татарстан», части второй статьи 9 Закона Республики Татарстан «О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан», пункта 2 статьи 6 Закона Республики Татарстан «Об образовании» и пункта 3 Закона Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина С.И. Хапугина и запросами Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан // Российская газета. 2004. 23 нояб.

⁴⁵ См.: *Астахов К.* Как поступить в ВУЗ абитуриенту из Крыма. URL: http://www.ng.ru/education/2014-12-09/8_crimea.html (дата обращения: 15.12.2014).

⁴⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 19, ст. 2289.

М.А. Липчанская, М.С. Волкова

ПРИНЦИПЫ И ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ПАРТИЙНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

В статье рассматривается взаимодействие органов государственной власти и политических партий России в контексте реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства. Особое внимание уделяется принципам их совместной деятельности, роли политических партий в законотворческом процессе.

Ключевые слова: политическая партия, правовое регулирование, взаимодействие государства и партии, участие граждан в управлении делами государства.

M.A. Lipchanskaya, M.A. Volkova

PRINCIPLES AND FUNDAMENTALS OF LEGAL REGULATION OF STATE-PARTY INTERACTION IN THE MODERN RUSSIA

The article is devoted to consideration of the interaction of public authorities and political parties of Russia in the context of the implementation of the constitutional right of citizens to participate in managing the Affairs of the state. Special attention is paid to the principles of their joint activity, the role of political parties in the legislative process.

Keywords: political party, the legal regulation, interaction of the state and party, the participation of citizens in managing the Affairs of the state.

Конституционно-правовое развитие современной России, формирование гражданского общества характеризуются «процессом правовой институционализации политических партий, законодательным усилением их роли в формировании и осуществлении государственной власти»¹. Известно, что со сложными и масштабными задачами, решение которых ведет к достижению стратегических целей общественного и государственного развития, гораздо эффективнее справляться в условиях активного участия всех или большинства заинтересованных субъектов. К таким, без сомнения, задачам относится и создание работающей и понимаемой всеми участниками политико-управленческой сферы основы и условий реального осуществления политических прав граждан, в т.ч. конституционного права на участие в управлении делами государства.

Институциональное оформление однонаправленных интересов граждан происходит через общественные объединения, в частности и политические партии. Одной из целей функционирования политических партий выступает участие в управлении делами государства посредством различных способов. Взаимная заинтересованность органов власти и партий в сотрудничестве – дополнительная гарантия реализации права граждан на участие в управлении делами государства.

Однако в Федеральном законе от 11 июля 2011 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (в ред. от 21 июля 2014 г.)² отсутствует регламентация возможных направлений взаимодействия политических партий с государственными и общественными институтами, механизма и форм реализации такого взаимодействия,

© Липчанская Мария Александровна, 2015
доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и международного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: Lipchan_maria@mail.ru

© Волкова Марина Алексеевна, 2015
Аспирант кафедры конституционного и муниципального права (Саратовский государственный университет им. Н.Г.Чернышевского); e-mail: marina-volk87@mail.ru

что является существенным недостатком. Дело в том, что отношения государства и институтов гражданского общества, построенные на началах партнерства, делают возможным прогрессивное развитие как публичной власти, так и общества, обеспечивают эффективное реагирование на социально-экономические, политические и иные вызовы, способствуют созданию условий для реализации народовластия и построения правового государства. Важность формализации взаимодействия на нормативном уровне обусловлена ее значением как для государства, так и гражданского общества, институтом которого выступают политические партии.

На взаимодействие институтов гражданского общества, в частности политических партий, и государственных органов указывается в некоторых нормативно-правовых актах, чаще подзаконного характера³, что сложно признать оправданным с позиции перспективных задач государственно-политического строительства. Нужны некие универсальные правила взаимодействия государства и политических партий.

В связи с этим считаем, что Федеральный закон «О политических партиях» как основной нормативный правовой акт, регламентирующий сферу деятельности политических партий, должен быть дополнен нормативными предписаниями о взаимодействии государства и политических партий. При этом целесообразно на уровне федерального закона закрепить не частные, а общие принципы и формы взаимодействия. Специальные правовые положения и иные необходимые частности, в т.ч. имеющие отношение к взаимодействию по созданию условий для реализации права граждан на участие в управлении делами государства, всегда можно вывести путем применения приемов толкования и правил построения умозаключений.

Представляется необходимым остановиться на трех важных аспектах государственно-партийного взаимодействия: принципах взаимодействия; уровнях и сферах совместной деятельности; организационно-правовых формах взаимодействия.

Взаимоотношения государства и политических партий вообще и их взаимодействие по вопросам участия граждан в управлении делами государства в частности зависят от ряда условий. Это, конечно же, государственно-правовой режим, тип и степень развитости партийной и политической систем, отношение партий к проводимой государством политике, объем поддержки партии населением, наконец, двойственная природа партии, которая является институтом гражданского общества и одновременно частью государственно-властной системы⁴. Поэтому исключительно важно установить и нормативно закрепить принципы взаимодействия партий и государства в решении общих задач. Естественно, закрепленное требование взаимного невмешательства (ст. 10 указанного Федерального закона) сохраняет свое значение и при осуществлении совместной деятельности. Однако не только оно должно составлять идейную основу государственно-партийного взаимодействия. Представляется, что в системе принципов взаимодействия политических партий и государства по вопросам участия граждан в управлении делами государства можно выделить блок принципов общего характера (принцип законности, принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, принцип взаимной ответственности общества и государства, принцип политического плюрализма) и блок организационных принципов, на которых остановимся подробнее.

К принципам второго блока предлагаем отнести следующие:

а) *принцип сбалансированности интересов*, означающий, что при осуществлении совместной деятельности по вопросам участия граждан в управлении делами государства необходимо в равной степени учитывать как интересы социальных групп, представляющих усредненный интерес общества, так и государственный интерес. В процессе принятия решения с участием политических партий, являющихся средством участия граждан в управлении делами государства, стремление к установлению его сбалансированности должно быть обоюдовыгодным для обоих субъектов. В связи с этим согласимся с В.В. Лапаевой, отметившей, что в отличие от других объединений граждан на базе тех или иных групповых интересов именно партии по природе своей предназначены не просто для выражения групповых интересов, а для выявления в различных групповых, корпоративных интересах общезначимого начала для учета политического смысла частных интересов, их перевода на общегосударственный уровень⁵;

б) *принцип диалогичности взаимодействия*, являющийся продолжением и условием реализации предыдущего принципа. Взаимодействие и принятие решений должно осуществляться на основе диалога между органами государственной власти и политическими партиями. Акторы такого взаимодействия должны быть независимы в своих суждениях, способны четко выразить свою позицию и воспринимать мнение друг друга. Только на основе диалога двух самостоятельных сторон возможен компромисс в принятии политического решения, взаимодействие, обеспечивающее участие граждан в управлении делами государства;

в) *принцип разумной достаточности представительства*, требующий при принятии управленческих решений в сферах, допускающих или требующих участия представителей общества, в т.ч. и политических партий, обеспечивать участие достаточного количества политических партий для принятия оптимального решения;

г) *принцип нейтралитета*, касающийся поведения государства в процессе взаимодействия с политическими партиями. Понятно, что итоговое решение принимается и оформляется государством, придающим ему общеобязательность, нормативность и обеспеченность властно-принудительными средствами. Однако в процессе обсуждения и принятия решения государство должно руководствоваться его своевременностью, адекватностью, степенью социальной обусловленности, а не предпочтениями политических партий;

д) *принцип взаимного информирования*, означающий, что своевременность и объективность принимаемого в условиях взаимодействия решения возможна только при наличии достаточного ресурсного, в т.ч. информационного, обеспечения. Решение, ориентированное на перспективу, требует изучения объективных обстоятельств и реальных отношений в соответствующей сфере, внимательного изучения и анализа как позитивных, так и негативных факторов, действующих в ней, и т.д. При этом источники информации о состоянии разрешаемой ситуации у государства и партий, объем и качество этой информации различаются. Необходим обмен информационными данными, полнота их критической оценки ради достижения баланса интересов в принимаемом решении, соблюдения приоритета прав и свобод человека и гражданина и их участия в управлении делами государства.

Возможно, это не весь набор принципов взаимодействия государства и партий и предложенная их классификация вызовет определенную критику. Однако это авторское видение проблемы, не претендующее на исключительность.

Следующее положение, которое, по нашему мнению, должно быть закреплено в Законе, – это указание на уровни организации и осуществления взаимодействия. Оно не должно вызывать затруднений, поскольку уровневость взаимодействия напрямую связана с уровневостью публичной власти, которая осуществляется на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. На каждом из этих уровней граждане имеют право участвовать в управлении делами государства. При этом необходимо помнить, что объем и формы такого участия, а значит, и возможности партий, в зависимости от уровня власти, разные.

Рассмотрение следующего аспекта, требующего отражения в Законе о политических партиях, начнем с оговорки о том, что под сферами, предполагающими взаимодействие партий и государства, мы понимаем в первую очередь сферы реализации компетенции органов публичной власти, где принятие императивных или факультативных решений может и должно проходить с участием представителей гражданского общества.

Взаимодействие политических партий и государства, обеспечивающее участие граждан в управлении делами государства, осуществляется в различных сферах государственного управления. Поскольку взаимодействие – частное проявление отношений государства и политических партий, постольку оно чаще всего имеет место там, где установлены и возникают государственно-партийные отношения. Основными механизмами, обеспечивающими участие политических партий в выработке решений органов государственной власти и местного самоуправления, являются: а) вовлечение представителей политических партий в работу временных рабочих органов по разработке проектов нормативно-правовых, договорных актов и программных документов; б) заключение различных соглашений с государственными органами по вопросам взаимодействия; в) инициирование принятия нормативного правового акта.

Указанные механизмы предполагают выделение основных организационно-правовых форм взаимодействия политических партий и государственных органов. Варианты совместной деятельности по выработке решений предлагаем объединить в два основных типа и в рамках каждого из них говорить о формах взаимодействия. В основу выделения типов взаимодействия нами положены характер совместной работы, ее цели и результаты, что позволило выделить *организационно-договорной и консультативный типы* взаимодействия политических партий и органов государственной власти.

Организационно-договорной тип взаимодействия партий и государственных субъектов представлен несколькими формами. В рамках этого типа взаимодействия политические партии имеют возможность влиять на формирование и организацию работы государственных органов, особенно через т.н. «party in office». Так, взаимодействие политических партий и органов законодательной власти строится, прежде всего, через парламентские фракции. Однако возможность оказывать воздействие на принятие политических решений, а значит и обеспечивать право граждан на участие в управлении делами государства имеют и партии, не представленные в Государственной Думе Федерального Собрания РФ. Статья 38 Регламента Государственной Думы устанавливает правило, согласно которому указанные политические партии не менее одного раза в год по решению Совета

Государственной Думы могут присутствовать на заседании нижней палаты федерального парламента. Соответствующее приглашение Совет Государственной Думы направляет руководителям этих политических партий не позднее, чем за 5 дней до указанного заседания Государственной Думы. От каждой политической партии, не представленной в Государственной Думе, в ее заседании может принимать участие один представитель, уполномоченный коллегиальным, постоянно действующим руководящим органом политической партии⁶.

Политические партии выступают социально-политическим институтом структурирования законодательных (представительных) органов государственной власти, основной функцией которых является принятие законов. Разумеется, политические партии оказываются активными участниками законотворческого процесса в парламенте.

Подготовке законопроектов предшествует процесс выявления общественных потребностей в законодательном регулировании с точки зрения актуальности, своевременности, объемов и уровня правовой регламентации соответствующих общественных отношений. В рамках законотворческого механизма крайне важным представляется правоиницирующая роль политических партий. Несмотря на то, что Конституция РФ в ст. 104 не называет политические партии и фракции Государственной Думы в числе субъектов законодательной инициативы, роль политических партий в законотворческом процессе федерального уровня достаточно велика. Деятельность, программы партий, других общественно-политических движений, позиции парламентских фракций нередко служат импульсом для начала процесса подготовки и принятия законов.

Во всех принципиальных вопросах, связанных с движением законопроекта, его возвращением на предыдущие стадии, повторным рассмотрением и т.д., особо учитывается мнение партийных фракций как непосредственных представителей избирателей в российском парламенте. Политические партии (через их парламентские фракции) как институты участия граждан в правотворческом процессе призваны осуществлять дополнительный контроль за соблюдением интересов граждан-избирателей в законодательном процессе.

Взаимодействие политических партий и органов исполнительной власти имеет место через организацию работы временных рабочих органов, в которых партии принимают непосредственное участие; разработку проектов и программ развития той или иной отрасли; обеспечение структур исполнительной власти наиболее перспективными представителями партийных организаций и т.д.

Реализация взаимодействия в рамках *консультативного типа* связей предполагает проведение различных согласительных процедур и совещаний с представителями партий при принятии важных государственных решений. Примером такого взаимодействия является решение о выдвижении кандидатуры Д.А. Медведева на выборы главы государства после согласия и поддержки четырех ведущих политических партий России.

Регламентом Государственной Думы предусмотрены различные формы взаимодействия. Так, по инициативе комитета, комиссии Государственной Думы, фракции в помещениях Государственной Думы, не закрепленных за комитетами, комиссиями и фракциями, могут проводиться совещания, «круглые столы», семинары, конференции и другие мероприятия, связанные с ее законодательной деятельностью. Решение о проведении перечисленных консультативных мероприятий принимается Председателем Государственной Думы или по его поручению Комитетом Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы, а в исключительных случаях – Советом Государственной Думы.

Недостатком, пожалуй, является статус рекомендаций, выработанных по итогам проведения указанных мероприятий. В Регламенте палаты отмечается лишь, что копии отредактированных стенограмм, рекомендаций и другие материалы, подготовленные по итогам совещаний, «круглых столов», семинаров, конференций и других мероприятий, связанных с законодательной деятельностью Государственной Думы, в 10-дневный срок со дня их проведения передаются в Парламентскую библиотеку. Считаю, что проведение подобных мероприятий с участием политических партий должно иметь определенные «не библиотечные» последствия. Выработанные рекомендации целесообразно учитывать в законодательной деятельности Государственной Думы, что должно быть закреплено в соответствующем нормативном акте.

По итогам рассмотрения вопросов взаимодействия политических партий и государства предлагаем дополнить Федеральный закон «О политических партиях» ст. 10¹ следующего содержания:

Статья 10¹. Взаимодействие политических партий и иных субъектов политической деятельности.

1. В процессе деятельности, в целях достижения социальных и политических целей, обеспечения реализации политических прав граждан политические партии осуществляют совместные мероприятия (взаимодействие) с институтами публичной власти и негосударственными субъектами политической системы.

2. Взаимодействие политических партий и органов публичной власти осуществляется на федеральном, региональном, муниципальном уровнях в политической, экономической, социально-культурной сферах на основании законодательства Российской Федерации, законодательства субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов.

3. Взаимодействие политических партий, государства и иных негосударственных институтов осуществляется на основании принципов сбалансированности интересов, диалогичности взаимодействия, разумного и достаточного представительства, нейтралитета, взаимного информирования.

4. Пределы осуществления взаимодействия политических партий, государства и негосударственных субъектов устанавливаются законодательством.

5. Итоги проведения совместных мероприятий, проводимых по вопросам деятельности органов государственной власти, направленные на ее совершенствование, оформленные письменно с соблюдением процедуры, подлежат учету в деятельности соответствующего органа.

¹ Силаев В.С. Конституционно-правовые аспекты политической системы Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007. С. 9.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 29, ст. 2950; 2014. № 30, ч. 1, ст. 4237.

³ См., например: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» (в ред. от 25 июля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 20, ст. 2112; 2014. № 30, ч. 2, ст. 4286; Постановление Правительства РФ от 12 августа 2000 г. № 592 «О взаимодействии Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и схеме размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 34, ст. 3473 и др.

⁴ См.: Зорькин В.Д. Правовые основы российской многопартийности и практика Конституционного Суда России // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 6 (30).

⁵ См.: Лапаева В.В. Право и многопартийность в современной России. М., 1999. С. 17.

⁶ См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 2 июля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7, ст. 801; 2014. № 27, ст. 3719.

М.Г. Вилова

ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВОЕ СУДЕБНОЕ РАЗБИРАТЕЛЬСТВО В КОНТЕКСТЕ МЕЖДУНАРОДНОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

В статье рассматривается актуальная проблема воплощения идеи конституционализма в контексте обеспечения верховенства права, в т.ч. посредством расширительного толкования Конституции РФ. Основное внимание уделяется концепции международного конституционализма, выступающего в качестве ключевой гарантии права на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство, составляющего основу механизма реализации прав и свобод человека и гражданина.

Ключевые слова: справедливость, право на судебную защиту, право на справедливое судебное разбирательство, международный конституционализм.

M.G. Vilova

THE RIGHT TO A FAIR TRIAL IN THE CONTEXT OF INTERNATIONAL CONSTITUTIONALISM

The present study focuses on the implementation of the idea of constitutionalism in the context of the rule of law by means of a broad interpretation of Russian Constitution. The author focuses on the concept of "international constitutionalism" as a guarantee of the right to a fair trial, which can be seen as a primary source of human rights' promotion and protection.

Keywords: justice, the right to a fair trial, international constitutionalism.

Конституционализм как идеальная модель создания условий для реализации, обеспечения и защиты основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, а также демократического политического режима возможен только при обеспечении верховенства права. С.А. Авакьян связывает конституционализм с конституционной идеей, наличием нормативно-правового фундамента, достижением фактического режима, системой защиты конституционного строя и конституции¹

В Конституции РФ элементы понятия «верховенства права» закреплены в ч. 1 ст. 1, ч. 2 ст. 4 и ст. 15. Из анализа названных норм следует, что основой для российского конституционного регулирования послужили идеи позитивизма в праве, сущность которых составляет тщательный анализ действующего законодательства, его конкретных форм и предписаний, без учета вопросов о сущности права, его назначении и роли в обществе. Соответственно, при точности правовых формулировок и ориентированности на буквальное толкование конституционных норм существует риск несоответствия формы содержанию правовой нормы. Преодолению указанного риска путем обеспечения единства формы и содержания норм права призван способствовать Конституционный Суд РФ (далее – Конституционный Суд). Судебный орган конституционного контроля при реализации своих полномочий не ограничивается буквальным толкованием положений Основного Закона. Напротив, Конституционный Суд задействует различные «новые (специальные) правовые принципы»² для определения критериев конституционности (принцип правовой определенности³), правомерности правового регулирования прав и свобод человека и гражданина

© Вилова Марина Геннадьевна, 2015

Соискатель кафедры конституционного и муниципального права юридического института ФГАОУ ВПО «Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова», помощник судьи Арбитражного суда Архангельской области; e-mail: mvilova@mail.ru

(принцип соразмерности (пропорциональности)⁴), механизма и пределов пересмотра вступивших в законную силу судебных решений (принципы правовой стабильности и правовой безопасности⁵), ограничения прав и свобод человека и гражданина (принцип баланса частных и публичных интересов⁶), ответственности граждан, должностных лиц, органов публичной власти и муниципальным органам (принцип добросовестности правореализации и недопустимости злоупотребления правом⁷). Помимо этого, Конституционный Суд активно использует универсальный принцип справедливости⁸, который текстуально не нашел своего закрепления в Конституции РФ.

Более того, о движении по пути преодоления позитивизма в конституционном регулировании свидетельствует факт использования Конституционным Судом аксиологического (ценностного) потенциала отдельных положений Конституции РФ⁹. Применение указанного подхода позволит в процессе толкования Конституции РФ наделить конституционные нормы новым ценностным смыслом, расширяя тем самым охранительную природу актов Конституционного Суда.

В целях придания конституционным ценностям конкретики Н.С. Бондарь предлагает разработку практической конституционно-судебной аксиологии¹⁰. По мнению автора настоящей статьи, представленная идея позволит по-новому интерпретировать отдельные положения Конституции РФ с учетом социального, экономического, культурного развития общества и государства и при обеспечении стабильности и жесткости Основного Закона. Отметим, что подобная интерпретация должна проводиться исключительно на основе принципа верховенства права.

Идеи создания практической конституционно-судебной аксиологии имеют общие черты с концепцией Г. МакБейна о «живой» Конституции¹¹. Основу названной концепции образует идея динамического содержания Конституции, которая подразумевает, что толкование Основного Закона должно производиться в соответствии с действующими в обществе социально-экономическими и политическими реалиями непосредственно в момент применения конституционной нормы¹². Особый интерес указанные идеи приобретают в свете доктрины верховенства права А. Дэйси, полагавшего, что конституционное право создается решениями судов¹³.

С учетом сказанного автор приходит к выводу о том, что идеи конституционализма могут реализоваться только при условии обеспечения верховенства права, одним из средств создания которого является судебный конституционный контроль, основанный на расширительном толковании Конституции.

Глобальные проблемы современности (терроризм, голод, загрязнение окружающей среды и др.) имеют трансграничный характер и бросают вызов не только существующим, но и будущим поколениям. В этой связи обеспечение законности и соблюдения прав и свобод личности является задачей всего международного сообщества. Так, в целях создания мирового правопорядка выдвигаются идеи «конституционализации» международного права¹⁴.

Основные формы развития концепции международного конституционализма заключаются, во-первых, в установлении того, имеет ли международный правовой порядок базовые принципы конституционного строя¹⁵; во-вторых, в идее создания конституционного строя международного сообщества¹⁶.

Процесс «конституционализации» международного права есть динамика придания международным нормам общеобязательного характера на основе единых взаимосогласованных правил. При этом данные правила должны быть одобрены международным сообществом, что предполагает создание специальной системы гарантий их исполнения. Между тем, если общеобязательность указанных норм примут только часть стран, то конструкция международного конституционализма будет усечена. Это обусловлено отсутствием согласования названных правил другими государствами.

Представляются спорными предложения о создании абсолютно единых и общеобязательных правил, одной «конституции международного сообщества»¹⁷ для всех стран. Уместны в этой связи опасения Ш.-Л. Монтескье, который писал: «Законодатель должен соотноситься с духом народным, если он не противоречит принципам правления, т.к. лучше всего мы делаем то, что делается нами свободно»¹⁸. И. Кант указывал, что для эффективного и долгосрочного правового обеспечения мира и свободы необходимы транснациональные институты, облеченные публичной властью над участвующими в них государствами¹⁹. В более поздних трудах он отказывается от этой идеи, предлагая только «свободный федерализм» в отсутствие общих институтов для усиления международного права как средства борьбы с неправомерным поведением государств.

Учитывая существующие полярные позиции в доктрине международного права, автор полагает, что построение единых реально действующих унифицированных правил в ближайшей перспективе является трудно реализуемой задачей. Однако идеями международного конституционализма нельзя пренебрегать, поскольку принятие единой международной конституции – это лишь один из вероятных путей развития данной концепции. Несмотря на то, что перспектива создания единой конституции на международном уровне представляется весьма призрачной, ее функции на данном этапе развития международного сообщества в состоянии выполнить (по аналогии с англо-саксонской правовой системой) как имеющиеся международные правовые акты, так и вновь принимаемые. На сегодняшний день лишь некоторые международные нормы выполняют конституционную функцию, прежде всего, в сфере обеспечения мира, безопасности, установления законности как между государствами, а так и в пределах их суверенных территорий. При этом большинство названных норм имеют декларативный характер, а их реальное соблюдение зависит от воли государств.

В целях создания единых реально действующих конституционных норм на международном уровне, по мнению автора, требуется последовательная разработка понятия, принципов и структуры международного конституционализма. Представляется, что идеи международного конституционализма, прежде всего, направлены на защиту основ международного правопорядка и обеспечение эффективной реализации прав и свобод личности.

Принципы названной концепции могли бы быть разработаны кворумом заинтересованных государств, принимающих правила и саму идею создания международного конституционализма. При этом часть из них вполне могла бы состоять из таких классических принципов любого провозгласившего себя

правовым государства, как верховенство права, приоритет прав и свобод личности, справедливость, равенство, разделение властей, недопустимость злоупотребления правом.

Особого внимания заслуживает принцип справедливости, полностью охватывающий социальную жизнедеятельность и являющийся ключевым при отправлении правосудия. Судебная защита перечисленных принципов требуется в целях обеспечения стабильного и устойчивого развития не только процесса конституционализации международного права, но главное – создания условий для свободного осуществления актов реализации прав человека, его безопасного существования и свободного развития, обеспечивающего состояние защищенности, гарантирования правового статуса человека и гражданина.

Процесс «конституционализации» международного права – это обновление его основных принципов, которое связывает международное право как право над государствами с конституционным правом как правом национальным. Тем самым создается единая общеобязательная система норм, обеспечиваемая мерами международного принуждения. «Только приобщаясь к общим для всех идеалам», – писал Б. Чичерин, – народ становится историческим народом»²⁰. В то же время «идеализм возносит на высоту, иногда даже чрезмерную; напротив, реализм принижает»²¹.

В случае, если процесс конституционализации приобретает глобальный характер и будет касаться всей национальной системы фундаментальных прав, то конституционализация международного права может стать угрозой суверенитета государств. В целях сохранения государственного суверенитета и обеспечения эффективной защиты прав и свобод личности представляется необходимым «конституционализировать» положение п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, согласно которому каждый имеет право на справедливое судебное разбирательство.

Применение идей международного конституционализма к регулированию права на справедливое судебное разбирательство обусловлено тем обстоятельством, что именно посредством реализации данного права можно полноценно обеспечить восстановление и защиту оспариваемых или нарушенных основных прав и свобод человека и гражданина.

Реализация права на справедливое судебное разбирательство обеспечивается посредством принципов законности, справедливости, независимости суда, состязательности сторон, гласности судебного разбирательства. Особое место среди гарантий реализации названного права занимает принцип справедливости. Категория справедливости, лежащая в основе этого принципа, во многом зависит от правосознания, ценностных взглядов, морально-нравственной базы конкретного правоприменителя. В связи с этим уместно привести позицию Конституционного Суда в отношении конституционно-правового статуса судей. Так, статус судей предопределен публично-правовыми целями правосудия, соответственно, федеральный законодатель вправе предъявлять к ним как носителям судебной власти особые квалификационные и иные требования, в т.ч. морально-нравственные и нравственные, и устанавливать порядок формирования судейского корпуса, обеспечивающий отбор кандидатов, отвечающих этим требованиям²².

Между тем судьи независимы и подчиняются только Основному Закону и федеральному закону (ч. 1 ст. 120 Конституции РФ). В силу того, что общепри-

знанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ), соблюдения гарантированного ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод права заявителя на справедливое судебное разбирательство является обязанностью российской судебной системы.

В рамках международного конституционализма следует изучить и унифицировать гарантии права на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство в целях придания им общеобязательной силы и глобального характера. Включение указанного права в основу международного конституционализма позволит выйти за пределы стран Совета Европы, предоставив соответствующие гарантии остальным государствам. При этом личность будет защищена от возможного произвола и дискреции конкретного правоприменителя, что обеспечит человеку свободу в реализации своих прав.

¹ Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М., 2000. С. 233.

² Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011. С. 100.

³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 2 июля 2013 г. №16–П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 237 Уголовно–процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Республики Узбекистан Б.Т. Гадаева и запросом Курганского областного суда» // Российская газета. 2013. № 151.

⁴ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 июня 2013 г. №15–П «По делу о проверке конституционности положений частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.В. Дубкова» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. №27, ст. 3647; Постановление Конституционного Суда РФ от 15 ноября 2012 г. №26–П «По делу о проверке конституционности положения части 2 статьи 10 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации” в связи с запросом Законодательного Собрания Камчатского края» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. №48, ст. 6744.

⁵ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2011 г. №1616–О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Локотковой Ирины Геннадьевны на нарушение ее конституционных прав частью второй статьи 405 Уголовно–процессуального кодекса Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 29 июня 2012 г. №16–П «По делу о проверке конституционности положения части десятой статьи 13 Федерального закона “Об оружии” в связи с жалобами граждан Г.В. Белокриницкого и В.Н. Тетерина» // Российская газета. 2012. №159; Постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2012 г. №17–П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации – Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. №29, ст. 4169.

⁷ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2013 г. №18–П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 1, 5 и 6 статьи 152 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Е.В. Крылова» // Российская газета. 2013. №157.

⁸ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2013 г. №19–П «По делу о проверке конституционности пункта 13 части первой статьи 83, абзаца третьего части второй статьи 331 и статьи 351.1 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан В.К. Барабаш, А.Н. Бекасова и других и запросом Мурманской областной Думы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. №30, ч. II, ст. 4189; Определение Конституционного Суда РФ от 16 июля 2013 г. №1129–О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Зотьева Сергея Анатольевича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 70, частью пятой статьи 74 и пунктом “а” части третьей статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 19 июля 2013 г. №19–П «По делу о проверке конституционности пункта 13 части первой статьи 83, абзаца третьего части второй статьи 331 и статьи 351.1 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан В.К. Барабаш, А.Н. Бекасова и других и запросом Мурманской областной Думы»; Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 2013 г. №6–П «По делу о проверке конституционности подпункта “в” пункта 2 статьи 51 Федерального закона “О воинской обязанности и военной службе” в связи с жалобами граждан Р.В. Боскачева, И.В. Овсянникова и Д.А. Савельева» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. №13, ст. 1635.

¹⁰ См.: Бондарь Н.С. Указ. раб. С. 101.

¹¹ Belz H. A Living Constitution or Fundamental Law? // American Constitutionalism in Historical Perspective. URL: <http://www.constitution.org/cmt/belz/lcfl.htm> (дата обращения: 11.11.2013).

¹² См.: Там же.

¹³ См.: *Баренбойм П.Д.* Разграничение, конвергенция или замена доктрин правового государства и верховенства права? // *Законодательство и экономика*. 2013. №4. С. 6.

¹⁴ *Bogdandy A.* Constitutionalism in International Law: Comment on a Proposal from Germany // *Harvard International Law Journal*. 2006. №223; *Alvez A.* Transnational constitutionalism: International and European perspectives / ed. by N. Tsagourias // *Osgoode Hall Law Journal*. 2008. №46. P. 657–664; *World Constitutionalism* / ed. by Dr. Anthony D'Souza and Dr. Carmo D'Souza Foreword by Dr. Marian Pinheiro, Principal V. M. Salgaocar College of Law & Dean of Faculty of Law, Goa University // Cambridge Scholars Publishing, 2007; *Яхьяуи-Кривенко Е.* Процессы конституционализации международного права: теории и реальность // *Российский юридический журнал*. 2013. № 2. С. 2–8.

¹⁵ *Paulus A.L.* The International Legal System as a Constitution / edited by J.L. Dunoff, J.P. Trachtman. Cambridge, 2009. P. 71.

¹⁶ *Klabbers J.* The Constitutionalization of International Law / edited by J. Klabbers, A. Peters, G. Ulfstein. Oxford, 2009. P. 4.

¹⁷ *Яхьяуи-Кривенко Е.* Указ. раб. С. 66.

¹⁸ *Монтескье Ш.-Л.* О духе законов. М., 2011 С. 301.

¹⁹ *Kant I.* Perpetual Peace: A Philosophical Sketch // *International Relations and Security Network*. URL: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?id=125464> (дата обращения: 11.11.2013).

²⁰ *Чичерин Б.* Курс государственной науки. Ч. II: Социология. М., 1896. С. 419.

²¹ Там же.

²² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 марта 2009 г. №6-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 8 статьи 5, пункта 6 статьи 6 Закона Российской Федерации “О статусе судей в Российской Федерации” и пункта 1 статьи 23 Федерального закона “Об органах судейского сообщества в Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина В.Н. Рагозина» // *Российская газета*. 2009. № 58.

И.П. Кожокарь

ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ОПОСРЕДСТВОВАНИЯ ИМУЩЕСТВЕННОЙ ОБОСОБЛЕННОСТИ УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ И УЧРЕЖДЕНИЙ

В статье рассмотрены основные проблемные аспекты, связанные с правовыми формами опосредования имущественной обособленности унитарных предприятий и учреждений. Дан анализ последних изменений гражданского законодательства, сделаны соответствующие выводы и рекомендации.

Ключевые слова: унитарные предприятия и учреждения, право оперативного управления, хозяйственное ведение.

I.P. Kozhokar

LEGAL FORMS OF MEDIATION PROPERTY ISOLATION OF THE UNITARY ENTERPRISES AND ESTABLISHMENTS

The article considers some problems arising in the sphere of legal regime of institutions and unitary enterprises. The author analyses the last changes in civil law.

Keywords: right to economic jurisdiction, right to operative management, unitary enterprise.

В ходе проводимых в России преобразований не прекращаются дискуссии о правовых формах участия государства и государственной собственности в хозяйственном обороте страны.

Достаточно активно поиски таких форм ведутся и законодателем. Федеральным законом от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу четвертую части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»¹ вещные права хозяйственного ведения и оперативного управления сохранены за унитарными государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями. Вместе с тем в Проекте изменений ГК РФ предусматривается единое право оперативного управления. Обращает на себя внимание тот факт, что Федеральным законом из текста ст. 48 ГК РФ исключено указание о правах, на которых обособленное имущество закреплено за юридическим лицом.

Согласно этому Закону соотношение права государственной собственности и вещных прав государственных и муниципальных предприятий на их обособленное имущество выглядит следующим образом². Учредители государственных и муниципальных унитарных предприятий и учреждений имеют вещные права на их имущество (п. 3 ст. 48 ГК РФ). Унитарным предприятием признается коммерческая

© Кожокарь Игорь Петрович, 2015

Кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой гражданского и международного частного права (Саратовская государственная юридическая академия)

организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество. В организационно-правовой форме унитарных предприятий действуют государственные и муниципальные предприятия (п. 1 ст. 113 ГК РФ). Имущество государственного или муниципального унитарного предприятия находится в государственной или муниципальной собственности и принадлежит такому предприятию *на праве хозяйственного ведения или оперативного управления* (для казенных унитарных предприятий). Унитарное предприятие не несет ответственность по обязательствам собственника его имущества. Собственник имущества унитарного предприятия, за исключением собственника имущества казенного предприятия, не отвечает по обязательствам своего унитарного предприятия. Собственник имущества казенного предприятия несет субсидиарную ответственность по обязательствам такого предприятия при недостаточности его имущества (п. 6 ст. 113 ГК РФ). Унитарное предприятие создается от имени публично-правового образования (ст. 125) решением уполномоченного на то государственного органа или органа местного самоуправления (п. 1 ст. 114 ГК РФ).

В соответствии со ст. 123.21 учреждением признается унитарная некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. Учредитель является собственником имущества созданного им учреждения. На имущество, закрепленное собственником за учреждением и приобретенное учреждением по иным основаниям, последнее приобретает *право оперативного управления*. Учреждение может быть создано гражданином или юридическим лицом (частное учреждение) либо соответственно Российской Федерацией, субъектом РФ, муниципальным образованием (государственное учреждение, муниципальное учреждение). Учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами, а в случаях, установленных законом, также иным имуществом. При недостаточности указанных денежных средств или имущества субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения в случаях, предусмотренных законом, несет собственник соответствующего имущества.

Однако, по мнению некоторых ученых, сохранение этих «вещных прав» в действующем законодательстве свидетельствует о переходном характере самой экономики, которая неизбежно, но *временно* и в модифицированном виде сохраняет определенные элементы прежней хозяйственной системы (к которым относятся и права хозяйственного ведения, и оперативного управления)³.

Конструкцию оперативного управления как правовой формы закрепления имущества за государственными организациями теоретически разработал и обосновал А.В. Венедиктов. Он предлагал указать в Гражданском кодексе, что госорганы осуществляют предоставленные им государством права по владению, пользованию и распоряжению имуществом в порядке управления⁴. По его мнению, законодатель наделяет собственника определенными правомочиями, но отнюдь не сводит к ним самого содержания (сущности) права собственности и не исключает того, что права владения, пользования и распоряжения могут быть предоставлены законом и несобственнику⁵.

Впервые право оперативного управления получило законодательное закрепление в Основах гражданского законодательства СССР 1961 г.⁶, в которых устанавливалось, что имущество, закрепленное за государственными, межколхозными, государственно-колхозными и иными государственно-кооперативными организациями, состоит в оперативном управлении этих организаций. Они

осуществляют в пределах, установленных законом, в соответствии с целями их деятельности, плановыми заданиями и назначением имущества, права владения, пользования и распоряжения имуществом (ст. 26.1 введена Указом Президиума ВС СССР от 30 октября 1981 г.).

Столь «длительная» неопределенность законодателя по вопросу официального придания государственным предприятиям статуса юридических лиц и введения в закон понятия права оперативного управления лишней раз убеждает Е.А. Суханова в том, что и это право, и организационно-правовые формы юридических лиц – несобственников, позволяющие последним считаться самостоятельными участниками гражданско-правовых отношений, являются искусственными конструкциями. При этом Е.А. Суханов *многokrato* подчеркивает искусственный характер организационно-правовых форм юридических лиц – несобственников, а также права оперативного управления⁷. Следует обратить внимание на два момента в рассуждениях Е.А. Суханова.

Относительно длительности рождения новой организационной формы юридических лиц – несобственников своего обособленного имущества и нового вещного права – права оперативного управления как средства опосредствования имущественной обособленности государственных предприятий (объединений). Это время не покажется длительным, если обратиться к генезису института юридических лиц. Показательна в этом отношении *многовековая* история зарождения и развития юридических лиц в римском праве⁸. Исследователи римского права полагают, что основная мысль о юридическом лице как приеме юридической техники для введения в оборот имущественной массы, так или иначе обособленной от имущества физических лиц, была выражена римским правом отчетливо⁹. Тем не менее, в римском праве не было сформулировано учения или общих правил относительно коллективных или имущественных организаций¹⁰.

Относительно искусственности рассматриваемых категорий. Во всех ситуациях, по мнению Е.А. Суханова, применение конструкции юридического лица связано с *обособлением определенного имущества с целью ограничения имущественной ответственности для его учредителей (участников)*. Е.А. Суханов в качестве основных функций (задач), выполняемых конструкцией юридического лица, на первое место ставит ограничение риска ответственности его участников по долгам и на второе место более эффективное использование капитала (имущества), в т.ч. при его объединении учредителями (участниками). При этом он все-таки не отрицает того, что создание юридического лица может преследовать не только цель получения прибыли на вложенное имущество, но и цель материального обеспечения управленческой, научно-образовательной, культурно-воспитательной, благотворительной или иной общественной деятельности (не предполагающих получение прямых доходов от нее)¹¹. Есть и иное объяснение созданию юридических лиц. Право служит *для достижения целей, не обязательно индивидуальных, которые реализуются в период времени, превышающий срок человеческой жизни*¹². По мнению Е.А. Суханова, юридическое лицо как субъект гражданского права по сути представляет собой не что иное, как наделение законом обособленного учредителями имущества качествами «персоны» (субъекта), признание его особым, самостоятельным товаровладельцем. Юридическое лицо как новый субъект права является не реальным физическим лицом, а неким *искусственным* (в этом смысле – «фиктивным») образованием, признаваемым, однако, законом особым, самостоятельным субъектом гражданских правоотношений¹³.

В суждениях Е.А. Суханова присутствуют определенные противоречия. Признавая в принципе искусственную конструкцию юридического лица, он отказывает в праве на существование категории таких юридических лиц, как унитарное предприятие, праве оперативного управления ввиду их искусственного характера.

Как с сожалением отмечает Е.А. Суханов, «набор» ограниченных вещных прав и их система в современном российском законодательстве не совпадают с *традиционной* систематизацией, представленной И.А. Покровским¹⁴. Права оперативного управления и хозяйственного ведения отнесены законодательством к вещным правам и составляют, по мнению Е.А. Суханова, третью особую группу, *не основанную на классических подходах к данной категории*. Существование юридических лиц – несобственников, на имущество которых учредители (участники) сохраняют право собственности (унитарные предприятия и учреждения), как считает Е.А. Суханов, не свойственно *нормальному* имущественному обороту¹⁵. С одной стороны, появились искусственно созданные для нужд огосударственной экономики «ограниченные вещные права» оперативного управления и хозяйственного ведения, не имеющие аналогов в развитых правовых системах и не соответствующие *традиционным* цивилистическим воззрениям. С другой стороны, ряд известных ранее ограниченных вещных прав оказался забытым либо невостребованным из-за неразвитости оборота недвижимости, особенно земельных участков и прав на них. В связи с этим «набор» ограниченных вещных прав и их система в современном российском гражданском праве не совпадают с *традиционной* систематикой¹⁶.

Уважение «классических», традиционных подходов к решению возникающих проблем правового регулирования достойно похвалы. Однако Е.А. Суханов излишне часто ссылается на них, отрицая тем самым возможность рождения новых правовых форм по мере развития и изменения общественных отношений, опосредствовать которые призваны эти новые формы, в частности возможность дальнейшего развития классического, с точки зрения Е.А. Суханова, учения о вещных правах.

Институт оперативного управления разрабатывался в условиях господства социалистической государственной собственности и, как отмечали советские ученые, для целей закрепления правовыми средствами непосредственно общественного характера этой собственности в социалистическом обществе¹⁷.

Вероятно, именно данное обстоятельство и уверенность исследователей в незыблемости социалистического характера советского общества не позволили им шире взглянуть на институт права оперативного управления.

Значение вещного права оперативного управления не замыкается рамками социалистической государственной собственности, хотя и разрабатывалось советскими учеными именно для ее обслуживания. Следует иметь в виду прогнозируемый учеными рост участия государственного сектора в экономике ведущих стран мира – до 30–50%¹⁸.

Наряду с правом собственности право оперативного управления является правовой формой опосредствования имущественной обособленности унитарных предприятий и учреждений, обусловленной спецификой тех функций, которые эти юридические лица выполняют в обществе. Указанное право дает им возможность самим отвечать по своим обязательствам и позволяет участвовать в гражданском обороте в качестве юридических лиц.

В этом плане заслуживает внимания позиция Д.В. Петрова, который считает, что права хозяйственного ведения и оперативного управления являются надежными юридическими механизмами управления имуществом публичного собствен-

ника. Он не соглашается с мнением тех, кто считает, что эти вещные права больше свойственны административно-плановой системе хозяйствования экономикой и неприемлемы в условиях рыночной экономики, а потому следует отказаться от их использования, что они якобы являются правовыми атавизмами¹⁹.

Среди вещных прав Д.В. Петров особо выделяет права, предоставляющие их субъектам возможность обособления имущества, что в свою очередь дает возможность надления субъекта статусом юридического лица. К таким правам он относит право собственности, право хозяйственного ведения и право оперативного управления. Д.В. Петров выделяет право хозяйственного ведения и право оперативного управления в качестве вторичных прав обособления собственного имущества, а также считает, что вычленение существенных свойств указанных вещных прав позволяет включить их в одну группу с правом собственности. Он рассматривает эти права как единственные вещные права в российском правовом порядке, являющиеся вторичными (производными) способами обособления собственного имущества субъекта права²⁰.

В позиции Д.В. Петрова есть рациональное зерно, позволяющее обратить внимание на функциональное назначение ограниченных вещных прав в механизме гражданско-правового регулирования и с этих позиций оценить их место в нем.

Анализ изменений, которые произошли и будут произведены в ГК РФ, показывает, что и частные учреждения, если в силу необходимости оставить их под контролем собственника-учредителя для достижения цели, в чем заинтересован сам собственник, могут эффективно функционировать на базе права оперативного управления.

Наличие обособленного имущества является одним из признаков юридического лица, который дает ему возможность участвовать в гражданском обороте от своего имени и отвечать по своим обязательствам. И только обоснованное соотношение правомочий собственника с правомочиями субъектов права хозяйственного ведения и оперативного управления, правильное определение компетенции собственника в отношении субъектов этих прав позволят достичь эффективности в работе механизма правового регулирования.

Отечественный законодатель в процессе гражданско-правового регулирования отношений по обособлению имущества государственных предприятий по-разному определял это соотношение, используя различные конструкции: конструкцию *права полного хозяйственного ведения*, впоследствии *права хозяйственного ведения*. При этом название «*оперативное управление*» было сохранено для строго определенных субъектов – учреждений и казенных предприятий²¹.

Право полного хозяйственного ведения было закреплено Законом от 6 марта 1990 г. «О собственности в СССР»²². В силу его ст. 24 имущество, являющееся государственной собственностью и закрепленное за государственным предприятием, принадлежит ему на праве полного хозяйственного ведения. Осуществляя право полного хозяйственного ведения своим имуществом, предприятие владеет, пользуется и распоряжается указанным имуществом и по своему усмотрению совершает в отношении него любые действия, не противоречащие закону. К праву полного хозяйственного ведения применяются правила о праве собственности, если законодательством не предусмотрено иное. Имущество, являющееся государственной собственностью и закрепленное собственником за государственным учреждением (организацией), состоящим на государственном бюджете, находится в оперативном управлении этого учреждения (организации) (ст. 26).

С 1 января 1991 г. положения данного Закона не применялись на территории РСФСР²³, за исключением ст. 25. С 1 января 1995 г. на территории Российской Федерации правоотношения собственности регулируются Гражданским кодексом РФ 1994 г., действующая редакция которого предусматривает право хозяйственного ведения и право оперативного управления.

В Проекте изменений ГК РФ в качестве вещного права предусмотрено единое право оперативного управления имуществом, которое принадлежит государственным или муниципальным предприятиям и учреждениям, как государственным, так и частным. Обращает на себя внимание, как перечисляются в Проекте правомочия в составе права оперативного управления. Субъекты этого права владеют, пользуются и распоряжаются принадлежащим им имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника этого имущества и его назначением. Объем правомочия распоряжения, входящего в состав права оперативного управления, зависит от категории субъекта соответствующего права и в зависимости от источника поступления средств.

Сравним с действующей редакцией ГК РФ. Право хозяйственного ведения определяется как право владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом; право оперативного управления – как право владеть и пользоваться имуществом. Право распоряжения отделяется от этих правомочий, оговаривается необходимостью согласия собственника, если иное не устанавливается законом. Статья 298 ГК РФ (в ред. Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ²⁴) подробно регламентирует распоряжение имуществом учреждения в зависимости от категории учреждения и в зависимости от источника поступления средств.

Во всех случаях, если учреждению предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения. Исключение составляют казенные учреждения. Их доходы, полученные от указанной деятельности, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы РФ.

Прежняя формулировка п. 2 ст. 298 ГК РФ предусматривала, что такое имущество поступает в самостоятельное распоряжение учреждения и учитывается на отдельном балансе.

Установленное законом право самостоятельного распоряжения указанным имуществом вызвало среди исследователей дискуссию относительно юридической природы этого права. Оно выходит за рамки права оперативного управления, как оно определяется в действующей редакции ГК РФ, и представляется идентичным праву хозяйственного ведения. Казалось бы, напрашивается логичный вывод о двойственном характере права учреждения на имущество, одна часть которого принадлежит ему на праве оперативного управления, а другая – на праве хозяйственного ведения.

В связи с этим было высказано мнение, что такое самостоятельное распоряжение является особым вещным правом, существующим наряду с правами оперативного управления и хозяйственного ведения²⁵.

Собственное обоснование существования самостоятельного вещного права распоряжения предложено Л.В. Щенниковой. Право хозяйственного ведения будет таковым в единстве всех своих признаков. Одним из таких признаков является специфический субъект права – унитарное предприятие (государственное или муниципальное), т.е. коммерческая организация. Относительно учреждения как некоммерческой организации законодатель в отношении его вещно-правовых возмож-

ностей счел необходимым сделать специальные указания. Первое указание касается права оперативного управления (ст. 296), второе – относительно самостоятельного распоряжения в конкретной ситуации, описанной в п. 2 ст. 298 ГК РФ. Отсюда Л.В. Щенникова делает вывод, что наряду с такими правами юридических лиц на хозяйствование с имуществом собственника, как право хозяйственного ведения и право оперативного управления, законодателем предусмотрена еще одна их разновидность – *право самостоятельного распоряжения учреждением своими доходами*. Это вещное право, по ее мнению, должно найти отражение в ст. 216 ГК РФ²⁶.

По поводу существования самостоятельного вещного права распоряжения можно высказать следующие возражения. Вещное право юридического лица на его обособленное имущество строится по аналогии с правом собственности как триада трех правомочий: владения, пользования и распоряжения. Это не может быть иначе, поскольку юридическим лицом признается организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Иными словами, юридическое лицо участвует в гражданском обороте и эти его свойства не могут иметь места без правомочия распоряжения.

Однако поскольку речь идет о вещном праве, зависимом от права собственности на это же имущество, эти правомочия могут в той или иной мере быть ограниченными в пределах, установленных законом, в соответствии с целями их деятельности, заданиями собственника имущества, видами, происхождением и назначением имущества. Объем правомочия распоряжения, входящего в состав права на обособленное имущество, зависит от категории субъекта соответствующего права и источника получения этого имущества. Вычленение отдельных правомочий и построение на их основе самостоятельного права, как это делает Л.В. Щенникова, выделяя в качестве самостоятельного вещного права право самостоятельного распоряжения учреждением этими доходами, не соответствует праву юридического лица на обособленное имущество, как бы мы не называли это право. Право юридического лица на обособленное имущество, которое выступает в качестве одного из признаков юридического лица и позволяет ему участвовать в гражданском обороте и нести ответственность, невозможно без правомочия распоряжения в его содержании, каким бы узким это право не было.

Российские ученые по-разному оценивают перспективы института права оперативного управления. Необходимость и реальность этого института и прежде, и в настоящее время составляют предмет споров.

В научной литературе неоднократно предлагалось введение в отечественный правопорядок конструкции расщепленной собственности.

Теория разделенной собственности возникла в Западной Европе в период рецепции римского права в применении к феодальным отношениям. За сеньором признавалось право верховной собственности, а за вассалом или крестьянином — права подчиненной собственности. Идея разделенной собственности получила широкое распространение, нашла признание в ряде кодексов²⁷.

По вопросу теории разделенной собственности А.В. Венедиктов, анализируя весь строй феодальных земельных отношений, имея в виду учение Маркса и Энгельса о неразрывной связи земельной и политической иерархии феодального общества, приходит к выводу, что теория разделенной собственности, воспринятая и феодальным законодательством, отражала реальные отношения феодального общества²⁸.

Доверительная собственность (fiduciary ownership, trust) является одним из основных институтов англо-американского права. В силу доверительной собственности одно лицо (доверительный собственник) управляет, распоряжается имуществом, переданным ему другим лицом (учредителем) в пользу третьих лиц (бенефициантов)²⁹.

При этом каждый из участников отношений траста обладает правами собственности на переданное в траст имущество. Право собственности расщепляется между несколькими субъектами, но ни один из участников траста не является полным собственником. В англо-американской правовой системе в отличие от европейской отсутствует понятие единого «полного» права собственности, а имеются различные права собственности на имущество. Расщепление права собственности составляет наиболее важную особенность института доверительной собственности.

В поисках ответа на вопрос, каким правом на государственное имущество обладают государственные предприятия и объединения в социалистическом государстве, отдельные исследователи применяли к государственной собственности теорию разделенной (расщепленной) собственности. В.А. Венедиктов обосновал конструкцию оперативного управления государственной собственностью, переданной предприятиям и объединениям, но вплоть до 1961 г. институт права оперативного управления не был законодательно закреплен. В 50-е гг. ряд ученых вновь вернулись к теории разделенной собственности для обоснования прав государственных организаций на государственное имущество³⁰.

В 60-х гг. противником института права оперативного управления выступил В.П. Шкредов, считавший, что волевые отношения владения, пользования и распоряжения образуют юридическое содержание собственности. В отличие от В.А. Венедиктова В.П. Шкредов утверждал, что всюду, где есть подобная система волевых отношений, существует собственность. Тем самым он сводил право собственности к простой триаде правомочий владения, пользования, распоряжения. Таким образом, поскольку право оперативного управления включает в себя права владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом, государственные предприятия являются собственниками, но не равными государству. Государство обладает правом собственности высшего ранга, которое не поглощает прав отдельных и единичных собственников. Ограниченность правомочий государственного предприятия, входящих в содержание права оперативного управления, по мнению В.П. Шкредова, не мешает признать предприятие собственником, поскольку и право собственности всегда в большей или меньшей степени ограничено законом³¹.

В последнее время вновь поднимается вопрос о закреплении в российском законодательстве модели права разделенной собственности³².

В.А. Савельев считает, что юридическая конструкция разделенной собственности может стать эффективным механизмом, регулирующим сложные правоотношения современного рыночного хозяйства. Очевидно, именно ее он считает адекватной социально-экономическим реалиям, призывая современных юристов к более глубокому, гибкому и комплексному осмыслению права собственности³³. В.А. Савельев, не претендуя на охват всей полноты теоретической конструкции разделенной собственности, называет три ее основные черты: а) наличие не менее двух субъектов права собственности на одну вещь. Эта черта отграничивает его от действующей в отечественном праве конструкции моноструктурной собственности с ее формулой «Один собственник – одна вещь»; б) разделение правомочий между двумя собственниками, которое характеризует любое ограниченное вещное право; в) наличие у ее субъектов вещно-правовых, «собственнических» исков.

Возражая В.А. Савельеву, следует отметить, что разделение правомочий между собственником и субъектами ограниченных вещных прав характеризует любое ограниченное вещное право. И в действующей редакции ГК, и в предлагаемых изменениях вещно-правовые или «собственнические» (как их называет В.А. Савельев) иски принадлежат как собственникам, так и субъектам других вещных прав. Более того, ст. 305 действующей редакции ГК РФ предусматривает, что правила, предусмотренные ст. 301–304, принадлежат также лицу, хотя и не являющемуся собственником, но владеющему имуществом по иному основанию, предусмотренному законом или договором. Здесь речь идет не только о субъекте иных вещных прав, но и о субъектах иных имущественных прав (например, прав арендатора) против третьих лиц, включая и собственника.

Идею разделенной собственности итальянский ученый Л. Солидиро Маруотти видит в том, что понятие «разделенная собственность» подразумевает «распределение» различных полномочий, связанных с принадлежностью имущества между множеством субъектов³⁴. Современная наука, как отмечает ученый, применяет термины «собственность, функционально разделенная» (*geteiltes Eigentum*) и «относительная собственность» (*relatives Eigentum*). Сам Маруотти поясняет, что фигура «разделенной собственности» может быть характерной только для систем, в которых нет четкого деления между правом собственности и ограниченными вещными правами, а потому она несовместима с абстрактным и абсолютным понятием собственности, противодействуя в особенности характеристикам «унитарности» и «абстрактности». Л. Солидиро Маруотти противопоставляет идею унитарной и абсолютной собственности конкретным правовым режимам собственности в зависимости от вида имущества, которые во многих разделах (имеется в виду Французский гражданский кодекс и Германский гражданский кодекс) как будто исходят из идеи множества схем собственности или функционально разделенной собственности. Он полагает, что имеет место смешение философского понятия «собственность» и его технико-юридических аспектов. Однако идеальная модель абсолютной, компактной и исключительной собственности не всегда и не обязательно совпадает с технико-юридическими понятиями принадлежности, которые выявляются в различные моменты в различных правопорядках³⁵.

По поводу блестящего эссе Л. Солидиро Маруотти можно заметить, что не следует отождествлять понятие права собственности и юридические понятия принадлежности, которые могут принимать юридические формы и права собственности, и ограниченных вещных прав, и обязательственных прав арендаторов, и т.д. Только на этом пути возможно четко обозначить различия в правомочиях субъектов в отношении имущества и ответственность этих субъектов за нарушение чужих прав и причинение вреда третьим лицам.

Разрушение выработанной веками идеи унитарной и «абсолютной» собственности³⁶, при которой собственник осуществляет правомочия собственника своей властью, в своем интересе и по своему усмотрению, лишь добавит хаоса в теоретические разработки ученых по проблемам права собственности и, в частности, в вопросы ответственности собственника. Римская двойная собственность, о которой писал Гай (*duplex dominium*)³⁷ и которая воплотилась в конструкции квинтиской и преторской собственности, была лишь этапом в развитии отношений собственности в Римском государстве. Как известно, при Юстиниане эта двойственность была преодолена.

Исторические судьбы принадлежности, освещенные в работе Маруотти, показывают, насколько сложен был путь правового опосредствования эконо-

мических отношений принадлежности и выработки юридического понятия права собственности, воспринятого сегодня европейским кодифицированным законодательством, в т.ч. законодательством РФ.

Если собственник оставляет за собой право собственности на вещь, передавая другим лицам лишь отдельные правомочия, в частности правомочие распоряжения в той или ином объеме, сохраняя за собой стержень собственности, право считается единственным и абсолютным собственником вещи, следует определяться с теми правами, которые имеют другие лица на эту же вещь. Ответ на эти вопросы следует искать на путях развития учения о других (кроме собственности) вещных правах, перечень которых не может оставаться неизменным в связи с изменениями общественных отношений.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 19, ст. 2304. Вступил в силу с 1 сентября 2014 г., за исключением положений, для которых этим Законом установлены иные сроки вступления в силу.

² Следует обратить внимание на то, что пока не завершены изменения разд. II ГК РФ, и законодатель не определился с вещным правом оперативного управления, данное соотношение нельзя признать окончательным.

³ См.: Российское гражданское право: учебник: в 2 т. Т. I: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права / отв. ред. Е.А. Суханов. 2-е изд., стер. М., 2011. С. 604–605.

⁴ См.: *Венедиктов В.А.* Государственная социалистическая собственность / отв. ред. В.К. Райхер. М.; Л., 1948. С. 359–360.

⁵ См.: *Венедиктов А.В.* О государственной собственности в СССР и организации управления ею // Советское государство и право. 1951. № 2. С. 42–52.

⁶ См.: Ведомости ВС СССР. 1961. № 50, ст. 525.

⁷ См.: Российское гражданское право: учебник: в 2 т. Т. I: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права / отв. ред. Е.А. Суханов. 2-е изд., стер. С. 175–176, 183, 251, 498, 593, 604–605.

⁸ См., например: *Гарсия Гарридо М.Х.* Римское частное право: Казусы, иски, институты / пер. с исп.; отв. ред. Л.Л. Кофанов. М., 2005. С. 230–234; Римское частное право: учебник / под ред. И.Б. Новицкого и И.С. Перетерского. М., 2000. С. 115–120; *Франчози Дж.* Институционный курс римского права / пер. с итал.; отв. ред. Л.Л. Кофанов. М., 2004. С. 49–51.

⁹ См.: Римское частное право: учебник / под ред. И.Б. Новицкого и И.С. Перетерского. С. 115.

¹⁰ См.: *Гарсия Гарридо М.Х.* Указ. раб. С. 230.

¹¹ См.: Российское гражданское право: учебник: в 2 т. Т. I: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права / отв. ред. Е.А. Суханов. 2-е изд., стер. С. 175–176.

¹² См.: *Гарсия Гарридо М.Х.* Указ. раб. С. 230.

¹³ См.: Российское гражданское право: учебник: в 2 т. Т. I: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права / отв. ред. Е.А. Суханов. 2-е изд., стер. С. 175–176.

¹⁴ См.: *Покровский И.А.* Основные проблемы гражданского права. М., 2013. С. 207–208.

¹⁵ См.: Российское гражданское право: учебник: в 2 т. Т. I: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права / отв. ред. Е.А. Суханов. 2-е изд., стер. С. 183.

¹⁶ См.: Там же. С. 593.

¹⁷ См.: *Полонский Э.Г.* Право оперативного управления государственным имуществом. М., 1980. С. 15–16.

¹⁸ См.: *Вегер Л.Л.* Соотношение форм собственности в XX столетии. М., 2001. С. 427–428.

¹⁹ См.: *Петров Д.В.* Право хозяйственного ведения и право оперативного управления. СПб., 2002. С. 9, 165 и сл.

²⁰ См.: *Петров Д.В.* Право хозяйственного ведения и право оперативного управления в системе вещных прав: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002.

²¹ См.: Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу четвертую части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

²² См.: Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 11, ст. 164.

²³ См.: Постановление Верховного Совета РСФСР от 24 декабря 1990 г. № 444-1.

²⁴ См.: Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу четвертую части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

²⁵ См.: Гражданское право: учебник / под ред. Ю.К. Толстого, А.П. Сергеева. 4-е изд., перераб. и доп. Ч. I. М., 2005. С. 288, 375; Гражданское право России: учебник / под ред. З.И. Цыбуленко. Ч. I. М., 1998. С. 329; *Щенникова Л.В.* Вещное право. М., 2006. С. 92–93 и др.

²⁶ См.: *Щенникова Л.В.* Указ. раб. С. 92–93.

²⁷ См.: *Венедиктов А.В.* Правовая природа государственных предприятий. 2-е изд. Л., 1928; *Его же.* Избранные труды по гражданскому праву: в 2 т. (Классика русской цивилистики). М., 2004.

²⁸ См.: *Венедиктов В.А.* Государственная социалистическая собственность / отв. ред. В.К. Райхер. С. 94–97; 177–179; 185–186.

²⁹ См.: Гражданское и торговое право капиталистических стран: учебное пособие / под ред. В.П. Мозолина и М. И. Кулагина. М., 1980. С. 140–142; см. также: Гражданское и торговое право капиталистических государств: учебник. Ч. I / под ред. Р.Л. Нарышкиной. М., 1983. С. 263–272.

³⁰ См.: *Миколенко Я.Ф.* Государственные юридические лица в советском гражданском праве // Советское государство и право. 1957. № 7. С.45–53; *Кечекьян С.Ф.* Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958. С. 94–95.

³¹ См.: *Шкредов В.П.* Экономика и право. М., 1967. С. 103–112.

³² См., например: *Богданов Е. В.* Моделирование права собственности в гражданском законодательстве Российской Федерации // Государство и право. 2000. № 11; *Мозолин В.П.* Право собственности в Российской Федерации в период перехода к рыночной экономике. М., 1992; *Савельев В.А.* Действующее право и некоторые сложноструктурные модели собственности // Государство и право. 2001. № 9; *Его же.* Проблема разделенной собственности и современная теория российского гражданского права // Журнал российского права. 2008. № 4.

³³ См.: *Савельев В.А.* Проблема разделенной собственности и современная теория российского гражданского права // Журнал российского права. 2008. № 4.

³⁴ См.: *Солидиро Маруотти Л.* «Абсолютная собственность» и «относительная собственность» в европейской правовой истории // Древнее право. Ivs antiquum. М., 2004. № 2 (14). С. 7–51.

³⁵ См.: Там же. С. 11, 48, 50.

³⁶ Во избежание упреков в неточности формулировок сразу же оговоримся, что ограничения права собственности со стороны государства как высшего носителя суверенной власти возможны и имеют место с позиций защиты публичных интересов, но это не мешает рассматривать право собственности как наиболее сильное, полное, «абсолютное», ни от кого не зависящее право среди других вещных прав.

³⁷ См.: Институции Гая. I.54; II. 40 // Памятники римского права. М., 1997.

А.А. Воронова

ОТЛИЧИЕ ДОГОВОРА ПОДРЯДА ОТ СМЕЖНЫХ ДОГОВОРОВ

Статья посвящена анализу договора подряда и ряда смежных с ним договоров. Приводятся примеры сходства и различия сделок; формулируются выводы о наличии трудностей в классификации некоторых сделок и как следствие необходимости внесения изменений в нормы законодательства РФ, регулирующие данные правоотношения.

Ключевые слова: договор подряда, трудовой договор, договор возмездного оказания услуг, договор купли-продажи, «толлингвые соглашения», договор на работы по капитальному ремонту зданий и сооружений.

A.A. Voronova

THE DIFFERENCE BETWEEN A CONTRACTOR'S AGREEMENT AND A RELATED CONTRACT

The article examines a contractor's agreement and a number of contracts related to it, examples of similarities and differences in transactions, conclusions on the existence of difficulties in some transactions classification and, as a consequence, the need for changes in legislation of the Russian Federation regulating this relationship.

Keywords: contract, employment contract, contract of compensated providing of services, sale contract, "tolling agreement", capital repair contract.

В соответствии со ст. 702 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ) «по договору подряда одна сторона (подрядчик) обязуется выполнить по заданию другой стороны (заказчика) определенную работу и сдать ее результат заказчику, а заказчик обязуется принять результат работы и оплатить его». Таким образом,

© Воронова Анна Александровна, 2015

Аспирант (ФГБОУ ВПО «Российский государственный социальный университет»), главный специалист Отдела аренды федерального имущества ФГУП «Администрация гражданских аэропортов (аэродромов)»; e-mail: voronovargsu@rambler.ru

договор подряда – это договор о выполнении работ, а не договор, заключаемый по поводу их выполнения.

Договор подряда и трудовой договор. Сходство данных сделок сводится к тому, что выполнение одной и той же работы физическим лицом может быть облечено как в форму договора подряда, так и в форму трудового договора. Однако принципиально различными будут являться правовые последствия данных договоров. В частности, речь идет о вопросе распределения рисков между сторонами.

В соответствии с трудовым договором работник реализует свои основные трудовые функции, он является частью трудового коллектива и подчиняется правилам, действующим внутри конкретной организации (ее трудовому правовому распорядку). Независимо от того, насколько результативна его деятельность, она оплачивается работодателем. Кроме того, работник получает социальные льготы, например, получение заработной платы в периоды временной нетрудоспособности, нормированный рабочий день, ответственность работодателя за вред, причиненный ему в рабочее время, и др.

В процессе исполнения договора подряда на подрядчика возлагается риск неполучения такого результата, на который рассчитывал заказчик. Данный риск сводится к минимуму при использовании сторонами такого вида сделки, как договор возмездного оказания услуг.

Договор подряда и договор возмездного оказания услуг. Сходство данных видов сделок состоит в том, что согласно их условиям одна сторона обязуется по заданию другой стороны совершить определенные действия. Кроме того, об их родстве говорит указание ГК РФ на применение в случае их непротиворечия к договору возмездного оказания услуг общих положений о подряде (ст. 702–729) и положений о бытовом подряде (ст. 730–739).

Однако, проведя анализ определений данных понятий, можно отметить, что в ст. 702 ГК РФ речь идет о «работах», а в ст. 779 ГК РФ — об оказанных «услугах».

«Услуги» и «работы» ст. 128 ГК РФ отнесены к объектам гражданского права. Таким образом, можно сделать вывод, что они представляют собой отдельные группы объектов наряду с имуществом, деньгами, ценными бумагами и др.

В нормативно-правовых актах не даются определения данных понятий. Как следствие возникает ряд противоречий в их трактовке. В словарях русского языка слово «услуга» может толковаться по-разному. Так, например, в Словаре русского языка С.И. Ожегова¹ и Толковом словаре русского языка Н.Д. Ушакова² «услуга – это действие, приносящее пользу другому».

Однако в ГК РФ речь не ведется об «услугах» как о некоей пользе или льготе. Речь идет об определенном действии, что соответствует также понятию «работа». Таким образом, разграничить понятия «работа» и «услуга» в данном случае не представляется возможным. В этой связи ряд соображений высказал О.С. Иоффе, который выделил два объекта правоотношений: юридический («поведение обязанного лица, на которое вправе притязать управомоченный»³, т.е. действие) и материальный (объект, вещь как результат действия)⁴. О.С. Иоффе полагал, что подряд может как обладать, так и не обладать материальным аспектом, однако в обязательном порядке должен иметь юридический аспект. Данная позиция также является достаточно спорной.

Иной точки зрения придерживался, например, В.А. Кабатов, который усматривал специфику договора возмездного оказания услуг в «отсутствии овеществленной формы результата работ»⁵, а В.В. Луць обратил внимание на тот факт,

что «главную особенность договоров по оказанию услуг, в отличие от договоров на выполнение работ, составляет то, что предоставление услуг неотделимо от деятельности лица, предоставляющего услуги»⁶.

Договор подряда и договор купли-продажи. Данные конструкции имеют сходства в связи тем, что направлены на передачу в собственность, хозяйственное ведение или оперативное управление определенного объекта (вещи), и контрагент обязуется оплатить продавцу или подрядчику установленное условиями сделки вознаграждение. Кроме того, оба договора являются двусторонними, возмездными и консенсуальными.

Однако существует и ряд отличий данных видов сделок. В частности, речь может идти об объекте договора. В купле-продаже – это передача вещи, а в подряде – изготовление вещи, ее переделка, обработка и т.д. вместе с передачей результата.

Имеется и ряд спорных моментов. В случае, если подрядчик изготавливает вещь своим иждивением, то это не означает, что отношения между сторонами регулируются договором купли-продажи. Статья 704 ГК РФ предусматривает выполнение работ по договору подряда «иждивением подрядчика». Кроме того, спорным остается вопрос о предмете договора подряда. Ряд ученых, в частности, В.Г. Вердников, придерживаются точки зрения, согласно которой предмет договора подряда «всегда индивидуален»⁷. Согласно другой позиции, изложенной Г.В. Васильевым, «со времен кризисов перепроизводства в XIX в. большинство производителей в объеме продукции, ее ассортименте ориентируются на покупателей»⁸. Таким образом, изготовители давно перестали вести массовое производство товаров, а стали анализировать интересы рынка и ориентироваться в своей деятельности на них.

На основании данного примера можно сделать вывод о том, что на практике разграничение договоров купли-продажи и подряда весьма неоднозначно и требуется устранение ряда связанных с этим трудностей путем внесения соответствующих изменений в действующее гражданское законодательство.

Отличие договора подряда от «толлинговых соглашений». В данном случае речь идет о договорах по переработке давальческого сырья, которые предполагают, что одно лицо передает другому сырье для его последующей переработки и передачи первому лицу уже готовой продукции. Отношения, регулирующие переработку давальческого сырья, имеют очень много общего со структурой договора подряда и нередко стороны при осуществлении данного вида деятельности руководствуются нормами, содержащимися в гл. 37 ГК РФ.

Однако существует и ряд других мнений по данному вопросу. В частности, если право со стороны заказчика на контроль процесса выполнения работы подрядчиком не применяется в «толлинговых соглашениях», следовательно, можно говорить и родстве такого вида договора с поставкой (куплей-продажей).

Данный род отношений также близок к договору мены, поскольку одна сторона передает на обработку другой стороне сырье и в результате получает право на результат его переработки.

Сложность применения толлинга состоит в том, что перед сторонами встает проблема выбора норм права, подлежащих к применению. Тогда речь уже заходит о смешанном договоре, возможность заключения которого предоставляет сторонам п. 3 ст. 421 ГК РФ. Данная проблема также требует решения гражданским законодательством.

Разграничение договора подряда и на работы по капитальному ремонту зданий и сооружений. Отношения по капитальному ремонту зданий и сооружений не подпадают под определение договора подряда, т.к. при ремонте нет материального результата, отделимого от передаваемого заказчику объекта работы. Однако п. 2 ст. 740 ГК РФ предусмотрено, что к работам по капитальному ремонту зданий и сооружений, если иное не предусмотрено договором (стороны могут установить, что их отношения регулируются нормами договора об оказании услуг), применяются правила о договоре строительного подряда.

Таким образом, на основании изложенного можно сделать вывод о том, что только к отношениям сторон на выполнение работ по капитальному ремонту здания и сооружения применяются нормы о договоре подряда. Текущий ремонт объектов недвижимости является предметом договора о возмездном оказании услуг.

Также стоит отметить тот факт, на который указывал В.Г. Вердников, что договор подряда можно «с натяжкой» использовать при ремонте. Он считал, что часто ученые, занимающиеся данной проблемой, оставляют без внимания тот факт, что договор подряда имеет «лишь такой результат труда подрядчика, для достижения которого необходимо использовать какие-либо материалы»⁹.

Кроме того, есть ряд общих положений между договором подряда и договором перевозки. Договор перевозки рассматривался изначально как разновидность договора подряда. Так, Свод законов в предмете подряда среди прочего указывал перевозку «людей и тяжестей сухим путем и водой» (ст. 1738). Перевозка выделилась в самостоятельный вид договора только в ГК 1964 г. В действующем в настоящее время ГК РФ перевозке посвящена гл. 40.

В результате проведенного анализа норм действующего гражданского законодательства можно сделать следующий вывод: договор подряда имеет ряд сходств со смежными сделками и отличий от них, и зачастую на практике контрагенты не всегда могут разграничить вытекающие из их деятельности правоотношения, соотнося их с видами сделок, перечисленными в ГК РФ. Среди рассмотренных на данную проблему мнений ряда ученых-цивилистов нет единой, четко сформулированной позиции по данному вопросу. Таким образом, достаточно быстро меняющиеся фактические обстоятельства общественной жизни приводят к возникновению новых правоотношений и, как следствие, назревает необходимость внесения соответствующих изменений в законодательство РФ.

¹ Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1995. С. 771.

² Толковый словарь русского языка. Т. 4 / под ред. Н.Д. Ушакова. М., 1939. С. 992.

³ Иоффе О.С. Советское гражданское право. М., 1958. С. 168.

⁴ См.: Там же. С. 169.

⁵ Кабатов В.А. Возмездное оказание услуг // Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая. Текст. Комментарий. Алфавитно-предметный указатель. М., 1996. С. 392.

⁶ Луць В. Зобов'язальне право. Київ, 1998. С. 572.

⁷ Гражданское право. Т. 2 / под ред. В.А. Рясенцева. М., 1976. С. 148.

⁸ Васильев Г.С., Рыбалов А.О. Различие договоров подряда и купли-продажи: Обсуждаем проблему // Правоведение. 2005. № 1. С. 73.

⁹ Гражданское право. Т. 2 / под ред. В.А. Рясенцева. М., 1976. С. 146.

Г.В. Концевой

ПРИЗНАНИЕ И ИСПОЛНЕНИЕ ИНОСТРАННЫХ РЕШЕНИЙ ПО ДЕЛАМ О ВЗЫСКАНИИ АЛИМЕНТОВ

В статье на основании анализа законодательства и судебной практики различных стран, в т.ч. практики Европейского суда по правам человека, делается вывод о необходимости изменения ст. 409 ГПК РФ, в частности включения в условия признания и исполнения иностранных судебных решений взаимности. Формируется вывод, что в целях более эффективной защиты прав лиц, получающих алименты, Российская Федерация должна активнее участвовать в соответствующих международных конвенциях.

Ключевые слова: алименты, признание и исполнение иностранных судебных решений, международный договор, взаимность.

G.V. Konsevoy

THE RECOGNITION AND ENFORCEMENT OF FOREIGN DECISIONS IN CASES ON RECOVERY OF ALIMENTARY

In article on the basis of the analysis of legislation and judicial practice of different countries, including the practice of the European Court of human rights, the conclusion about necessity of change of article 409 of the civil procedural code, including in the conditions of recognition and enforcement of foreign judgments reciprocity. The author comes to the conclusion that in order to better protect the rights of persons receiving alimentary, the Russian Federation should actively participate in relevant international conventions.

Keywords: alimentary, recognition and enforcement of foreign judgments, international agreement, reciprocity.

Споры по взысканию алиментов относятся к разряду гражданских дел. Вопросы признания и исполнения иностранных судебных решений регулируются гражданским процессуальным законодательством, в частности ГПК РФ¹.

Под решениями иностранных судов понимаются решения по гражданским делам, за исключением дел по экономическим спорам и других дел, связанных с предпринимательской и иной экономической деятельностью, приговоры по делам в части возмещения ущерба, причиненного преступлением (п. 2 ст. 409 ГПК РФ).

В соответствии с п. 1 ст. 409 ГПК РФ решения иностранных судов, в т.ч. об утверждении мировых соглашений, признаются и исполняются в Российской Федерации, если это предусмотрено международным договором РФ.

Никаких других условий признания и исполнения решений иностранных судов российским процессуальным законодательством не предусмотрено. Вместе с тем Россия на сегодняшний день не участвует ни в одной универсальной международной конвенции по признанию и исполнению судебных решений о взыскании алиментов.

Россия является участницей лишь региональной Минской конвенции «О правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам»².

Российская Федерация заключила также двусторонние соглашения о правовой помощи, но лишь в некоторых из них предусмотрены признание и исполнение³.

© Концевой Геннадий Владимирович, 2015

Аспирант кафедры международного частного права (Саратовская государственная юридическая академия)

Общей универсальной конвенции о признании и исполнении судебных решений пока не существует, хотя Гаагская конференция намерена разработать такую конвенцию. Гаагская конференция начала работать над проектом всемирной конвенции о компетенции и исполнении судебных решений, которая позволила бы обеспечить свободное «передвижение» судебных решений в международном пространстве. Предварительный проект Конвенции был принят Специальной комиссией 30 октября 1999 г.⁴ Как следствие, исполнить российское решение о взыскании алиментов за границей в странах, с которыми Россия не имеет международного договора, практически невозможно.

В строгом соответствии со ст. 409 ГПК РФ, если между Российской Федерацией и иностранным государством отсутствует соглашение о взаимном исполнении судебных решений, судебное решение иностранного суда по делам об алиментных обязательствах (так же как и другие решения) не будет исполнено в Российской Федерации. До недавнего времени это положение считалось незыблемым.

Законодательство, а также судебная практика некоторых стран признают в качестве условия признания и исполнения иностранных судебных решений взаимность.

ГПК РФ не содержит требования взаимности в качестве условия признания и исполнения иностранных судебных решений⁵. В законодательстве ряда стран это условие названо (например, п. 5 абз. 1 § 328 ГПК Германии). Напротив, в других странах оно отсутствует (например, Закон о международном частном праве Швейцарии).

Франция и Российская Федерация не связаны никаким международным договором в этой области. Вместе с тем французские суды признают и исполняют некоторые решения российских судов в случае, если они соответствуют условиям французского законодательства о признании иностранных судебных решений. Решения французских судов не подпадают под такой режим на российской территории⁶. Однако и российская судебная практика в последнее время начинает меняться⁷, хотя пока это в основном касается экономических споров.

В российской науке данный вопрос является спорным и несколько запутанным. Некоторые российские ученые считают, что в настоящее время судебная практика придерживается позиции, согласно которой иностранное судебное или арбитражное решение признается, а также принудительно приводится в исполнение в Российской Федерации, если выдача экзекватуры для таких решений предусмотрена: или международным договором, или федеральным законом, отсылающим к международно-правовым принципам⁸.

Представляется достаточно убедительной мысль о том, что выдача экзекватуры на иностранное решение может производиться без заключения международного договора в целях реализации общепризнанных правовых принципов международной вежливости и международной взаимности на основании ст. 15 Конституции РФ, согласно которой общепризнанные принципы международного права (в их число входит взаимность и вежливость) выступают составной частью российской правовой системы. Они составляют международный публичный порядок и входят в публичный порядок РФ.

В постановлении Федерального арбитражного суда Московского округа от 2 марта 2006 г. № КГ-А40/698-06-П указывается, что иностранное судебное решение может быть признано и исполнено на территории Российской Федера-

ции, если страна, чей суд вынес это решение, является членом Совета Европы и участником Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.⁹

Европейский суд по правам человека в Страсбурге в ряде своих решений отметил, что запрет на исполнение иностранных судебных решений в отсутствие международного договора означал бы нарушение права на суд в смысле ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. В подобной ситуации следует считать, что суд вынес решение, но оно не исполняется по формальному признаку, а это серьезное нарушение права на суд¹⁰. В частности, в одном из своих решений Европейский суд по правам человека указал, что исполнение решения, вынесенного любым судом, должно рассматриваться как неотъемлемая часть «суда»¹¹.

Т.Н. Нешатаева считает возможным обосновывать возможность исполнения иностранного судебного решения ссылкой на п. 2 ст. 1189 ГК РФ, согласно которому взаимность предполагается существующей, если не доказано иное. По ее мнению, суд предполагает наличие взаимности, тогда как сторона в споре обязана представить доказательства ее наличия или отсутствия в практике суда страны, где вынесено решение¹².

С этим нельзя согласиться. В данном высказывании п. 2 ст. 1189 ГК РФ толкуется изолированно от ее первого пункта. Кроме того, в ст. 1189 ГК РФ речь идет о применении иностранного права, которое не ставится в зависимость от взаимности такого применения, а если такая взаимность требуется, она предполагается, если не доказано ее отсутствие.

В международном гражданском процессе речь идет о другом, а именно о взаимном исполнении иностранных судебных решений на началах взаимности. Такая взаимность должна быть установлена в законодательном порядке либо общепризнана прецедентной судебной практикой как условие признания и исполнения иностранных судебных решений. То есть в этих двух случаях речь идет о совершенно разном применении взаимности, о разных правовых сферах – о международном частном праве и о публичном гражданском процессуальном праве.

Ряд ученых считают возможным признавать иностранные судебные решения на основе взаимности¹³. Тем не менее, основания признания и исполнения иностранных решений должны быть четко и исчерпывающе предусмотрены в законодательстве. Выводы, сделанные на базе решений даже самых высоких судебных инстанций, а также с помощью толкования законодательства, не могут лежать в основе столь серьезного вопроса. Законодателю следует определиться в отношении принципа взаимности как базового в признании и исполнении иностранных судебных решений.

Было бы логичнее решить в процессуальном законодательстве вопрос о взаимности по аналогии со ст. 1189 ГК РФ. Пункт 1 ст. 409 ГПК РФ можно было бы сформулировать следующим образом: «Решения иностранных судов, в том числе решения об утверждении мировых соглашений, признаются и исполняются в Российской Федерации независимо от того, признаются и исполняются ли в соответствующем иностранном государстве решения российских судов, за исключением случаев, когда признание и исполнение иностранных судебных решений на началах взаимности предусмотрены законом».

В случае, когда признание и исполнение иностранных судебных решений зависят от взаимности, предполагается, что она существует, если не доказано иное».

Таким образом, стороне, заинтересованной в непризнании и неисполнении решения, следует доказывать отсутствие взаимности, а не ее наличие.

Равенству государств, как считает немецкий ученый-процессуалист Х. Шак, соответствует как применение иностранного права в международном частном праве, так и признание иностранных судебных решений по гражданским спорам в международном гражданском процессуальном праве независимо от взаимности. Если в отдельных случаях нет веры в беспристрастность юстиции иностранного государства, всегда можно защититься с помощью оговорки о публичном порядке¹⁴.

Представляется, что, учитывая практику Европейского суда по правам человека, взаимность в признании и исполнении иностранных судебных решений будет в недалеком будущем базироваться на международных принципах международной вежливости и взаимности в национальных законодательствах большинства стран.

¹ См.: Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46, ст. 4532; Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1988 г. № 9131-XI «О признании и исполнении в СССР решений иностранных судов и арбитражей» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 29.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 17, ст. 1472.

³ Перечень таких договоров дан в Приложении 11 к Методическим рекомендациям по порядку исполнения требований исполнительных документов о взыскании алиментов от 19 июня 2012 г. № 01-16. Российская Федерация заключила 25 таких договоров. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=134570> (дата обращения: 10.12.2012).

⁴ См.: Ансель Ж.П., Абаси М. Исполнение иностранных судебных решений // Журнал российского права. 2006. № 8.

⁵ В настоящей статье мы не рассматриваем вопросы гражданского процесса по экономическим спорам (в частности, требование взаимности при признании и исполнении решений о банкротстве).

⁶ См.: Ансель Ж.П., Абаси М. Указ. раб.

⁷ См.: Определение Судебной коллегии Верховного Суда РФ по гражданским делам от 7 июня 2002 г. № 5-Г02-64. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант»; см. также: Практика применения гражданского процессуального кодекса Российской Федерации / под ред. В.М. Жуйкова. М., 2005. С. 583–584.

⁸ См.: Нешатаева Т.Н. О признании и приведении в исполнение иностранных судебных и арбитражных решений // Арбитражная практика. 2004. №11. С.84–96.

⁹ URL: <http://eu-law.ru/2012/09/postanovlenie-fas-mo-ot-2-marta-2006-g-po-delu-yukos/> (дата обращения: 10.12.2012).

¹⁰ См.: Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2002. № 1. С. 7; № 5. С. 19.

¹¹ URL: <http://eu-law.ru/2012/09/postanovlenie-fas-mo-ot-2-marta-2006-g-po-delu-yukos/> (дата обращения: 10.12.2012).

¹² См.: Нешатаева Т.Н. Указ. раб. С. 84–96.

¹³ См.: Практика применения ГПК РФ: практическое пособие / под ред. В.М. Жуйкова. М., 2005; Коларова Г. Решение иностранное – исполнение российское (признание и приведение в исполнение арбитражных решений в практике Арбитражного суда г. Москвы) // Бизнес-адвокат, 2003. №. 21; Муранов А.И. Международный договор и взаимность как основания приведения в исполнение в России иностранных судебных решений. М., 2003.

¹⁴ См.: Шак Х. Международное гражданское процессуальное право: учебник / пер. с нем. М., 2001. С. 387.

К.Н. Мальченко

ПОНЯТИЕ ПРЕЮДИЦИИ В СОВРЕМЕННОМ ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ

Статья посвящена рассмотрению понятий «преюдиция», «преюдициальность», «преюдициальный факт» и выяснению, в какой форме каждый из этих терминов может использоваться в судебных актах.

Ключевые слова: преюдиция, преюдициальность, преюдициальный факт, правило доказывания, гражданский процесс.

K.N. Malchenko

THE CONCEPT OF PREJUDICE IN THE MODERN CIVIL PROCESS

The article is devoted to consideration of the concepts of “prejudice”, “prejudicially”, “prejudicial fact” and to clarify in what context each of these terms can be used in legal acts.

Keywords: prejudice, prejudicially, prejudicial fact, a rule of proof, civil process.

В общетеоретическом исследовании преюдиции как сложного и малоисследованного правового явления, неоднозначное определение и понимание которого отражается в многочисленных научных трудах современного российского права, хотя и используется в отдельных нормах его отраслей, представляется целесообразным в первую очередь рассмотреть этимологическое значение, правовые признаки и сущность данного явления и затем перейти к анализу имеющихся в юридической литературе подходов к определению понятия «преюдиция».

«Преюдиция» как термин происходит из латинского *praejudicium* — предположение вопроса, предварительное решение, обстоятельство, дающее возможность оценивать последствия. В то же время производный от преюдиции термин «преюдициальный» (нем. *prajudizial* > фр. *prejudiziel* > лат. *prejudizialis* понимается согласно современным словарям как «относящийся к прежнему судебному решению. Такой, без предварительного решения, которого данное дело не может быть разрешено судом»¹. Данный подход отражает суть американского и английского процессов, где в отличие от российского доказательственного процесса преюдиция — это эффект предыдущего судебного решения, который установлен законодателем и прецедентом². Российские правоведы преюдицию и ее действие рассматривают в более широком аспекте, связывая последнюю «не только с решениями суда, но и с решениями иных правоприменительных органов: административных, следственных и др.»³.

Кроме того, в нашей стране преюдиция предстает и в качестве приема «юридической техники в правоприменительной деятельности, в виде правила доказывания и по субъектам не замыкается только на решениях суда»⁴.

С принятием в 1961 г. Основ гражданского судопроизводства СССР и союзных республик⁵ впервые в нашей стране были нормативно закреплены крайне значимые, связанные с преюдициальными фактами следующие предписания:

1) обязательность фактов, установленных вступившим в законную силу судебным актом (в форме решения, определения и постановления) непосредственно для самого суда, являющегося одним из государственных органов;

2) обязательность для суда, рассматривающего гражданское дело, фактов, установленных при рассмотрении уголовного дела и закрепленных во вступившем в законную силу приговоре;

3) преюдициальное значение данных фактов исключительно для того лица, в отношении которого вынесен приговор;

4) преюдициальность для рассмотрения гражданского дела только следующих фактов: а) свидетельствующие об имевших место различных действиях; б) совершение этих действий лицом, в отношении которого вынесен приговор;

5) невозможность оспорить лицом, участвовавшим в уголовном процессе преюдициальных фактов, установленных приговором суда при рассмотрении гражданского дела, вступившим в законную силу.

Вышеперечисленное дало возможность резюмировать, что преюдициальные факты – это установленные предыдущим, вступившим в законную силу, судебным решением, факты, признанные обязательными для суда сугубо в отношении того лица, которому вынесен приговор, и не требующие повторного доказывания.

С учетом дефиниций терминов «преюдиция», «преюдициальность» и «преюдициальный», содержащихся в различных, в т.ч. академических словарях, а также наличествующей нормативно-законодательной регламентации в современном российском праве преюдициальности отдельных фактов, необходимо получить ответ на вопрос о современной трактовке этих понятий с позиций процессуальной науки.

Прежде всего, в данном аспекте отдельного внимания заслуживает то обстоятельство, когда в различных отраслях права для преюдиции также характерны не только различные критерии реализации, но и отличия в природе функционирования, что можно объяснить исходя из особенностей конкретных сфер общественных отношений, которые регулируются определенными правовыми отраслями.

Современные взгляды и научные подходы к данному явлению ученых-юристов характеризуются крайним многообразием. Одни, исследуя преюдицию как самостоятельное правовое понятие, вырабатывают собственные определения путем сравнения данного понятия со смежными, близкими по смыслу. Другие рассматривают ее как свойство, присущее отдельным правовым явлениям, не затрагивая их сущности. К примеру, Е.Б. Тарбагаева рассматривает преюдициальность, соотнося ее с юридической силой судебных решений⁶. При анализе фактических данных, которые не требуют повторного доказывания, В.П. Воложанин использует понятие «преюдициальность»⁷. О преюдициальности как свойстве говорит Р. Искандеров, исследуя юридическое значение приговора⁸.

Согласно мнению Е.В. Клиновой одним из свойств законного судебного решения является «преюдициальность», суть которой есть запрет на перерешение в другом законном начатом процессе вопросов об уже ранее установленных фактах или правоотношениях⁹.

Приведенные определения имеют больше теоретический, нежели практический смысл.

В современной процессуальной литературе и судебной практике понятия «преюдициальность» и «преюдиция» в большинстве случаев рассматриваются как синонимы (ещё одним синонимом является термин «предрешенность»¹⁰, который, однако, используется реже, чем вышеназванные термины), причем приводятся они в трех значениях: 1) как процессуальное правило (совокупность процессуальных правил) института доказывания; 2) как признак вступившего в законную силу судебного акта в целом; 3) как признак обстоятельств, установленных судебным актом, вступившим в законную силу.

Вызывает определенные сомнения позиция, высказанная А.В. Карданцом, согласно которой преюдиция рассматривается в качестве приема юридической техники, представляющего собой «правило доказывания о том, что вступившее в законную силу правоприменительное решение уполномоченного органа, принятое в установленном законом процессуальном порядке о наличии или отсутствии юридического факта, обязательно для всех правоприменительных органов, разрешающих юридическое дело, связанное с ранее разрешенным

по поводу этого факта»¹¹. Можно говорить о том, что в данном аспекте происходит смешение понятий «прием» и «правило доказывания». Последнее не является и ни в коем случае не может являться приемом юридической техники. Нормативно понятие «юридическая техника» не определено, а в теории права «наиболее распространенной является точка зрения, согласно которой юридическая техника рассматривается как совокупность правил, приемов, способов и средств разработки, оформления, систематизации, толкования и применения наиболее совершенных по форме и содержанию нормативных правовых актов и других юридических документов»¹², «это правила внешнего изложения права, и очень часто речь идет просто об элементарных требованиях правовой культуры»¹³.

Понимание преюдиции как непосредственно самого вступившего в законную силу судебного акта предлагается В.К. Бабаевым, который считает, что «преюдициями (предрешениями) по советскому праву признаются вступившие в законную силу судебный приговор или решение либо административный акт, изданный компетентным органом в установленном порядке о наличии или отсутствии юридического факта или правоотношения, обязательные для суда, разрешающего дело, связанное с ранее разрешенным»¹⁴. Это определение ошибочно хотя бы потому, что решением является не акт о наличии или отсутствии юридического факта или правоотношения, а акт, которым дело разрешается по существу судом первой инстанции.

Думается, что понятием «преюдиция» целесообразнее обозначать совокупность процессуальных правил института доказывания, а понятием «преюдициальность» — признак (свойство) вступившего в законную силу судебного акта либо признак (свойство), оставив последнее для использования в научных исследованиях. Об этом говорят и крайне разноречивые взгляды ученых-процессуалистов, использующих данную терминологию.

Согласно мнению Н.М. Коршунова и Ю.Л. Мареева преюдициальность следует воспринимать как «... обязательность установленных вступившим в законную силу решением суда выводов о фактах для всех других судебных органов и иных организаций»¹⁵. К данному определению по смыслу достаточно близко определение преюдиции, сформулированное И.М. Зайцевым, который предлагал рассматривать преюдициальные факты как «обстоятельства, установленные вступившим в законную силу решением или приговором суда»¹⁶ и с которым коррелирует позиция В.В. Молчанова, рассматривающего в качестве преюдициальных факты, «...установленные либо решением суда общей юрисдикции, арбитражного суда, либо приговором суда»¹⁷.

Таким образом, позиция данных авторов выражает отсутствие должного внимания при формулировании дефиниции «преюдициальные факты» к крайне значимому фактору: подобные факты приобретают преюдициальное значение только для лиц, являющихся участниками первоначального процесса. При игнорировании такого важного обстоятельства о преюдиции не может быть и речи.

Кроме того, известная неопределенность с дефиницией «преюдиция» исходит и от самого законодателя. К примеру, ст. 90 УПК РФ именуется «Преюдиция», тогда как в АПК и ГПК такой термин отсутствует. И хотя нормы, отражающие сущность понятия «преюдиция» и близкие к этому понятию имеются, используется обозначение в виде «основания освобождения от доказывания» (ст. 61 АПК РФ и ст. 69 ГПК РФ).

В целом же мнения, высказываемые в юридической науке относительно понятий «преюдиция», «преюдициальность» и того, в каком контексте каждый из этих терминов может использоваться в судебных актах, свидетельствуют об отсутствии единого подхода к рассматриваемому вопросу. Законодателем в ГПК РФ эти термины не инкорпорированы.

В этой связи отчасти можно согласиться с точкой зрения С.Л. Дегтярева, считающего сомнительной саму возможность органов судебной системы ссылаться в вынесенных судебных актах на термины, отсутствующие в действующем законодательстве, такие как «наличие или отсутствие преюдиции», «решение имеет (не имеет) преюдициальную силу», «решение не имеет преюдициального значения для рассматриваемого дела», «установленные ранее факты не являются преюдициальными» и т.п.¹⁸

Приведенные научные позиции, наличествующие в законодательстве и специальной литературе дефиниции термина «преюдиция», а также образованные от него, представляются недостаточно полными, порой противоречащими действующему процессуальному законодательству, в связи с чем видится целесообразным внесение изменений в рассматриваемые понятия, которые состоят в следующем: исключение из легальных понятий термина «преюдициальность» (который, конечно же, имеет право на существование как научный термин), как, практически, полностью синонимичного понятию «преюдиция» (однако носящего признаки отвлеченного существительного), а также, соответственно, изъяв из легального оборота термин «преюдициальный», заменив на «преюдиционный», что в данном случае полностью соответствует нормам современного русского языка и служит правильному и однообразному пониманию правовых актов.

С учетом изложенного полагаем, что преюдиция представляет собой самостоятельное правовое понятие, правовой эффект, который производит вступивший в законную силу судебный акт, установивший юридические факты и правоотношения, закрепляющиеся в мотивировочной части судебного акта и не подлежащие повторному установлению при последующем разбирательстве иного спора между теми же лицами.

Равным образом преюдициальность должна рассматриваться как элемент института доказывания, свойство, присущее судебным решениям, в которых юридические факты и выводы суда не могут быть оспорены и не нуждаются в повторном доказывании, а также как обязательность для всех судов, рассматривающих дело, принять без проверки и доказательств, установленные вступившим в законную силу судебным решением или приговором по какому-либо другому делу, юридические факты.

Что касается преюдиционных фактов, то их можно представить в виде общих для взаимосвязанных гражданских и уголовных дел обстоятельств (фактов) материально-правового характера, которые установлены вступившими в законную силу актами суда общей юрисдикции, приговором суда и которые не подлежат доказыванию повторно, исходя из субъективных пределов преюдиции.

¹ Крысин Л.П. Толковый словарь иноязычных слов. М., 2009. С. 86.

² См.: Решетникова И.В. Доказывание в судебной практике по гражданским делам: учебно-практическое пособие. М., 2000. С. 121.

³ Плетнева О.Е. Взаимная обязательность судебных решений и актов органов государственного управления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1989. С. 4.

- ⁴ *Силагадзе М.Д.* Доказывание в советском юридическом процессе, его предмет и пределы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 1986. С.21.
- ⁵ См.: Закон СССР «Об утверждении Основ гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик» (утратил силу) // Ведомости Верховного Суда СССР. 1961. № 50, ст. 526.
- ⁶ См.: *Тарбагаева Е.Б.* Истинность, преюдициальность и законная сила судебного решения // Проблемы доказывания по уголовным делам: межвузовский сборник научных трудов. Красноярск, 1988. С. 52.
- ⁷ См.: *Воложанин В.П.* Некоторые теоретические проблемы защиты гражданских прав в административном порядке: сборник ученых трудов / под ред. З. Герасимова. Свердловск, 1967. Вып. 7. С. 208–209.
- ⁸ См.: *Искандеров Р.* О преюдициальном значении приговора // Советская юстиция. 1990. № 22. С. 22–23.
- ⁹ *Клинова Е.В.* О преюдициальности судебного решения // Вестник Московского ун-та. 2003. № 6. С. 91.
- ¹⁰ См., например: *Курьлев С.В.* Основы теории доказывания в советском правосудии. Минск, 1969. С. 76.
- ¹¹ *Карданец А.В.* Преюдиции в российском праве (проблемы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2002. С.18–22.
- ¹² *Денисов Г.И.* Юридическая техника: теория и практика // Журнал российского права. 2005. № 8. С. 86.
- ¹³ *Лазарев В.В., Липень С.В.* Теория государства и права. М., 1998. С. 253.
- ¹⁴ *Бабаев В.К.* Презумпции в советском праве. Горький, 1974. С. 33–34.
- ¹⁵ См.: *Коришнов Н.М., Мареев Ю.Л.* Гражданский процесс: учебник для вузов. М., 2004. С. 175.
- ¹⁶ См.: *Викут М.А., Зайцев И.М.* Гражданский процесс: курс лекций. Саратов, 1998. С. 135, 143, 163; Такой подход к определению преюдициальных фактов имеет место быть и в настоящее время. См., например: *Решетникова И.В.* Указ. раб. С. 135.
- ¹⁷ Гражданский процесс: учебник / под ред. М.К. Треушниковой. М., 2003. С. 255.
- ¹⁸ См.: *Дегтярев С.Л.* Влияние преюдиции на доказывание в арбитражном процессе // Законы России: опыт, анализ, практика. 2007. № 1.

И.Н. Вишневецкая

ПРИМЕНЕНИЕ УГОЛОВНОГО ЗАКОНА И ПРАКТИКА УГОЛОВНОГО ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ: СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ

В статье раскрываются понятие и специфика применения уголовно-правовых норм и формирования практики уголовного правоприменения. Обосновывается вывод, что правоприменительная деятельность является необходимым элементом и условием формирования уголовно-правовой правоприменительной практики.

Ключевые слова: реализация уголовного закона, уголовное правоприменение, правоприменительный опыт, практика уголовного правоприменения.

I.N. Vishnevetskaya

APPLICATION OF THE CRIMINAL LAW AND PRACTICE OF CRIMINAL RIGHT APPLICATION: THE RATION OF CONCEPTS

In article the concept and specifics of application of criminal rules of law and formation of practice of criminal right application reveal. The conclusion states that law-enforcement activity is a necessary element and a condition of the formation of criminal and legal law-enforcement practice.

Key words: implementation of the criminal law, criminal right application, law-enforcement experience, practice of criminal right application.

Основной формой реализации уголовно-правовых норм является их применение. Термин «применить» буквально означает «осуществить на деле, на практике»¹. Правоприменение – широкое, многоаспектное понятие. Оно может рассматриваться в качестве самостоятельной формы реализации права, стадии правового регулирования, правовой формы осуществления функций Российского государства, важнейшего элемента юридической практики и т.д.²

Применение уголовного закона и практика уголовного правоприменения – понятия близкие, но не тождественные. При этом следует учитывать, что само соотношение правоприменения и правоприменительной практики в юридической науке трактуется неоднозначно. Так, К.М. Гарапшин полагает, что правоприменительная практика по своей сущности выступает как органическое единство реального правоприменения и выработанного в ходе него опыта, непосредственно участвующего в преобразовании, изменении общественных отношений, связанных с применением правовых норм. Такая практика, по его мнению, охватывает всю практическую правоприменительную деятельность и

© Вишневецкая Ирина Николаевна, 2015
Кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: irina-vishnevetskaya@yandex.ru

все правоприменительные решения. Выработанный в ходе применения права опыт охватывает связи, тенденции, целесообразные методы, приемы, способы правоприменительной деятельности³.

По мнению В.Н. Карташова, правоприменительная практика связана с государственно-властным, юридически персонифицированным, подзаконным преобразованием социальной действительности и представляет собой совокупную правоприменительную деятельность и сформировавшийся на ее основе правоприменительный опыт⁴. И.Б. Новицкий отмечает, что о правоприменительной практике следует говорить лишь тогда, когда складывается более или менее устойчивая линия поведения органов правоприменения в процессе толкования, конкретизации и разрешения однородных вопросов, когда принятые решения используются в последующем в качестве убедительных примеров правильного и целесообразного толкования, конкретизации и применения юридических предписаний⁵.

Таким образом, с точки зрения юридической практики, применение уголовного закона можно рассматривать как процесс, т.е. правоприменительную деятельность, и как ее итог, т.е. то, что получено в завершение данной деятельности, ее результат и опыт уголовного правоприменения.

Необходимость правоприменительной деятельности возникает тогда, когда не срабатывает механизм «самореализации» уголовно-правовых запретов, связанный с их соблюдением. Применение как форма реализации уголовного закона является одной из форм государственной деятельности, сопряженной с разрешением конкретных уголовных дел путем принятия индивидуальных правовых актов (постановление следователя о привлечении лица в качестве обвиняемого, обвинительное заключение, судебный приговор и т.д.).

В процессе такой правоприменительной деятельности государственные органы призваны, как отмечает В.В. Лазарев, «оказать содействие, принудить к реализации правовых норм, возложить ответственность в случае нарушения правовых норм и т.п. – такова задача субъектов правоприменения»⁶.

В уголовно-правовой науке под применением уголовного закона обычно понимается «государственно-властная деятельность компетентных органов и должностных лиц, направленная на решение вопроса (положительное или отрицательное) об уголовной ответственности и наказании лица, совершившего преступление, либо устанавливающая правомерность поступков лица и освобождающая его от уголовной ответственности и наказания»⁷. При этом, естественно, подобная государственно-властная деятельность возможна только в тех случаях, когда поведение человека содержит признаки преступления, предусмотренного уголовным законом. Следовательно, применение уголовного права необходимо «в случае, когда гражданин нарушает уголовно-правовой запрет»⁸.

Правоприменительная деятельность образует динамическую сторону практики, а достигнутый результат и опыт правоприменительной деятельности – ее статическую сторону. Названные компоненты практики применения уголовного закона в свою очередь внутренне также структурированы. Данные аспекты практики правоприменения в том или ином аспекте выделяются в многочисленных определениях правоприменительной практики, которые даются юридической наукой⁹.

Применение уголовно-правовых норм осуществляется главным образом в форме правоохранительной (юрисдикционной) деятельности. Правоохранительная деятельность – это государственно-властная деятельность уполномоченных государственных органов (юрисдикционных органов), направленная на пресече-

ние противоправного поведения субъектов, привлечение к ответственности лиц, совершивших правонарушение. При этом правонарушение – это общественно вредное виновное деяние дееспособного субъекта, противоречащее требованиям правовых норм, в т.ч. и такое общественно опасное, как преступление.

Преступление не автоматически приводит в действие нормы уголовного права и порождает соответствующие уголовно-правовые отношения. Для возникновения конкретных уголовно-правовых отношений, в рамках которых и осуществляется применение норм уголовного права, необходимо, чтобы преступление было установлено и соответствующим образом обосновано соответствие деяния диспозиции уголовно-правовой нормы, что и служит основанием для привлечения лица к уголовной ответственности. Исходя из понимания правоотношения как реальной связи между его субъектами, можно утверждать, что уголовно-правовое отношение возникает с момента привлечения лица к уголовной ответственности¹⁰.

Утверждение некоторых авторов о том, что уголовно-правовые отношения возникают только с момента вынесения судебного приговора, неверны хотя бы по той причине, что осуществляемое в рамках уголовно-процессуальных норм предварительное расследование и судебное разбирательство возможны только как форма жизни материального уголовного права. Уголовно-процессуальные отношения имеют производный характер и не могут существовать без уголовно-правовых, на реализацию которых они и направлены. И.А. Галаган отмечал, что применение права двойственно по своей природе и имеет материально-правовое содержание и процедурно-процессуальные формы его осуществления¹¹. В этой связи следует согласиться с мнением А. Жалинского, что «отрыв уголовного права от уголовного процесса, традиционный для континентального права, стал слишком большим»¹².

Содержание правоприменительной деятельности всегда внутренне структурировано и внешне выражено в виде соответствующих правоприменительных актов.

Субъектами уголовно-правовой правоприменительной деятельности являются уполномоченные государственные органы и должностные лица, осуществляющие юрисдикционную деятельность (органы дознания и следствия, прокуратуры, суд, органы и учреждения, исполняющие наказания и т.д.). На практике уголовное законодательство применяют и орган дознания, и следователь, и прокурор, и судья¹³. При этом следует учитывать, что признать человека виновным в совершении преступления и привлечь его к уголовной ответственности может только суд.

По своему характеру осуществляемая юрисдикционными органами правоприменительная деятельность является властной, организующей. Применять уголовно-правовые нормы данные органы могут только в рамках предоставленных им законом полномочий. Причем юрисдикционные органы осуществляют правоохранительные функции только через правоприменение. Главными задачами субъектов уголовного правоприменения является принуждение к реализации уголовно-правовых норм, возложение ответственности за их нарушение, восстановление социальной справедливости.

Объектами уголовно-правовой правоприменительной практики являются отношения, возникающие в процессе применения уголовно-правовых норм и направленные на обеспечение соответствия общественных отношений желаемой

уголовно-правовой модели, что в конечном счете означает претворение в жизнь целей и задач уголовного законодательства.

Динамическую сторону уголовно-правовой правоприменительной практики образуют, прежде всего, соответствующие правоприменительные юридические действия и операции, которые всегда являются официальными, властными, юридически обязательными. Именно посредством таких правоприменительных действий доводится до реального исполнения государственная воля, закрепленная в уголовном законе, происходит реализация санкций уголовно-правовых норм, предусмотренных за их нарушение.

Важную роль играет и *форма правоприменительной деятельности*, т.к. именно посредством формы обеспечиваются наиболее оптимальные способы организации, существования и выражения такой деятельности. Следует различать внутреннюю и внешнюю форму практики уголовного правоприменения.

Внутренняя форма уголовной правоприменительной деятельности представляет собой средство наиболее рациональной организации содержания правоприменительной деятельности. В этом плане применение уголовного закона – сложный процесс, включающий несколько стадий:

установление и исследование действительных фактических обстоятельств;

установление уголовно-правовой нормы, подлежащей применению, считая и проверку подлинности нормы, действие ее во времени и пространстве, а также ее толкование;

принятие решения по существу, оформляемого в виде акта применения уголовно-правовой нормы¹⁴.

В уголовно-правовой литературе высказывается мнение, что установление фактических обстоятельств дела и даже поиск уголовно-правовой нормы, регулирующей данную ситуацию, является не стадией правоприменительной деятельности, а его предпосылкой¹⁵. В этом случае правоприменение фактически сводится лишь к его заключительной стадии – принятию правоприменительного акта. Так, по мнению Е.В. Благова, «применение уголовного закона – это принятие и закрепление решения о предусмотренности (или непредусмотренности) установленных фактических обстоятельств в соответствующей норме и об определении (или неопределении) содержащейся в ней меры уголовно-правового характера»¹⁶.

Представляется, что это слишком узкая трактовка уголовного правоприменения. Принятие решения по уголовному делу (правоприменительного акта) невозможно без определения правовой нормы, т.е. того, что применяется, и фактических обстоятельств дела, т.е. того, к чему применяется данная норма, что по существу составляет объект правоприменения¹⁷. В противном случае такой правоприменительный акт будет, на наш взгляд, беспредметным и нормативно необусловленным. Следовательно, все три стадии – установление фактических обстоятельств дела, поиск правовой нормы и вынесение решения по делу – взаимно обусловлены и образуют единый, неразрывный процесс, который недопустимо искусственно разрывать.

Внешняя форма уголовного правоприменения связана с принятием в ходе такой деятельности персонально-определенных актов, в которых в концентрированном виде выражается суть юридического дела, конкретные меры государственного воздействия. Принятие правоприменительных актов в сфере уголовного правоприменения осуществляется специально уполномоченными на это государственными органами (судебными, прокурорскими, органами внутренних дел и т.д.).

Соответственно, правоприменительную практику в сфере уголовного законодательства в зависимости от субъекта, ее осуществляющую, можно подразделить на судебную, надзорно-прокурорскую, следственную, уголовно-исполнительную.

С учетом имеющихся в науке общетеоретических подходов к исследованию понятия правоприменительной практики и особенностей уголовного правоприменения можно предложить следующее определение уголовно-правовой правоприменительной практики: *практика применения уголовного закона – это единство властной деятельности уполномоченных государственных органов, направленной на вынесение индивидуально-конкретных уголовно-правовых предписаний, и выработанного в ходе такой деятельности правового опыта, определяющего устойчивые тенденции, целесообразные приемы, методы и способы уголовного правоприменения.*

В качестве примера такой устойчивой линии уголовного правоприменения можно сослаться на устоявшуюся практику, в соответствии с которой явка с повинной признается смягчающим наказанием обстоятельством и в тех случаях, когда в последующем обвиняемый изменил свою позицию и перестал признавать себя виновным¹⁸.

Таким образом, применение уголовного закона и практика уголовного правоприменения – взаимосвязанные понятия, т.к. правоприменительная деятельность служит необходимым элементом и условием формирования соответствующей практики уголовного правоприменения.

¹ Ожегов С. И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1992. С. 612.

² См.: *Карташов В.Н.* Введение в общую теорию правовой системы общества: текст лекций. Ч. 3: Практика реализации. Правоприменительная практика. Ярославль, 1998; *Лазарев В.В.* Применение советского права. Казань, 1972; *Дюрягин И.Я.* Применение норм советского права. Свердловск, 1973; *Вопленко Н.Н.* Реализация права: учебное пособие. Волгоград, 2001; *Божьев В.П.* Уголовно-правовые отношения: состав, содержание, связь с процессуальными формами // Проблемы уголовной политики и уголовное право. М., 1994. С. 78–87.

³ См.: *Гараншин К.М.* Правоприменительная практика в советском общенародном государстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 1985. С. 9–10.

⁴ См.: *Карташов В.Н.* Правоприменительная практика в социалистическом обществе. Ярославль, 1986. С. 3–6.

⁵ См.: *Новицкий И.Б.* Источники советского гражданского права. М., 1959. С. 125–126.

⁶ *Лазарев В.В.* Применение советских правовых норм. Казань, 1972. С. 38.

⁷ *Наумов А.В.* Применение уголовно-правовых норм (по материалам следственной и прокурорско-судебной практики): учебное пособие. Волгоград, 1973. С. 44–45.

⁸ Уголовное право Российской Федерации: в 2 т. Т. 1: Общая часть / под ред. Л.В. Иногамовой-Хегай. М., 2002. С. 317.

⁹ См.: *Алексеев С.С.* Проблемы теории права. Свердловск, 1973. С. 84; *Леушин В.И.* Юридическая практика в системе социалистических общественных отношений. Красноярск, 1987. С. 83.

¹⁰ См.: *Брайнин Я.М.* Уголовный закон и его применение. М., 1967. С. 95–96.

¹¹ См.: Процессуальные нормы и отношения в советском праве / под ред. И.А. Галагана. Воронеж, 1985. С. 16–18.

¹² *Жалинский А.О.* современном состоянии уголовно-правовой науки // Уголовное право. 2005. № 1. С. 23.

¹³ См.: *Кудряцев В.Н.* Общая теория квалификации преступлений. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 15.

¹⁴ См.: *Наумов А.В.* Применение уголовно-правовых норм (по материалам следственной и прокурорско-судебной практики): учебное пособие. Волгоград, 1973. С. 45.

¹⁵ См.: *Благов Е.В.* Общая теория применения уголовного права. Ярославль, 2003. С. 92–93; *Вопленко Н.Н.* Социалистическая законность и применение права. Саратов, 1983. С. 56.

¹⁶ *Благов Е.В.* Применение уголовного права: теория и практика. М., 2004. С. 73.

¹⁷ См.: *Алексеев С.С.* Проблемы теории права: Нормативные правовые акты. Применение права. Юридическая наука (правоведение): курс лекций: в 2-х т. Свердловск, 1973. Т. 2. С. 251.

¹⁸ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 11 января 2007 г. № 2 «О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания» (в ред. от 3 декабря 2013 г. № 33). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

О.Ю. Красовская

ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЕ РОДИТЕЛЬСКОЙ ВЛАСТЬЮ В КОНТЕКСТЕ ПРИЧИН ПРЕСТУПНОСТИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

В статье рассматривается влияние различных форм злоупотреблений родительской властью, включая жестокое обращение с детьми, на формирование преступных наклонностей несовершеннолетних.

Ключевые слова: причины преступности, несовершеннолетние, жестокое обращение с детьми, родительская власть, неблагополучная семья.

O. Yu. Krasovskaya

ABUSE OF THE PARENTAL POWER IN THE CONTEXT OF JUVENILE DELINQUENCY'S CAUSES

Abuse of the Parental Power in the Context of Juvenile Delinquency's Causes

The article considers the influence of different forms of parental power's abuses, including cruelty to children, on forming juvenile's criminal propensity.

Keywords: delinquency's causes, juveniles, cruelty to children, parental power, dysfunctional family.

Злоупотребление родительской властью, особенно такая его форма, как жестокое общение с несовершеннолетними, нередко встречается в российских семьях, негативно воздействует на психическое, физическое и нравственное развитие ребенка, тиражирует пример противоправного и аморального поведения родителей. В процессе такого воспитания у детей формируются агрессивность, склонность к насильственным способам решения проблем, совершению правонарушений, преступлений.

Для предупреждения преступности несовершеннолетних – жертв злоупотреблений родительской властью – необходимо изучить причины этого явления, разработать правовые и неправовые меры реагирования.

Определим, что в криминологии принято считать причинами преступности и причинами преступности несовершеннолетних. Данный вопрос, как отмечали В.Н. Кудрявцев и В.Е. Эминов, относится к наиболее сложной проблеме науки криминологии¹. О глубине этого вопроса говорят и другие ученые-криминологи. Например, А.Н. Варыгин считает, что проблема причинности – одна из ключевых и сложных в криминологии². Поэтому не удивительно, что авторами не всегда одинаково определяются детерминанты преступности несовершеннолетних.

Рассматривая комплекс детерминант преступности несовершеннолетних, необходимо обратить внимание на то, что он не может не включать в себя причины и условия, общие для преступности в целом, и конечно, он имеет специфические детерминанты, характеризующие преступность 14–17-летних. Например, В.И. Гладких, П.В. Федотов, Р.Н. Шумов отмечают, что в основном на преступность несовершеннолетних влияют факторы, аналогичные влияющим на преступность взрослых³.

Так, Е.Н. Савинкова утверждает, что, с одной стороны, детерминационный комплекс преступности в целом охватывает основные причины и условия пре-

© Красовская Оксана Юрьевна, 2015

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: oxanakrasovskaya@mail.ru

ступности несовершеннолетних, с другой стороны, у преступности несовершеннолетних есть свои специфические детерминанты, к которым можно отнести такие сферы формирования подростков, как влияние семьи и близкого окружения⁴.

Аналогичного мнения придерживается И.В. Волгарева: в отношении несовершеннолетних специфичен механизм действия порождающих преступность факторов ввиду различия условий жизнедеятельности детей и взрослых⁵. Можно согласиться с данной точкой зрения в отношении специфичности детерминант преступности несовершеннолетних, и относительно рассмотрения семьи (элемента микросреды) в виде основного криминогенного фактора, т.к. именно родительской семье отведена значимая роль в формировании личности несовершеннолетнего, именно родительская семья ответственна за нормальное развитие ребенка.

Ряд других ученых также относят негативное влияние семьи к основным криминогенным обстоятельствам, формирующим преступные наклонности несовершеннолетних (Л.С. Голубничая⁶, Ю.В. Кваша⁷, Т.М. Чапурко⁸, В.Е. Эминов⁹).

Рассматривая детерминанты преступности несовершеннолетних, принято разграничивать причины (факторы-причины) преступности и условия (факторы-условия), способствующие преступности. Это разграничение требует определения, какие именно факторы, обстоятельства необходимо относить к причинам преступности, а какие – к условиям, способствующим, облегчающим действие причин.

К причинам преступности Т.В. Варчук¹⁰, Е.В. Ермаков¹¹, Н.Ф. Кузнецова¹², Г.М. Миньковский¹³, Т.М. Чапурко¹⁴ относят следующие обстоятельства: негативное влияние родительской семьи и ближнего окружения; невозможность родителей обеспечивать минимально необходимые потребности ребенка; подстрекательство взрослых правонарушителей; отсутствие занятости (учебной, досуговой) несовершеннолетних; демонстрация несовершеннолетним через различные каналы (например, журналы, клубы) стандартов поведения, противоречащих нравственным ценностям общества (культ жесткости, насилия, наркотиков). К условиям, способствующим преступности, облегчающим действие причин преступности несовершеннолетних, относят такие факторы, как невысокий уровень качества работы воспитательных и образовательных учреждений, безнадзорность, сложности трудоустройства, недостаточное количество досуговых учреждений для подростков.

Не все криминологи выделяют акценты причин преступности и ее условий. Например, А.И. Долгова считает, что оценивать некоторые явления в качестве причин, а некоторые в качестве условий можно лишь условно. В самом деле, в разных взаимодействиях конкретное явление может выступать причиной либо условием¹⁵.

Мнения криминологов по вопросу детерминант преступности несовершеннолетних имеют некоторые различия, но при этом в большинстве схожи по такому криминогенному фактору, как неблагополучная семья. Именно родительская неблагополучная семья часто формирует личность несовершеннолетнего, склонную к совершению преступлений.

В детерминационный (причинный) комплекс преступности несовершеннолетних, являющихся жертвами злоупотреблений родительской властью, входят как причины и условия преступности несовершеннолетних в целом, так и специфические причины и условия, характерные для преступности несовершеннолетних, чьи родители злоупотребляли властью.

Акцентируя внимание на детерминантах преступности несовершеннолетних неблагополучных семей, чьи родители злоупотребляли своей властью, рассмотрим семью как основную сферу влияния на формирование личности ребенка. Традиционно в обществе семье отводится особая роль в формировании личности человека. Мировое сообщество, в т.ч. Россия, возлагает на семью ответственность за развитие ребенка, его воспитание, что отражено, например, в ст. 18 Конвенции о правах ребенка¹⁶, в ст. 63 Семейного кодекса РФ. Многие ученые, в частности, И.Н. Гуревич¹⁷, С.А. Беличева¹⁸ рассматривают фактор ненадлежащего семейного воспитания одной из значимых причин формирования преступных наклонностей несовершеннолетних. Однако следует уточнить, что не всегда в неблагополучной семье вырастает подросток, склонный к правонарушающему поведению. Фактор ненадлежащего семейного воспитания, формирующий преступные наклонности ребенка, исходит только из категории неблагополучных семей, которые принято называть криминогенными.

Определяя криминогенную неблагополучную семью, А.И. Лебедева указывает на такой ее признак, как необеспечение надлежащего нравственного формирования личности детей, в силу чего несовершеннолетние усваивают отрицательные примеры поведения и ценностные ориентации и в дальнейшем реализуют их в своем преступном поведении¹⁹.

Обратимся к исследованию преступного поведения несовершеннолетних (включая предпреступное поведение) – жертв злоупотреблений родительской властью²⁰ для выявления специфических причин и условий преступности названной категории несовершеннолетних. Семьи несовершеннолетних – жертв злоупотреблений родительской властью – являются неблагополучными, и в большинстве своем – криминогенными. В 80 % семей несовершеннолетних преступников родители злоупотребляли властью.

Обязанность родителей заниматься воспитанием ребенка позволяет им использовать родительскую власть, оказывая определенное влияние на поведение детей. Однако родители вправе воспользоваться исключительно своим авторитетом, законными правами. В действительности часто в семьях несовершеннолетних правонарушителей родители, используя свою власть, грубо воздействуют на ребенка, его поведение, унижают его человеческое достоинство, используют психологическое и даже физическое насилие, одним словом, злоупотребляют своей властью.

Необходимо отметить, что в семьях несовершеннолетних правонарушителей, чьи родители злоупотребляли своей властью, последние использовали специфические способы воздействия на ребенка при воспитании, что, возможно, и послужило причиной формирования правонарушающих наклонностей детей.

Так для 92 % несовершеннолетних процесс воспитания ассоциируется с наказанием. В толковом словаре С.Е. Ожегова и Н.Ю. Шведовой термин «наказать» определяется как подвергнуть наказанию, т.е. подвергнуть мере воздействия (строгому воздействию) совершившего проступок²¹. Специфика воспитания детей – жертв злоупотреблений родительской властью – выражается в воздействии родителей на поведение последних исключительно с помощью карающих средств и неважно, совершал или не совершал ребенок какой-либо проступок.

Родители, злоупотребляющие своей властью, выходят за пределы безобидной строгости наказания, вытесняют ее насилием над ребенком и жестокостью.

Так, 79 % несовершеннолетних правонарушителей отмечают, что родители нередко их бьют, при этом дети испытывают психологические и физические

страдания; у 72 % подростков часто возникает желание защитить себя от причиняемых родителями мучений путем вступления с ними в драку, а иногда просто, чтобы отомстить обидчикам-родителям. 41 % подростков дерутся с родителями при ссорах в семье или пытаются драться. 77 % детей боятся родителей, испытывая сильный страх перед наказаниями при совершении какого-либо проступка или оплошности.

Выявленный стиль взаимоотношений детей и родителей формирует в несовершеннолетних агрессивность, злобность, пренебрежение, безжалостность, переносится на отношения с другими людьми.

Многие дети, опасаясь родительских наказаний, боятся идти домой, начинают бродяжничать, попрошайничать, могут совершать кражи и даже грабежи, разбои.

92 % несовершеннолетних правонарушителей отмечают, что их родители в процессе воспитания часто кричат на них и оскорбляют, употребляют при этом выражения, унижающие достоинство ребенка, включая нецензурную брань. Часто такие воспитательные действия совершаются в присутствии друзей и приятелей несовершеннолетних, травмируя их психику.

Иногда родители в воспитательных целях выгоняют детей из дома за непослушание, предлагая найти им средства для существования. При этом они предвидят, что ребенок, возможно, станет жить на подаяния. Фактически родители вовлекают несовершеннолетних в занятие бродяжничеством, попрошайничеством. Такой способ воспитания говорит о злоупотреблении родительской властью. Дети оказываются в статусе безнадзорных по вине родителей и, возможно, вынуждены будут совершать общественно опасные деяния (например, кражи), чтобы иметь средства к существованию.

Одной из форм злоупотребления родительской властью, детерминирующей преступность несовершеннолетних, является способствование формированию пристрастия ребенка к употреблению алкогольных напитков. Более половины несовершеннолетних правонарушителей отмечают, что нередко употребляют алкоголь с ведома родителей. Взрослые, позволяя своим детям употреблять спиртные напитки, подвергают несовершеннолетних опасности совершать преступления в состоянии алкогольного опьянения. 79 % подростков утверждают, что состояние алкогольного опьянения возбуждает желание совершать правонарушения. Многие ученые также отмечают, что к совершению преступлений, проступков несовершеннолетних побуждает состояние алкогольного опьянения²².

Таким образом, злоупотребление родительской властью может выражаться в различных формах и предопределять преступность несовершеннолетних. Семейное неблагополучие как комплекс негативных факторов взаимоотношений детей и родителей служит причиной криминализации несовершеннолетних – жертв злоупотреблений родительской властью. Именно совокупность отрицательных факторов, господствующих в семейных отношениях, десоциализирующе воздействует на формирующуюся личность ребенка, детерминирует преступное поведение несовершеннолетних.

¹ См.: Кудрявцев В.Н., Эминов В.Е. Криминология как наука // Криминология: учебник / под ред. В.Н. Кудрявцева и В.Е. Эминова. М., 2004. С. 19.

² См.: Варыгин А.Н., Григорян З.М. Убийства, совершаемые несовершеннолетними (особенности мотивации и предупреждения). М., 2013. С. 69.

³ См.: Гладких В.И., Федотов П.В., Шумов Р.Н. Криминология: курс лекций. М., 2010. С. 221.

- ⁴ См.: *Савинкова Е.Н.* Преступность несовершеннолетних // *Криминология: учебник для вузов* / под общ. ред. А.И. Долговой. М., 2003. С. 770.
- ⁵ См.: *Волгарева И.В.* Преступность несовершеннолетних // *Криминология: учебник для вузов* / под ред. В.Н. Буракова, Н.М. Кропачева. СПб., 2003. С. 324–326.
- ⁶ См.: *Голубничая Л.С.* Преступность несовершеннолетних: криминологическая характеристика и проблемы предупреждения (по материалам Дальневосточного федерального округа) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2011. С. 15.
- ⁷ См.: *Криминология. Сер. «Учебники, учебные пособия»* / под общ. ред. Ю.Ф. Кваши. Ростов н/Д., 2002. С. 523.
- ⁸ См.: *Чапурко Т.М.* Преступность несовершеннолетних // *Криминология: учебник* / под общ. ред. А.И. Долговой. М., 2013. С. 898.
- ⁹ См.: *Эминов В.Е.* Преступность несовершеннолетних // *Криминология: учебник* / под ред. В.Н. Кудрявцева и В.Е. Эминова. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 570.
- ¹⁰ См.: *Варчук Т.В.* Криминология : учебное пособие. М., 2002. С. 158–161.
- ¹¹ См.: *Ермаков В.Д.* Преступления, совершаемые несовершеннолетними и против них // *Криминология: учебник* / под ред. В.Н. Кудрявцева, В.Е. Эминова. М., 1995. С. 292.
- ¹² См.: *Миньковский Г.М., Кузнецова Н.Ф.* Криминологическая характеристика преступности несовершеннолетних // *Криминология: учебник* / под ред. Н.Ф. Кузнецовой, Г.М. Миньковского. М., 1998. С. 251–255.
- ¹³ См.: Там же.
- ¹⁴ См.: *Чапурко Т.М.* Особенности детерминации и причинности преступности несовершеннолетних // *Криминология: учебник для вузов* / под общ. ред. А.И. Долговой. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 793.
- ¹⁵ См.: *Долгова А.И.* Учение о детерминации и причинности преступности / *Криминология: учебник* / под общ. ред. А.И. Долговой. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2003. С. 264–265.
- ¹⁶ Конвенция о правах ребенка. М., 2014. С. 5.
- ¹⁷ См.: *Гуревич И.Н.* Социальная психология здоровья. СПб., 1999. С. 262–268.
- ¹⁸ См.: *Беличева С.А.* Основы превентивной психологии. М., 1994. С. 143–144.
- ¹⁹ См.: *Лебедева А.И.* Семья несовершеннолетнего правонарушителя как объект профилактики преступлений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 10.
- ²⁰ См.: *Красовская О.Ю.* Предпреступное и преступное поведение несовершеннолетних – жертв злоупотреблений родительской властью (криминологические и уголовно-правовые проблемы). Саратов, 2010. С. 48–109.
- ²¹ См.: *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. М., 2003. С.383.
- ²² См., например: *Яковлева Н.Г.* Влияние употребления спиртных напитков на преступность несовершеннолетних: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1974; *Ткачевский Ю.М.* Правовые аспекты борьбы с наркоманией и алкоголизмом. М., 1990. С. 33, 87.

Е.В. Христофорова

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ПРОЕКТ ПОСТАНОВЛЕНИЯ
ПЛЕНУМА ВЕРХОВНОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
«О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ПОСТАНОВЛЕНИЕ
ПЛЕНУМА ВЕРХОВНОГО СУДА РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ ОТ 15 ИЮНЯ 2006 ГОДА № 14
“О СУДЕБНОЙ ПРАКТИКЕ ПО ДЕЛАМ
О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ, СВЯЗАННЫХ
С НАРКОТИЧЕСКИМИ СРЕДСТВАМИ,
ПСИХОТРОПНЫМИ, СИЛЬНОДЕЙСТВУЮЩИМИ
И ЯДОВИТЫМИ ВЕЩЕСТВАМИ”»**

В статье представлены позитивные наработки предложенных изменений, а также изложен критический взгляд на некоторые предложения высшего судебного органа.

Ключевые слова: наркотические средства, психотропные вещества, уголовная ответственность, назначение наказания, незаконный оборот наркотиков.

© Христофорова Елена Валерьевна, 2015

Кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: Lysenko-elena12@yandex.ru

E.V. Christoforova

CONCLUSION ON THE PROJECT-DECISION OF THE PLENARY SESSION OF THE SUPREME COURT OF RUSSIAN FEDERATION CONCERNING THE MODIFICATION OF ARTICLE OF THE PLENARY SESSION OF THE SUPREME COURT OF RUSSIAN FEDERATION FROM JUNE 15, 2006 № 14 “ABOUT THE JUDICIARY PRACTICE CONCERNING DRUG OFFENCES, PSYCHOACTIVE DRUG OFFENCES AND TOXIC AGENT OFFENCES”

In this paper are presented some positive groundwork of positive changes and some critical view on different suggestions of Supreme Court.

Keywords: drugs, psychoactive drugs, criminal liability, awarding punishment, drug trafficking.

Совершенствование уголовно-правовых средств борьбы с преступлениями, связанными с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов, является одной из острейших проблем, стоящих как перед законодателем, так и правоприменителем. Это обусловлено тем, что, во-первых, данный вид преступной деятельности является своего рода плацдармом, на котором базируется и развивается организованная преступность; во-вторых, стремительное омоложение участников незаконного оборота наркотиков существенным образом усугубляет криминогенную и демографическую ситуацию в стране.

Уголовная ответственность, установленная за нелегальный оборот наркотических средств и психотропных веществ по своей сути должна выполнять роль основного инструмента в борьбе с этой проблемой. Однако несовершенство конструкций соответствующих законодательных норм не позволяет правоприменителю в полной мере им воспользоваться.

Сложившаяся ситуация предопределила неизбежность реформирования этих составов, но, как показывает наука и практика, законодателя по-прежнему нельзя упрекнуть в филигранности. Некоторые проблемы, возникающие при квалификации деяний, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов, разъяснялись в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 15 июня 2006 г. № 14 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами» (в ред. от 23 декабря 2010 г. № 31), что существенно упрощало задачи правоприменителя. Однако интенсивное изменение законодательства как в части привлечения к уголовной ответственности за указанные деяния, так и в части назначения за них наказания и отсрочки его отбывания, произошедшее за последние несколько лет, в своей совокупности сделали невозможным в дальнейшем реализовывать на практике часть рекомендаций, содержащихся в действующей редакции названного Постановления. В большей степени именно этим и определяется необходимость актуализации его положений.

В представленном проекте документа нашел свое отражение новый подход законодателя к дифференциации уголовной ответственности за указанные деяния. После вступления в силу Федерального закона от 1 марта 2012 г. № 18-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹

составы статей гл. 25 УК РФ дополнились частями, предусматривающими ответственность за деяния, совершенные с указанными средствами и веществами в значительном размере. В связи с этим из документа изъяты ссылки на недействующие нормативные акты, такие как Постановление Правительства РФ от 7 февраля 2006 г. № 76 «Об утверждении крупного и особо крупного размеров наркотических средств и психотропных веществ, а также крупного и особо крупного размеров для растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества для целей статей 228, 228.1 и 229 Уголовного кодекса Российской Федерации»². Таким образом, положения Постановления Пленума Верховного Суда РФ приведены в строгое соответствие с действующим законодательством и иными нормативными актами, такими как Постановление Правительства РФ от 1 октября 2012 г. № 1002 «Об утверждении значительного, крупного и особо крупного размеров наркотических средств и психотропных веществ, а также значительного, крупного и особо крупного размеров для растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, для целей статей 228, 228.1, 229 и 229.1 Уголовного кодекса Российской Федерации» (в ред. от 9 декабря 2014 г.)³.

Обращает на себя внимание устранение грубого несоответствия отдельных пунктов Постановления в действующей редакции уголовному законодательству в части квалификации и назначения наказания, отсрочки от его отбывания лицам, страдающим наркоманией.

Теперь в данном документе в полной мере нашли свое отражение требования ст. 72.1 УК РФ, предусматривающей порядок назначения наказания лицу, признанному больным наркоманией, введенной в уголовный закон относительно недавно Федеральным законом от 25 ноября 2013 г. № 313-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴. Верховный Суд РФ предложил дополнить рассматриваемое Постановление новым п. 35.1, где и нашло разъяснение вышеуказанное положение. Кроме того, Пленум счел необходимым разъяснить, что отсутствие либо наличие у лица заболевания наркоманией устанавливается на основании заключения эксперта, констатирующего наличие у лица диагноз «наркомания» либо опровергающее таковой. Вместе с тем Верховный Суд РФ не детализирует порядок оказания наркологической помощи больным наркоманией и их социальной реабилитации, а в этом же пункте отсылает к гл. VII Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3 «О наркотических средствах и психотропных веществах» (в ред. от 25 ноября 2013 г., с изм. от 4 июня 2014 г.)⁵, где они подробно регламентируются (п. 21 проекта Постановления).

Не менее востребованным является содержания нового п. 35.2, предлагаемого в проекте Постановления, потому что в нем, во-первых, наконец-то нашла свое отражение введенная в Уголовный кодекс РФ еще в 2011 г. специальная норма, регламентирующая отсрочку отбывания наказания больным наркоманией (ст. 82.1 УК РФ); во-вторых (а по степени рациональности и удобства для правоприменителя, возможно, и во-первых), дано непосредственное толкование по тексту документа категории «лицо, впервые совершившее преступление», о которой идет речь в ч. 1 ст. 82.1 УК РФ. Подобный подход способен обеспечить эффективную деятельность практических работников. Его преимущества очевидны перед

альтернативным вариантом, предлагаемым Пленумом в этом же пункте в виде ссылки на п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2013 г. №19 «О применении судами законодательства, регламентирующего основания и порядок освобождения от уголовной ответственности»⁶, являющегося первоисточником указанного положения (п. 22 проекта Постановления).

Позитивной наработкой представляется детализация вопросов уголовной ответственности за незаконные приобретение или сбыт наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, совершенные несколькими лицами. Как разъяснил Пленум, в подобных случаях форма соучастия должна определяться характером и степенью участия каждого из них в преступлении, что по своему содержанию соответствует положениям, заявленным в Общей части уголовного закона. Кроме того, важными являются указания о привлечении к уголовной ответственности нескольких лиц в качестве соисполнителей, без дополнительной квалификации по ст. 33 УК РФ, если они принимали непосредственное участие в незаконных приобретении или сбыте. Наличие соответствующих квалифицирующих признаков в данном случае должно определяться в зависимости от степени организованности таких лиц с учетом положений ст. 35 УК РФ.

Разъясняется вопрос о порядке привлечения лица к уголовной ответственности, непосредственно не принимавшего участия в незаконном приобретении или сбыте указанных средств и веществ, но содействовавшего совершению такого преступления советами, указаниями, предоставлением информации, средств или орудий совершения преступления либо устранением препятствий, либо иным способом. Данные действия должны быть расценены как пособничество в совершении преступления, предусмотренного ст. 228 или 228.1 УК РФ, о чем прямо говорится в разъяснениях (п. 9 Проекта постановления).

Таким образом, введение в Постановление п. 15.1 в представленном проекте способствует снятию широкого круга вопросов уголовной ответственности по указанным составам, в связи с чем изъятие абз. 4 п. 13 выглядит вполне обоснованным и закономерным (пп. 6 и 9 Проекта постановления).

Однако некоторые положения Проекта постановления носят спорный характер. Например, достаточно противоречивым и требующим дальнейшей доработки представляется подп. «г» п. 6 Проекта постановления: «Поскольку лицо, осуществляющее с целью сбыта незаконные приобретение, изготовление, переработку, хранение, перевозку наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, а также растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, совершает тем самым умышленные действия, непосредственно направленные на последующую реализацию указанных средств или веществ и составляющие часть объективной стороны сбыта, оно несет уголовную ответственность за покушение на незаконный сбыт всего количества таких средств и веществ». Содержание данного пункта противоречит положениям Общей части УК РФ, где в ч. 3 ст. 30 прямо указывается, что покушением на преступление признаются умышленные действия (бездействие) лица, непосредственно направленные на совершение преступления, если при этом преступление не было доведено до конца по не зависящим от этого лица обстоятельствам. Так, согласно п. 13 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 15 июня 2006 г.

№ 14 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами» (в ред. Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23 декабря 2010 г. № 31) под незаконным сбытом наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, следует понимать любые способы их возмездной либо безвозмездной передачи другим лицам (продажу, дарение, обмен, уплату долга, дачу взаймы и т.д.), а также иные способы реализации, например путем введения инъекций. Выполнение непосредственных действий, направленных на приобретение, изготовление, переработку, хранение и перевозку указанных предметов, никак не связаны с их отчуждением, а значит, ни при каких обстоятельствах не могут образовывать объективную сторону сбыта и, следовательно, составлять на него покушение. В данном случае очевидно, что лицо находится только в процессе создания условий для совершения преступления, что в соответствии с ч. 1 ст. 30 УК РФ должно признаваться приготовлением к преступлению.

Возражения вызывает и следующий абзац подп. «г» п. 6: «В случае реализации лицом хотя бы части незаконно приобретенных, изготовленных, переработанных, хранившихся или перевезенных с целью сбыта указанных средств или веществ его действия следует квалифицировать как их оконченный сбыт в том размере, в котором эти средства, вещества незаконно приобретались, изготавливались, перерабатывались, хранились или перевозились», поскольку полностью игнорируется требование законодателя в виде необходимого условия. Таковым выступает размер перечисленных средств и веществ. Исходя из ч. 3 ст. 30 УК РФ умышленные действия (бездействие) лица, непосредственно направленные на совершение преступления, если при этом преступление не было доведено до конца по не зависящим от этого лица обстоятельствам, признаются покушением на преступление. Таким образом, лицу не удалось реализовать имеющиеся у него средства и вещества в полном объеме, а только их часть по не зависящим от него обстоятельствам, из чего следует, что его действия образуют только покушение на сбыт в том размере, в котором они незаконно приобретались, изготавливались, перерабатывались, хранились или перевозились.

На основании изложенного считаем, что положения, содержащиеся в подп. «г» п. 6, противоречат требованиям ст. 30 УК РФ и в предложенном варианте не могут рассматриваться в качестве практических рекомендаций.

Таким образом, предложенные изменения и дополнения с учетом высказанных замечаний позволяют привести положения, содержащиеся в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 15 июня 2006 г. № 14 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами», в соответствие с действующим уголовным законодательством и существенно облегчить деятельность правоприменителя.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 10, ст. 1166.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 7, ст. 787.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 41 ст. 5624; 2014. № 51, ст. 7430.

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 48, ст. 6161.

⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 2, ст. 219; 2014. № 23, ст. 2930.

⁶ См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 8.

С.М. Алижанова

СОЦИАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ЖЕНЩИНАМИ, ОСВОБОЖДЕННЫМИ ИЗ МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ

В статье анализируются социальные факторы, предопределяющие необходимость предельной концентрации волевых усилий судимых женщин в преодолении последствий их пребывания в условиях исправительных учреждений.

Ключевые слова: женщины, места лишения свободы, социальная помощь, социальный контроль, рецидив, адаптация, исправительные учреждения.

S.M. Alizhanova

SOCIAL CONTROL AFTER WOMEN EXEMPT FROM THE PLACES OF IMPRISONMENT

In the article is analysed social factors, qualificatory the necessity of maximum concentration of conations of judge women for overcoming of consequences of their stay in the conditions of attendance centers.

Keywords: women, places of imprisonment, social help, social control, adaptation, is a relapse, attendance centers.

Некоторые ученые придерживаются мнения, что исследование лиц, находящихся в условиях изоляции, дает основание говорить о характерном для них состоянии выраженной дезадаптации¹. Как правило, после освобождения из мест лишения свободы женщина предстает перед обществом как человек, утративший общепринятые нормы морали, ценности. Ее мировоззренческие взгляды претерпевают существенные изменения. При этом, попадая в новую социальную среду, и, как следствие, условия жизни, освобожденная женщина сталкивается с особыми трудностями специфического характера. Обычно она не всегда готова преодолеть их психологически. Зачастую этот процесс усугубляется не совсем правильным отношением окружающих к освобожденным женщинам, что ведет к чрезмерному возбуждению или торможению нервных процессов и к нервным срывам, что в первую очередь отражается на воспитании детей.

Ежегодно из исправительных колоний освобождаются около 200 тыс. чел.² Почти каждый второй из них утрачивает связи с семьей, более того, не имеет материальных средств для существования и, как правило, нуждается в бытовом и трудовом устройстве. Среди освобожденных много лиц, страдающих хроническими заболеваниями, инвалидов. Сталкиваясь с трудностями, не имея средств, жилья, возможности обустроится, ощущая сложности с устройством на работу, многие из них вновь становятся на путь преступления. В соответствии с российским законодательством полномочия, связанные с трудовым и бытовым устройством освобожденных женщин, возложены на органы местного самоуправления. Между тем законодательство не определяет порядок реализации данного механизма. Как следствие, на практике эти функции почти повсеместно осуществляются органами внутренних дел.

Однако органы внутренних дел реализуют соответствующие властные полномочия, не имея реальной возможности решать подобные задачи, поскольку не

© Алижанова Саида Мирзахановна, 2015
Соискатель кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: saida-ali005@mail.ru

располагают необходимым жилищным фондом и финансовыми ресурсами для оказания освобожденным материальной помощи. За ними не закреплено право направлять на то или иное предприятие женщин, нуждающихся в трудоустройстве. В действующем законодательстве методы оказания трудового и бытового содействия освобожденным женщинам не конкретизированы и представлены лишь в общей форме. Получается, что все зависит от того, как складываются отношения у работников органов внутренних дел с руководством предприятий и организаций, имеющих вакансии и свободные места в общежитиях.

Основная причина, по нашему мнению, состоит в том, что главной задачей уголовно-исправительного законодательства является регулирование отношений, возникающих при исполнении уголовных наказаний. Однако в уголовно-исправительное законодательство включены подобные нормы без определения порядка и методов оказания содействия освобожденным лицам в трудовом и бытовом устройстве. В них отсутствует закрепление компетенций государственных органов и организаций, не содержатся права и обязанности освобожденных от отбывания наказания, не определена ответственность должностных лиц за неокказание или отказ в помощи гражданам, обратившимся к ним. Такое положение дел свидетельствует о стихийном начале в процессе социальной адаптации женщин, вернувшихся из мест лишения свободы.

Отсутствие собственного жилья – это одна из типичных проблем для женщин, нуждающихся в ресоциализации. У некоторых освобожденных из мест лишения свободы женщин не было постоянного места жительства еще к моменту осуждения, другие не желают возвращаться туда, где жили раньше, по разным причинам. В подобных ситуациях проблема, связанная с обеспечением освобожденных жильем, осложняется еще больше. Однозначно разрешить данную ситуацию можно путем создания специальных центров по социальной адаптации освобожденных из мест лишения свободы лиц.

А. Дробинин считает, что было бы правильней этапировать обратно осужденных женщин за несколько дней до окончания срока отбывания наказания и освобождать по месту осуждения, одновременно разрешая все вопросы, связанные с обеспечением их жильем и трудоустройством³. Проблемы ресоциализации женщин и оказания социальной помощи в адаптации освобожденным из мест лишения свободы разрешаются следующим образом:

оказание содействия в решении проблем, связанных с обеспечением жилья и трудоустройством;

установление контроля и наблюдения по месту жительства, а также по месту учебы или работы;

проведение индивидуальной работы с целью профилактических воздействий.

Организация форм помощи может включать три основных направления. Во-первых, главной задачей является создание для отбывших наказание и не имеющих собственного жилья женщин специализированных общежитий для проживания в течение определенного срока. Такая помощь освобожденным решит проблемы жилья пусть даже на короткий период. У них будет время подыскать иное постоянное или временное место проживания. Может это и не поможет разрешить проблему полностью, но однозначно ослабит остроту неопределенности достаточно значительной части освобожденных женщин.

Во-вторых, реально созрела необходимость создания специфических организаций и учреждений, функциональные обязанности которых состоят в оказании

разносторонней помощи освобожденным женщинам. По аналогии с развитыми странами эту роль должны выполнять центры социальной адаптации. В последнее время их создание признается все более перспективным, они будут содействовать в предоставлении освобожденным женщинам временного места проживания, заниматься их трудоустройством, оказывать правовую, медицинскую, материальную и иную помощь. Создание таких центров в определенной мере будет способствовать разрешению проблем, связанных с ресоциализацией и адаптацией женщин, освобожденных из мест лишения свободы.

Оказывая помощь женщинам, оказавшимся в не очень благоприятных условиях жизни, следует наладить работу по оздоровлению среды еще задолго до того, как отрицательно характеризующиеся действия окажут свое существенное влияние на поведение таких лиц.

При организации и разработке мероприятий, связанных с предупреждением и профилактикой рецидива со стороны освобожденных женщин, целесообразным представляется учет следующих личностных особенностей как социальных субъектов с определенными для них интересами и навыками: семейное положение; материальный уровень жизни; доходные источники; характер и возможности использования свободного от работы времени; интересы женщин в профессиональном плане с учетом степени их удовлетворения; правовой уровень сознания.

Успешной ресоциализации осужденных женщин способствует укрепление их связей с коллективами, в которых они трудятся, с семьей, с религиозными организациями и с общественными фондами.

Сплоченный в положительном идейном смысле трудовой коллектив оказывает большое профилактическое воздействие на освобожденных женщин. Они высоко оценивают мнение об их работе, о них самих, которое сложилось в коллективе, в котором многое зависит от правильно поставленной работы руководителя, его отношения к производственной дисциплине, умения учитывать специфику работы, особенности и возраст категории женщин, ранее судимых за совершение преступлений. Однако обострение политической ситуации в России, ее влияние на происходящие в государстве социально-экономические процессы в целом усиливают тенденцию, при которой не приходится однозначно рассчитывать только на помощь трудовых коллективов в части ресоциализации, адаптации и исправления женщин. В связи с этим главный акцент необходимо делать на привлечении инвесторов, всевозможных общественных фондов и религиозных организаций.

Важнейшей задачей государства является процесс исправления освобожденных женщин. Совершенствования и эффективности преобразований в уголовно-исполнительной системе можно достичь только при непосредственном участии общественности. На необходимость участия общественности в предупреждении повторных преступлений указывали А.А. Кирьятский⁴ и К.Е. Игошев⁵. В связи с этим деятельность родительских комитетов, попечительских советов и службы патронажа имеет немаловажное значение. Насущным стал вопрос создания на уровне местного самоуправления патронажной службы для оказания специальной помощи отбывшим наказание женщинам. В настоящее время, с точки зрения комплексного подхода, создание такой службы при исполнительных органах власти являлось бы эффективной мерой организации социальной адаптации.

Совершенствование мер социального контроля, направленных на предупреждение женской преступности, служит основной предпосылкой при реализации задач, связанных с адаптацией лиц, отбывших наказание.

Нейтрализация негативных последствий отбывания наказания, обеспечение преемственности при закреплении положительных результатов исправления у отбывших наказание лиц – одна из наиболее важных функций уголовно-исполнительной системы. Грамотная реализация этих мер во взаимодействии может способствовать формированию у отбывших наказание женщин адекватной самооценки, расширению внутреннего кругозора и развитию их адаптивных способностей. В этом плане целесообразным является оказание помощи религиозными и общественными организациями не только женщинам, находящимся в социальной изоляции, но и освобожденным из мест лишения свободы. Изначально только после освобождения женщины переживают наиболее трудный для них период жизни. В этот момент религиозные и общественные организации могли бы предоставить им временное жилье и питание, взяв их под свой контроль. Укрепление и развитие связей между осужденными и религиозными организациями и общественными фондами как основные задачи определены в Концепции развития уголовно-исполнительной системы РФ до 2020 г.

Необходимо подчеркнуть, что организация досуга осужденных женщин в постпенитенциарный период выступает важным направлением разрешения проблем, связанных с предупреждением рецидива. Время, проведенное без цели, – сильный криминогенный фактор, способствующий возникновению и закреплению антиобщественных настроений, взглядов и установок, что приводит в итоге к деформации образа жизни женщин, освобожденных из мест лишения свободы⁶. Поэтому важное значение для освобожденных женщин имеет их правильная ориентация на полезное для них самих и общества в целом времяпрепровождение (например, создание по месту жительства культурно-спортивного комплекса, который объединил бы усилия культурно-воспитательных и других учреждений, учебных заведений в организации содержательного досуга). В части организации досуга подобной категории лиц представляет интерес опыт развитых стран.

Для отбывших уголовное наказание женщин наиболее остро встает проблема, связанная с созданием семьи. Организованные при соответствующих службах клубы знакомства отчасти решили бы данную задачу. В настоящее время такие службы функционируют практически во всех городах России. Это также позволит нейтрализовать криминогенный фактор, обусловленный бесцельным времяпрепровождением данной категорией лиц.

Чаще всего женщины-преступницы предпочитают проводить все свое свободное время с близкими родственниками, в семейном кругу. Практика доказывает, что именно эта сфера жизни оказывает наибольшее влияние на изменения в поведении женщин, а значит и работа в этом направлении должна быть систематизированной.

Создание условий для ресоциализации освобожденных женщин позволит избежать рецидива и устранить факторы, приводящие женщин в места лишения свободы повторно. Было бы правильным, чтобы в настоящее время действующие социальные центры взяли бы на себя контроль и ответственность за организацию жизни таких женщин. Seriously встает проблема необходимости создания функционирующих центров социальной адаптации, филиалы которых орга-

низовывались бы при местных администрациях субъектов РФ, определения их функциональных обязанностей, направленных на обеспечение жилья и работы освобожденным, в т.ч. оказание правовой помощи.

Постановлением Правительства Республики Дагестан от 30 июня 2009 г. № 214 была утверждена целевая программа «Социальная реабилитация и адаптация в Республике Дагестан лиц, отбывших наказание в виде лишения свободы на 2009–2011 годы»⁷. Был определен общий объем финансирования в размере 13,8 млн руб. за счет бюджетных средств субъекта. Однако в программе не было предусмотрено строительство Центров по реабилитации и социальной адаптации лиц, освобожденных из мест лишения свободы. На сегодняшний день, проблема создания центров реабилитации и социальной адаптации в Республике Дагестан остается нерешенной. Не вызывает сомнений тот факт, что организация таких центров в значительной степени могла обеспечить предупреждение повторных преступлений со стороны освобожденных женщин.

Решение постпенитенциарных проблем осложнено слабой социальной помощью освобожденным женщинам, которым требуется социальная адаптация.

Многие ученые обосновывают целесообразность принятия закона «О социальной адаптации лиц, отбывших уголовное наказание, а также утративших социально полезные связи». В Проекте данного закона определены основные компетенции государственных органов, местных администраций, предприятий в процессе осуществления функций, связанных с проблемами социальной адаптации освобожденных. Причиной непринятия данного закона является отсутствие возможности его финансового обеспечения. Так, О.А. Малышева⁸ считает, что материальные затраты, связанные с реализацией на практике закона «О социальной адаптации лиц, отбывших уголовное наказание, а также утративших социально полезные связи», оправдали бы себя в значительной степени, в силу того, что указанный закон способствовал бы более полному достижению целей уголовного наказания. С его помощью существенно уменьшились бы моральные издержки пенитенциарного воздействия на личность. В конечном счете реализация закона на практике позволила бы заметно снизить уровень рецидивов, являющихся следствием дезадаптации женщин, отбывших наказание в изоляции от общества.

Все перечисленные нами меры предупреждения дезадаптации осужденных женщин, прежде всего, требуют своего разрешения на государственном уровне.

Оказание социальной и юридической помощи женщинам, отбывшим наказание в местах лишения свободы, со стороны государственных органов и общественности в целом, является одним из наиболее значимых методов предупреждения дезадаптации женщин.

Как показало проведенное исследование, вследствие низкого уровня правовой грамотности только небольшое количество лиц указанной категории знают о существовании такого права и поэтому большинство из освобожденных женщин им не пользуется. Сотрудники правоохранительных органов, призванные предупреждать рецидивы преступлений, занимают в данном вопросе нейтральную позицию. По ответам, полученным на вопрос анкеты: «Предоставлялась ли им возможность оказывать содействие в трудоустройстве освобожденным женщинам?», 30 % сотрудников дали отрицательный ответ ввиду того, что законодательство не наделяет их соответствующими властными полномочиями, а 27 % – просто не имели возможности оказать такую помощь. Только 3 %

опрошенных лиц помогли трудоустроиться освобожденным женского пола. Заслуживает внимание и то обстоятельство, что почти 40 % сотрудников дали отрицательный ответ ввиду того, что освобожденные женщины не обращались за помощью⁹. Аналогичные данные получены в диссертационном исследовании О.А. Малышевой¹⁰.

После освобождения женщины ожидают помощи не от администрации исправительных учреждений, сотрудников правоохранительных органов, а от близких родственников, друзей, знакомых. По данным нашего исследования, 80 % женщин, подлежащих освобождению, рассчитывают на помощь близких людей (родители, муж, родственники, друзья), 20 % женщин уверены в том, что такую помощь им оказать никто не сможет, что еще в большей степени усугубляет их положение, способствует усилению у них дезадаптации.

Помощь семьи и родственников в исправлении освобожденных женщин очень важна. Им крайне необходимо чувствовать моральную поддержку, получать полезные советы, предложения. Всем понятно, что, отбыв наказание в изоляции от общества, человек может быть совсем неподготовленным и плохо ориентироваться в реальной жизни.

При рассмотрении системы мер предупреждений повторных преступлений со стороны женщин, освобожденных из мест лишения свободы, следует отметить, что наиболее важная роль в ней принадлежит тем субъектам, чья компетенция связана с предупреждением и профилактикой, особенно узко специализированной. К ним относятся государственные, правотворческие и правоохранительные органы, различные организации и фонды, которые профессионально или в порядке выполнения общественных обязанностей ведут работу, направленную на борьбу с преступностью и антиобщественными деморализованными проявлениями.

Серьезная проблема взаимодействия вышеперечисленных специализированных субъектов в части организации предупреждения дезадаптации освобожденных женщин существует практически во всех субъектах, в т.ч., как показал опрос, в женской колонии №8 г. Кизилюрта Республики Дагестан. При осуществлении соответствующими органами предупредительно-профилактической работы жилищные, гражданско-правовые, трудовые правоотношения остаются неразрешенными, т.е. за пределами их компетенции. Они не располагают какими-либо специальными полномочиями в отношении предприятий, организаций и хозяйственных структур, которые могли бы трудоустроить освобожденных женщин, а в некоторых случаях предоставить временное жилье¹¹. Этим и объясняются низкие результаты и отсутствие эффективности работы, связанной с профилактикой и предупреждением преступности.

Трудно не согласиться с мнением В.В. Кулинича, который отмечает, что трудовое и бытовое устройство освобожденных необходимо закрепить за теми органами власти, в руках которых находятся экономические рычаги, способные принять на себя ответственность за судьбу освобожденной¹².

Органы государственной власти должны выступать непосредственными субъектами деятельности, связанной с ресоциализацией освобожденных из мест лишения свободы. Им необходимо определить нормативно-правовые рычаги воздействия, предоставив реальный механизм в виде создания для этих целей специального денежного фонда, с помощью которого будет обеспечена возмож-

ность оказания помощи освобожденным женщинам в виде выделения для них во временное пользование жилой площади.

Исследованная нами проблема позволяет сделать вывод о целесообразности разработки на федеральном уровне специального нормативно-правового акта, посвященного социальной реабилитации лиц, освобождаемых из мест лишения свободы. С его помощью можно было бы свести воедино положения различных правовых норм, учитывая в том числе, нормы регионального законодательства.

Основополагающим выводом проведенного нами исследования является то, что только комплексный учет специализированных факторов, с помощью которых определяются общие и индивидуальные особенности образа жизни женщины, позволяет использовать на практике наиболее эффективные и действенные формы предупреждения рецидива преступности среди женщин, в т.ч. направленные на определение конкретных мер, связанных с устранением преступной ориентации в их поведении.

¹ См., например: *Малышева О.А.* Проблема дезадаптации женщин молодежного возраста, отбывших наказание в виде лишения свободы (криминологические и психологические аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999; *Потемкина А.Т.* Характеристика осужденных женщин, отбывающих наказание в ИТК. М., 1993; *Морозов А.Ю.* Рецидив преступлений и рецидивная преступность женщин: дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2000; *Волкова Т.Н.* Проблемы отбывания наказания и ресоциализации женщин, осужденных к лишению свободы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995.

² См.: *Дробинин А.* Ресоциализация освободившихся из мест лишения свободы // *Законность.* 2000. № 7. С. 17–18.

³ См.: Там же.

⁴ См.: *Кирьятский А.А.* О некоторых причинах повторной преступности среди молодежи. Киев, 1965. С. 311–320.

⁵ См.: *Игошев К.Е.* Профилактика преступлений: теоретический и практический аспекты // *Советское государство и право.* 1977. № 6. С. 88–96.

⁶ См.: *Блувштейн Ю.Д.* и др. Профилактика преступлений. М., 1986.

⁷ Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

⁸ См.: *Малышева О.А.* Указ. раб.

⁹ Совместное указание Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы занятости Российской Федерации от 28 сентября 1992 г. № 1/3819 «О некоторых изменениях порядка трудового и бытового устройства лиц, освобождаемых из учреждений, исполняющих уголовные наказания». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

¹⁰ *Малышева О.А.* Указ. раб.

¹¹ Аналогичную точку зрения отстаивают А.Т. Иванова, О.Б. Лысягин, С. Шатилов, О.А. Малышева и др. См.: *Иванова А.Т., Лысягин О.Б.* Перспективные пути решения проблемы социальной адаптации // *Проблемы социальной реабилитации отбывших уголовное наказание: сборник научных трудов / под ред. В.В. Эминова.* М., 1993; *Шатилов С.* Срок отбыл, куда дальше? // *Преступление и наказание.* 1997. № 7. С. 40–42.

¹² См.: *Кулинич В.В.* Некоторые аспекты психологической готовности осужденного к жизни на свободе // *Проблемы социальной реабилитации отбывших уголовное наказание: сборник научных трудов / под ред. В.В. Эминова.*

Е.Л. Никитин, Г.В. Дытченко

СУЩНОСТЬ И НАЗНАЧЕНИЕ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В статье исследуются вопросы прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности. Анализируются предмет и пределы, а также задачи прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности.

Ключевые слова: уполномоченный прокурор, оперативно-розыскная деятельность, предмет и пределы прокурорского надзора, задачи прокурорского надзора, исполнение и соблюдение законов, правоохранительная и правозащитная деятельность.

E.L. Nikitin, G.V. Dytchenko

THE ESSENCE AND PURPOSE OF PROSECUTORIAL SUPERVISION OVER THE EXECUTION OF THE LAWS IN THE OPERATIONAL-SEARCH ACTIVITY

The article is devoted to the study of questions of prosecutorial supervision over implementation of laws in the operational-search activity. Analyzes the scope and boundaries, as well as tasks of the Prosecutor's supervision over observance of laws in the operational-search activity.

Keywords: the authorized Prosecutor, the operational-search activity, the scope and limits of prosecutorial tasks of public prosecutions, enforcement and compliance of laws, law enforcement and human rights activity.

В современной юридической науке традиционно выделяют нормативные и институциональные гарантии законности деятельности правоохранительных органов, в т.ч. деятельности органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность. Основу нормативных гарантий законности в оперативно-розыскной деятельности составляют конституционные нормы (ст. 2, 15, 17, 18, 19–25, 45, 46, 52, 53, 55 Конституции РФ). Специально-отраслевые нормативные гарантии получили свое закрепление в нормах Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (в ред. от 21 декабря 2013 г.)¹ (ст. 1, 3–6, 8–10, 14, 20–22). К числу важнейших институциональных гарантий законности при осуществлении оперативно-розыскной деятельности следует отнести органы про-

© Никитин Евгений Львович, 2014

Кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел (Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры РФ); e-mail: gakan73@mail.ru

© Дытченко Геннадий Владимирович, 2015

Старший преподаватель кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел (Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры РФ); e-mail: dytchenko.genn@yandex.ru

курорского надзора. Прокурорский надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности фактически осуществляется с середины 90-х гг. прошлого столетия, что связано с принятием Закона РФ от 13 марта 1992 г. № 2506-1 «Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации» (в ред. от 2 июля 1992 г.)², а впоследствии и Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» (1995 г.).

В решениях заседаний коллегий Генеральной прокуратуры РФ неоднократно декларировалось приоритетное значение прокурорского надзора за законностью в оперативно-розыскной деятельности и необходимость его усиления³. Такое внимание обусловлено общим состоянием законности в этой сфере правоохранительной деятельности. Обобщения прокурорско-надзорной практики свидетельствуют о многочисленных нарушениях, допускаемых оперативно-розыскными службами при проведении оперативно-розыскных мероприятий.

Однако на практике существуют объективные сложности, возникающие при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности, обусловленные произошедшим за последние годы реформированием правоохранительной системы и структуры правоохранительных органов, правового регулирования их деятельности. Данные изменения в свою очередь повлекли необходимость переосмысления и теоретического обоснования места и роли органов прокуратуры в новых условиях. Базовые положения теории относительно предмета и задач прокурорского надзора в сфере оперативно-розыскной деятельности, в т.ч. при выявлении и раскрытии преступлений оперативно-розыскными органами, которые до недавнего времени казались устойчивыми, подвергаются переоценке.

Анализ особенностей и специфики прокурорского надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности позволяет выделить ее самостоятельный предмет и специальные задачи. Однако понимание сущности прокурорского надзора в рассматриваемой сфере, в условиях недостаточно развитого законодательного регулирования оперативно-розыскной деятельности и прокурорского надзора за исполнением законов, во многом зависит от интерпретации соответствующих норм на уровне ведомственных нормативно-правовых актов, вызывающей определенные затруднения при попытке их научного обоснования.

Например, считаем, что ограничивать предмет прокурорского надзора на подзаконном уровне нельзя, поскольку это противоречит требованиям ч. 1 ст. 129 Конституции РФ, относящей такие решения к уровню федерального закона. Вместе с тем в разработанном совместном указании Генеральной прокуратуры РФ № 215/69 и МВД России № 1/7818 от 29 сентября 2008 г. «О порядке представления органами внутренних дел оперативно-служебных документов с целью осуществления прокурорами надзора за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» содержится положение о том, что сведения об организации, о тактике, методах и средствах осуществления оперативно-розыскной деятельности в предмет прокурорского надзора не входят. Это противоречит ст. 21 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», не устанавливающей таких пределов. При этом изменения и дополнения⁴, внесенные в 1999 г. в ст. 21 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», свидетельствуют о том, что законодатель осознанно изъясил из нее ограничения предмета прокурорского надзора, если это связано со сведениями об организации, о тактике, методах и средствах осуществления оперативно-розыскной деятельности.

Статья 29 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» определяет предмет надзора, который и так не содержит указанные элементы. Вместе с тем документы, содержащие сведения об организации, о тактике, методах и средствах осуществления оперативно-розыскной деятельности, могут быть изучены уполномоченным прокурором при проверке законности в сфере оперативно-розыскной деятельности. Данный вывод основан на том, что правовые нормы, регламентирующие указанные правоотношения, хотя и содержатся во внутриведомственных инструкциях закрытого характера, идут в развитие требований федерального законодательства. При этом прокурор не вмешивается и не оценивает организацию, тактику, методы и средства осуществления оперативно-розыскной деятельности, если они не нарушают законодательных предписаний. Кроме того, при проверке исполнения требований ст. 2 и 14 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» уполномоченный прокурор может оценить, все ли необходимые меры по защите конституционных прав и свобод человека и гражданина, собственности, а также по обеспечению безопасности общества и государства были приняты оперативно-розыскным органом, только обратившись к указанным Инструкциям, регламентирующим вопросы организации, тактики, методов и средств осуществления оперативно-розыскной деятельности.

Таким образом, поскольку прокурор осуществляет надзор за исполнением норм Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», постольку его обращение к нормативным актам соответствующих органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, оправдано и необходимо лишь тогда, когда без этого не представляется возможным дать оценку законности деятельности и решениям поднадзорных оперативно-розыскных органов, т.к. положения ведомственных актов могут конкретизировать положения Закона, определять механизмы его исполнения.

Такой подход можно обосновывать тем, что «подзаконные акты в большинстве случаев являются неперменным элементом механизма исполнения законов. Общие положения законодательных актов в них получают конкретизацию, снабжаются рекомендациями, расширяющими представление правоприменительных органов об условиях исполнения законов. С их помощью достигается более глубокое и всестороннее уяснение смысла законов»⁵. При этом указанная нами необходимость обращаться к подзаконным актам, издаваемым оперативно-розыскными органами, отнюдь не противоречит тезису о том, что «прокуратура в силу своего государственно-правового статуса обязана осуществлять надзор за законностью подзаконных актов, но не за их исполнением»⁶, поскольку такое обращение производится не с целью проверки исполнения подзаконного акта, а с целью проверки исполнения требований Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности».

Полагаем, что проблемы, связанные с определением предмета прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности обусловлены также наличием различных подходов к определению предназначения прокуратуры. Согласно одному из них прокуратуру понимают как преимущественно правозащитный орган, а согласно другому – как правоохранительный.

Определение прокуратуры только как правозащитного государственного органа на практике обычно ведет к сокращению полномочий прокурора и уменьшению роли прокуратуры, поскольку правозащитная деятельность выражается в основном в надзоре за соблюдением законов и не охватывает их исполнения. Вместе с тем деятельность прокуратуры в равной степени должна обладать как правозащитной,

так и правоохранительной направленностью. Отличие этих видов деятельности, по нашему мнению, заключается в том, что правозащитная деятельность прокуратуры реализуется посредством осуществления надзора за *соблюдением* законов, в то время как ее правоохранительная деятельность реализуется посредством осуществления надзора за *исполнением* законов поднадзорными органами.

Авторы разделяют позицию, согласно которой одно только соблюдение законов сужает формы реализации права и предполагает лишь следование запретам, установленным законом, в то время как исполнение законов выражается в активной деятельности по осуществлению предписаний закона⁷.

Когда прокуратура осуществляет *надзор за соблюдением закона*, речь идет о следовании поднадзорными органами запретам, как правило, связанным с соблюдением прав и свобод человека и гражданина при осуществлении ими своей деятельности. Например, существует запрет на произвольное ограничение при осуществлении оперативно-розыскной деятельности прав граждан на неприкосновенность частной жизни, соблюдая который оперативно-розыскные органы обязаны либо воздерживаться от нарушения указанных прав, либо при необходимости допускать их ограничение в строго установленном законом порядке.

Если же прокуратура осуществляет *надзор за исполнением закона*, то речь идет о побуждении оперативно-розыскных органов к активным действиям средствами прокурорского надзора, когда под воздействием со стороны органов прокуратуры оперативно-розыскные органы изменяют интенсивность и качество своей работы и достигают определенных результатов. Иными словами, предполагается, что эффективность оперативно-розыскной деятельности, помимо иных факторов, находится в определенной зависимости и от прокурорского надзора. При этом доводы оппонентов о том, что прокурор должен надзирать только за законностью (в узком смысле *соблюдение* установленных законом ограничений), но не за эффективностью деятельности поднадзорных органов (в смысле *исполнения* требований закона о совершении активной целенаправленной деятельности)⁸, являются, на наш взгляд, несостоятельными, поскольку сам Закон формулирует задачи оперативно-розыскных органов по выявлению и раскрытию преступлений и содержит требования принятия всех необходимых мер для решения этих задач⁹.

Таким образом, эффективность работы оперативно-розыскных органов уже не является характеристикой только их оперативно-хозяйственной деятельности и выходит из исключительной компетенции органов ведомственного контроля, становясь требованием закона, а поскольку надзор за исполнением требований закона относится к компетенции органов прокуратуры, постольку и эффективность деятельности оперативно-розыскных органов по достижению задач оперативно-розыскной деятельности подлежит обязательной оценке со стороны прокурора.

Специальные задачи прокурорского надзора, не вызывающие научных споров, рассматривались нами в учебной литературе¹⁰. Однако их полный перечень, предлагаемый различными авторами, не является однозначным. Предлагаемый нами теоретический подход обосновывает необходимость обеспечения законности, в т.ч. путем содействия мерами прокурорского надзора решению задач оперативно-розыскной деятельности, что подкрепляется обобщением соответствующей практики, которая свидетельствует о востребованности такого прокурорско-надзорного содействия органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность в выявлении и раскрытии преступлений. Этимология

слова «содействие» позволяет использовать его как синоним понятий «поощрять», «поддерживать», «помогать», «способствовать», «приходить на выручку».

Данный подход вызвал дискуссии в науке. Так, М.Е.Токарева критикует точку зрения В.Н. Осипкина о необходимости включения в число задач прокурорского надзора в сфере оперативно-розыскной деятельности задачи «содействия оперативным подразделениям в комплексном и активном осуществлении всего объема ОРМ»¹¹. При этом и А.Ф. Козусев признает данную критику обоснованной¹², а в последующем, развивая эти суждения, указывает, что прокуратура не вправе ни обеспечивать оперативное сопровождение расследования, ни координировать осуществление оперативно-розыскных мероприятий¹³.

Вместе с тем практика, которая, как известно, является критерием истины, свидетельствует об определенной потребности в оказании содействия со стороны уполномоченных прокуроров оперативно-розыскным органам, несмотря на исключение из Приказа Генерального прокурора РФ от 15 февраля 2011 г. № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» требования способствовать решению задач оперативно-розыскной деятельности, содержавшегося в ранее действовавших приказах¹⁴. Как правило, практикующие прокурорские работники признают невозможность «обеспечения законности» применением только общих средств прокурорского надзора и подтверждают необходимость для оказания содействия выполнению задач оперативно-розыскной деятельности мерами и средствами прокурорского надзора.

Например, из п. 2.1 Положения об отделе по надзору за уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью прокуратуры Калининградской области следует, что «отдел обеспечивает надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие в целях: осуществления защиты граждан и общества от преступных посягательств, прав жертв преступлений...».

Также из п. 3.1 Положения о старшем помощнике, помощниках прокурора Хабаровского края по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму, что их основными задачами «является обеспечение защиты прав и законных интересов граждан, организаций общества и государства от преступных посягательств...»¹⁵

Оценивая указанные положения, следует согласиться с тем, что защита граждан и общества от преступных посягательств, а также защита прав жертв преступлений реализуются в т.ч. и посредством решения задач оперативно-розыскной деятельности по выявлению и раскрытию преступлений, определенных ст. 2 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности».

Подобные положения обнаружены нами также при изучении организационно-распорядительных документов и в иных органах прокуратуры.

Кроме того, в аналитических справках отдельных прокуратур как на недостаток указывают на то, что «прокурор не принимает необходимых мер по реализации оперативной информации и пресечению деятельности преступных групп»¹⁶.

Существующие критерии оценки надзорной деятельности уполномоченных прокуроров также свидетельствуют о вменении им в обязанность содействовать решению задач оперативно-розыскной деятельности. Так, например, из Перечня основных вопросов, подлежащих изучению и оценке при проведении комплексной проверки организации деятельности прокуратуры субъекта РФ и

приравненной к ней специализированной прокуратуры, следует, что изучению и оценке подлежат «состояние надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность (соблюдение прав граждан, законность, обоснованность и соблюдение установленного порядка заведения и прекращения дел оперативного учета, иных оперативно-служебных материалов, сроков и порядка их ведения, полнота и всесторонность осуществления оперативно-розыскных мероприятий, использование возможностей Росфинмониторинга, эффективность оперативного сопровождения по уголовным делам, исполнения поручений следственных органов, качество ведомственного контроля). Эффективность внесенных актов прокурорского реагирования» (п. 5.4.)¹⁷.

Следует отметить, что «Положение о применении общих подходов при подготовке и проведении проверок деятельности прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратур» утверждено Генеральным прокурором РФ, в связи с чем различные информационные письма и иные организационно-методические документы нижестоящих прокуроров, содержащие рекомендации об ограничении предмета надзора и сокращении задач уполномоченных прокуроров не имеют юридической силы и не подлежат применению.

Вместе с тем наличие указанных выше положений в организационно-распорядительных документах еще не является бесспорным свидетельством истинности данного подхода. В то же время следует признать тот факт, что практика прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности, в т.ч. по выявлению и раскрытию преступлений, пока не могла обходиться без такого содействия оперативно-розыскных органов со стороны уполномоченных прокуроров. Иными словами, несмотря на тенденции к ограничению роли прокурорского надзора в оперативно-розыскной деятельности, прокурорское содействие оперативно-розыскным органам в выявлении и раскрытии преступлений по-прежнему остается актуальным и востребованным.

Очевидно, что функцию прокурорского надзора нельзя рассматривать в отрыве от иных, установленных Законом для прокуратуры РФ функций, в частности, от функции уголовного преследования и координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, выполнение которых не может быть реализовано посредством одной только правозащитной деятельности.

Полагаем, что в поиске решения вопроса о роли прокуратуры в обеспечении исполнения оперативно-розыскными органами требований закона выявлять и раскрывать преступления¹⁸, особого внимания заслуживает позиция О.Д. Жука, который высказался о существовании, наряду с уголовным, *оперативно-розыскного преследования*. При этом он указал, что опыт деятельности органов прокуратуры, где в дальнейшем успешно осуществлялось уголовное преследование по делам о преступлениях, предусмотренных ст. 210 УК РФ, и о преступлениях, совершенных участниками организованных преступных сообществ, свидетельствует о том, что прокурор не может устраняться от оперативно-розыскного преследования¹⁹. Изложенную точку зрения указанный автор подтверждает ярким примером, когда вмешательство уполномоченного прокурора, выразившееся в даче указаний скоординировать деятельность оперативно-розыскным органам различных правоохранительных ведомств, осуществляющим параллельные оперативные разработки в отношении одного организованного преступного сообщества, привело к его нейтрализации. Представляется, что без такого вмешательства прокурора

положительный результат был бы недостижим, поскольку в силу сложившихся в оперативно-розыскной деятельности традиций различные оперативно-розыскные органы «не делятся» между собой оперативной информацией²⁰.

Анализируя различия в позициях ученых по вопросу необходимости содействия выполнению задач оперативно-розыскной деятельности по выявлению и раскрытию преступлений мерами прокурорского надзора, а также складывающиеся на практике тенденции, следует признать, что данная проблема не нашла своего окончательного разрешения. Однако мы склоняемся к мнению о необходимости усиления роли прокуратуры в сфере прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности, поскольку существующие угрозы правопорядку и безопасности в нашей стране обуславливают достаточно высокие запросы общества и государства к деятельности правоохранительных органов, в т.ч. и прокуратуры по борьбе с преступностью и не позволяют сводить ее роль только к выполнению правозащитной деятельности в отрыве от правоохранительной.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 33, ст. 3349; 2013. № 51, ст. 6689.

² См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 17, ст. 892; № 33, ст. 1912 (утратил силу).

³ См., например: Выписка из Протокола № 9 заседания коллегии Генеральной прокуратуры РФ «О практике прокурорского надзора за исполнением Федерального закона от 17 сентября 1997 г. «Об оперативно-розыскной деятельности»»; п. 1 Решения расширенного заседания коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 30 января 2004 г.; п. 2 Решения расширенного заседания коллегии Генеральной прокуратуры РФ от 3 февраля 2006 г.; п. 10 Решения коллегии Генеральной прокуратуры РФ от 19 февраля 2008 г.; п. 8 Решения коллегии Генеральной прокуратуры РФ от 25 февраля 2009 г.; п. 6.4 Решения коллегии Генеральной прокуратуры РФ от 30 июля 2013 г. и др.

⁴ См. ст. 21 в редакции Федерального закона от 5 января 1999 г. № 6-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности».

⁵ Бессарабов В.Г., Хуторецкий Р.Б. Участие российской прокуратуры в правотворческой деятельности. М., 2006. С. 21.

⁶ Бессарабов В.Г., Кашаев К.А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. М., 2007. С. 123.

⁷ См.: Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» / под общ. ред. Ю.И. Скуратова. М., 1996. С. 100.

⁸ См.: Захарцев С.И., Пахунов А.М. Организация прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью // Российский следователь. 2012. № 9.

⁹ См. ст. 2, 14 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (в ред. от 21 декабря 2013 г.).

¹⁰ См.: Никитин Е.Л., Дытченко Г.В. Прокурорский надзор за законностью проведения и документирования оперативно-розыскных мероприятий: учебное пособие. СПб., 2013. С. 73.

¹¹ См.: Соловьев А.Б., Токарева М.Е., Халиуллин А.Г. Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании преступлений. М., 2000. С. 110–111.

¹² См.: Козусев А.Ф. Прокурорский надзор за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности: современные проблемы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 310.

¹³ См.: Козусев А.Ф. Проблемы правового регулирования прокурорского надзора, судебного и ведомственного контроля за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности. М., 2002. С. 40–44.

¹⁴ Приказ Генерального прокурора РФ от 25 апреля 2000 г. № 56 «Об организации надзора за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»; Приказ Генпрокуратуры РФ от 21 декабря 2007 г. № 207 «Об организации прокурорского надзора за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁵ Примеры приводятся по материалам практики, предоставленным для исследования соответствующими органами прокуратуры по запросу Санкт-Петербургского юридического института (филиал) Академии Генеральной прокуратуры РФ.

¹⁶ Аналитическая справка прокуратуры Краснодарского края от 11 февраля 2011 г. «Обобщение практики борьбы с организованной преступностью за период 2010 – январь 2011 года».

¹⁷ Положение о применении общих подходов при подготовке и проведении проверок деятельности прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратур, утвержденное Приказом Генерального прокурора РФ от 7 февраля 2013 г. № 58.

¹⁸ См. ст. 2 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (в ред. от 21 декабря 2013 г.).

¹⁹ См.: Жук О.Д. Уголовное преследование по уголовным делам об организации преступных сообществ (преступных организаций), участии в них и о преступлениях, совершенных этими сообществами (современные проблемы теории и практики): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 126–128.

²⁰ См.: Там же.

В.Ю. Стельмах

ПРАВОВАЯ СУЩНОСТЬ ФИЗИЧЕСКОГО, ФАКТИЧЕСКОГО И УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ЗАДЕРЖАНИЯ

В статье обосновывается необходимость внесения изменений в уголовно-процессуальное законодательство путем помещения норм о физическом задержании по подозрению в совершении преступления в главу о возбуждении уголовного дела.

Ключевые слова: уголовное судопроизводство, предварительное расследование, меры принуждения, фактическое и процессуальное задержание.

V.Yu. Stelmach

LEGAL NATURE OF THE PHYSICAL, FACTUAL AND PROCEDURAL CRIMINAL DETENTION

The author believes that the physical arrest is not the first stage of the procedure and does not have with him the immediate causation. Proposes to amend the criminal procedure law, putting the rules on physical detention on suspicion of a chapter on the criminal case.

Keywords: criminal proceedings, the preliminary investigation, enforcement, factual and procedural detention.

Задержание лица по подозрению в совершении преступления является мерой уголовно-процессуального принуждения. Несмотря на длительный срок существования и большое число исследований, некоторые вопросы до настоящего времени не получили однозначной оценки (в частности, соотношение и разграничение фактического и процессуального задержания, а также момент начала исчисления срока задержания). Их нерешенность на теоретическом уровне вызывает сложности при применении задержания в практической деятельности. Поскольку названные вопросы тесно связаны и взаимообусловлены, рассматривать их возможно только в системной связи.

В п. 11 ст. 5 УПК РФ задержание подозреваемого определяется как мера процессуального принуждения, применяемая органом дознания, дознавателем, следователем на срок не более 48 ч с момента фактического задержания лица по подозрению в совершении преступления. Согласно п. 15 ст. 5 УПК РФ под моментом фактического задержания законодатель понимает момент производимого в порядке, предусмотренном данным Кодексом, фактического лишения свободы передвижения лица, подозреваемого в совершении преступления. Основания задержания подозреваемого перечислены в ст. 91 УПК РФ, процессуальный порядок раскрыт в ст. 92 УПК РФ, где, в частности, установлено, что протокол задержания должен быть составлен в срок, не превышающий 3 ч с момента доставления подозреваемого в орган дознания или к следователю.

Буквальное толкование данных норм позволило ряду процессуалистов сделать вывод, что фактическим задержанием является непосредственное лишение лица свободы передвижения, следовательно, фактическое задержание — это первый этап задержания процессуального. Отсюда с необходимостью следует второй вывод: срок процессуального задержания должен исчисляться с момента

© Стельмах Владимир Юрьевич, 2015
Кандидат юридических наук, преподаватель кафедры уголовного процесса (Уральский юридический институт МВД России); e-mail: vlstelmah@mail.ru

физического, т.е. «уличного» задержания лица¹. Другие ученые полагают, что срок процессуального задержания следует отсчитывать с момента доставления задержанного к следователю². Однако при этом они не оспаривают того, что процессуальное задержание является прямым и непосредственным продолжением фактического. При таком подходе аргументация в пользу исчисления срока задержания с момента доставления лица к следователю выглядит не очень убедительной, поскольку в ее основе лежат в основном организационные аспекты.

Думается, однако, что отождествление фактического и физического задержания необосновано. Содержащееся в Законе понятие «фактическое задержание» неоднозначно и допускает различные интерпретации. Думается, что в определении, сформулированном в п. 15 ст. 5 УПК РФ, можно выделить два ключевых момента. Во-первых, это указание на то, что задержание производится в порядке, предусмотренном УПК РФ. Как известно, сфера действия данного Кодекса – процессуальная деятельность, возникающая, как минимум, после получения повода для возбуждения уголовного дела. В то же время «уличное» задержание, как правило, происходит до получения такого повода, и сведения, полученные после такого задержания, как раз становятся поводом для возбуждения уголовного дела. Во-вторых, в приведенной дефиниции законодатель говорит о лице, подозреваемом в совершении преступления. Системный способ толкования законодательных норм приводит, как представляется, к однозначному выводу, что термин «подозреваемый» должен использоваться так же, как и в других нормах УПК РФ, – для обозначения участника уголовного судопроизводства, появляющегося в юридическом смысле только после возбуждения уголовного дела. Такого участника (еще раз подчеркнем – в юридическом, а не в физическом смысле), во время «уличного» задержания нет и не может быть.

Физическое задержание осуществляется не должностным лицом, осуществляющим производство по уголовному делу (дознавателем или следователем), а иными сотрудниками полиции, которые не имеют права на возбуждение уголовного дела (оперативными и участковыми уполномоченными полиции, нарядами строевых подразделений патрульно-постовой службы, вневедомственной охраны, дорожно-патрульной службы ГИБДД и т.д.). Их задача в данный момент – неосуществление уголовно-процессуальной деятельности, а пресечение преступления и лишение лица физической возможности продолжить свои действия либо скрыться. Еще раз отметим, что правом официальной квалификации содеянного, выражающейся в возбуждении уголовного дела, такие сотрудники правоохранительных органов не обладают. Более того, физический захват может производить и гражданское лицо, защищающее себя или других лиц от посягательства. Такие лица в принципе не имеют и не могут иметь никаких полномочий на проведение какой-либо процессуальной деятельности. Лица, производящие физический захват, зачастую руководствуются непосредственными впечатлениями о действиях того, кого они задерживают. Их квалификация этих действий однозначно является неофициальной, при этом она может быть и ошибочной (например, случайный прохожий или даже сотрудник правоохранительного органа может расценить какие-либо действия лица как преступление, хотя в реальной действительности такие действия могут быть шуткой и т.п.). Правовой основой деятельности лица, осуществляющего физическое задержание, является не уголовно-процессуальный закон, предусматривающий задержание по подозрению в совершении преступления, а нормы такого института уголовного

права, как необходимая оборона. Именно они позволяют пресекать преступления любому лицу, как гражданскому, так и сотруднику правоохранительного органа. Лица, подвергнутые физическому задержанию, не обязательно должны быть задержаны в порядке, предусмотренном ст. 91 УПК РФ.

Процессуальное задержание осуществляется не тогда, когда лицо застигнуто при совершении преступления, и отнюдь не для пресечения преступной деятельности данного лица, оно производится следователем для обеспечения своей деятельности по установлению истины в ходе предварительного следствия, устранения возможности оказания задерживаемым лицом помех расследованию (давления на участников процесса, уничтожения или фальсификации доказательств, уклонения от явок для участия в процессуальных действиях, изменения места жительства). Следователь, производящий процессуальное задержание, не только не присутствует при совершении лицом деяния, но и не является очевидцем или активным участником этих событий.

Думается, что физическое задержание нельзя считать составной частью процессуального, поскольку оно имеет совершенно иную правовую природу и основания, между физическим и процессуальным задержанием отсутствует прямая причинно-следственная связь.

Представляется очевидной полная невозможность детально регламентировать процесс физического захвата, а также установить его конкретный срок. Например, в данный срок должно включаться время нахождения задержанного лица в месте, отдаленном от дислокации правоохранительного органа, и транспортировки задержанного в указанный орган. Как физическое задержание может квалифицироваться такое состояние, когда лица, фактически подозреваемые в совершении преступления (например, террористы, взявшие заложников) блокированы в определенном месте, еще не задержаны, но лишены свободы передвижения за пределами соответствующего помещения. Наконец, еще одним случаем (хотя и очень спорным) физического задержания может расцениваться проведение в отношении лица негласных оперативно-розыскных мероприятий (например, скрытого наблюдения), если при этом предусмотрена возможность задержания лица в случае его попытки воспользоваться транспортом дальнего следования и т.п. Хотя лицо не знает о производимом в отношении него наблюдении, фактически свобода его передвижения контролируется и может быть ограничена в любой момент помимо его воли. Вместе с тем совершенно очевидно, что ни один из перечисленных случаев нельзя расценивать как процессуальное задержание.

В связи с изложенным можно констатировать, что физическое задержание не является составной частью уголовно-процессуального института задержания. Более того, анализ норм различных отраслей права позволяет сделать вывод о том, что в настоящий момент существует только материально-правовая основа «предпроцессуального» задержания лица в совершении преступления в виде норм уголовного закона о необходимой обороне. Процессуальной же основы такого задержания на сегодняшний день не имеется. Это серьезный парадокс и пробел в действующем законодательстве. Административное право, регулируя пресечение правонарушений, менее опасных, по сравнению с уголовными преступлениями, предусматривает достаточно детальный порядок задержания за эти правонарушения.

Федеральные законы, регламентирующие деятельность правоохранительных органов, предусматривают их общую обязанность выявлять и пресекать пре-

ступления (например, п. 2 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. от 12 февраля 2015 г.)³, п. «г» ст. 12 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» (в ред. от 22 декабря 2014 г.)⁴), а также право осуществлять задержание граждан за совершение преступлений (например, п. 1 ч. 2 ст. 14 Федерального закона «О полиции»). Однако в данных нормативных актах указано, что такое задержание производится в порядке, предусмотренном уголовно-процессуальным законодательством. Таким образом, данные законы не вводят какие-то самостоятельные нормы о задержании за совершение преступления, а лишь дублируют положения УПК РФ применительно к соответствующим правоохранительным органам. Цель такой законодательной конструкции состоит не в установлении каких-либо самостоятельных процедурных правил, а в концентрации в одном нормативном акте всех прав и обязанностей того или иного правоохранительного органа во всех сферах его деятельности.

Не решает проблемы и то обстоятельство, что в указанных законах предусмотрена возможность применения сотрудниками правоохранительных органов физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия при пресечении преступления. Данные нормы регламентируют только возможность силового воздействия на нарушителя, однако не дают ответов на вопросы относительно юридической природы задержания и правового статуса задержанного.

Законодательство об оперативно-розыскной деятельности перечисляет оперативно-розыскные мероприятия, но не содержит самостоятельных норм о возможности задержания лиц в ходе их проведения.

Таким образом, в настоящий момент в Российской Федерации отсутствует процессуальная основа задержания при выявлении признаков уголовного преступления. Уголовно-процессуальное законодательство в качестве такой основы рассматриваться не может, поскольку оно в вопросе задержания подозреваемого «включается» только после возбуждения уголовного дела и распространяется на действия следователя, ведущего производство по уголовному делу. Не случайно в практической деятельности задержание лица за совершение преступления часто «маскируется» под административное задержание, когда сотрудники правоохранительных органов указывают в рапортах, что ими было замечено лицо, совершающее административное правонарушение, именно за это правонарушение оно было задержано, и лишь впоследствии случайно были обнаружены признаки того или иного преступления. Такой подход, конечно, неприемлем, однако используется он вынужденно, в силу отсутствия правил, регламентирующих порядок действий сотрудников правоохранительных органов при выявлении в действиях тех или иных лиц признаков преступления.

Кроме того, при задержании лица фактически за совершение преступления часто используется по аналогии инструментарий административного права (лицо помещается в камеру административно-задержанных, на него составляется протокол об административном правонарушении и т.п.). Подобные действия противоречат как КоАП РФ, так и подзаконным правовым актам, запрещающим использовать нормы административного права в деятельности, направленной на выявление уголовных преступлений, однако осуществляются они не из-за правовой неграмотности сотрудников правоохранительных органов или сознательного игнорирования ими требований закона, а в силу отсутствия необходимой процедуры.

Одна из основных проблем состоит в определении отраслевой принадлежности «допроцессуального» задержания лица за совершение преступления. Очевидно, что оно не может быть отнесено к сфере оперативно-розыскной деятельности, поскольку преступления выявляются не только в результате проведения оперативно-розыскных мероприятий. Такое задержание невозможно расценивать и в качестве административной деятельности, поскольку последняя изначально не направлена на выявление преступлений. Целесообразнее отнесение физического («допроцессуального») задержания к сфере уголовного процесса, примерно так же, как УПК РФ регламентирует доследственную проверку материала на стадии возбуждения уголовного дела. При этом физическое задержание необходимо отграничить от процессуального, посвятив физическому задержанию отдельную норму закона, из содержания которой должно ясно усматриваться, что физическое задержание не может расцениваться как первый этап процессуального задержания.

Очевидно, что регламентация физического задержания не может быть такой же подробной, как процессуального.

Думается, что она должна включать в себя следующие принципиальные положения:

1) саму возможность любого лица, в т.ч. сотрудника правоохранительного органа, производить задержание лиц при наличии в их действиях признаков преступления;

2) необходимость доставления задержанного в разумный и при этом максимально возможно короткий срок в правоохранительный орган;

3) возможность зачета времени физического задержания в срок уголовного наказания (по аналогии с тем, как в срок наказания засчитывается время действия меры пресечения, которая не является уголовным наказанием, но имеет сходный фактический режим).

Для правильного определения момента начала срока задержания лица по подозрению в совершении преступления процессуальное задержание следует рассматривать в двух аспектах: фактическом и юридическом.

Фактический момент задержания – это не физическое лишение свободы лица, а доставление задержанного к должностному лицу, правомочному составлять протокол задержания в порядке ст. 91, 92 УПК РФ (следователю или дознавателю). Если понимать фактическое задержание в этом смысле, становится совершенно обоснованным требование законодателя в максимально короткий срок принять решение о юридическом оформлении задержания, поскольку следователь знает о самом факте задержания, об обстоятельствах выявленного преступления, зафиксированным в представленном ему материале, и имеет реальную возможность оценить данный материал, степень достоверности сведений о причастности лица к совершению преступления, фактическую необходимость задержания исходя из обстоятельств преступления и характеристики лица.

Юридический момент задержания – это принятие соответствующего решения следователем или дознавателем. Оно выражается в составлении протокола задержания лица по подозрению в совершении преступления. После составления протокола задержания и ознакомления с ним задержанного данное лицо и получает процессуальный статус подозреваемого в совершении преступления.

Таким образом, срок процессуального задержания должен исчисляться не с момента физического задержания лица, а с момента его доставления к следова-

телу (фактического задержания). Думается, что такие правила должны быть закреплены непосредственно в уголовно-процессуальном законе.

¹ См., например: *Арестова Е.Н.* Проблемы задержания подозреваемого по УПК РФ и по федеральному закону «О полиции» // *Российский следователь*. 2013. № 1. С. 18–19; *Мельников В. Ю.* Задержание подозреваемого: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2004. С. 5; *Панюкин А.М.* Задержание подозреваемого в уголовном судопроизводстве // *Актуальные проблемы российского права*. 2013. № 4. С. 83–90; *Шабанов П.Н.* Задержание подозреваемого и домашний арест как меры процессуального принуждения // *Правовая наука и реформа юридического образования*. 2012. № 2 (25). С. 174–175; *Шпилев В.Н.* Содержание и формы уголовного судопроизводства // *Уголовное судопроизводство*. 2006. № 2. С. 48–49.

² См., например: *Лубшев Ю.Ф.* Адвокат в уголовном деле: учебник. 2-е изд. / под ред. И.Б. Мартковича. М., 2010. С. 367; *Тешебаев Э.* Соблюдение срока задержания лица по подозрению в совершении преступления // *Закон и право*. 2011. № 7. С. 78–79.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 900; *Российская газета*. 2015. 16 февр.

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 15, ст. 1269; 2014. № 52, ч. 1, ст. 7557.

Н.Н. Шведова

КРИМИНАЛИСТИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ ДОКУМЕНТОВ: РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

Статья посвящена историко-методологическому анализу одного из разделов криминалистической техники — криминалистического исследования документов, а также современному состоянию некоторых его видов. Рассматривается основная проблематика современных криминалистических исследований документов. Уделяется внимание одному из дискуссионных вопросов экспертно-криминалистической деятельности — определению конкретного экземпляра цветного печатающего устройства по проставляемым им в документе «скрытым меткам».

Ключевые слова: криминалистическое исследование документов, способ документирования, рукописный способ, полиграфический способ, знакопечатающие устройства, электрофотографический аппарат, техническая подделка подписей.

N.N. Shvedova

FORENSIC EXAMINATION OF DOCUMENTS: RETROSPECTIVE ANALYSIS AND CURRENT STATE

The article is devoted to historical and methodological analysis of one of the sections forensic technology: forensic research documents, as well as the modern state of some of its species. In the article the main problems of modern criminological research documents. Attention is paid to one of the questions for discussion forensic activities: identifying specific instance of a colour printer device put them in the document “hidden labels”.

Keywords: forensic examination of documents, the method of documenting, cursive, print method, inkjet printer, electrophotographic apparatus, technical fake signatures.

История фальсификации различных документов в противоправных целях сопровождает всю историю человеческой цивилизации, о чем свидетельствует эволюция способов документирования информации и связанных с ним способов подделки. Взаимосвязь этих явлений послужила основой для разработки научных средств и методов исследования документов при установлении фактов и обстоятельств совершения различных подлогов.

© Шведова Наталья Николаевна, 2015

Кандидат юридических наук, доцент, начальник учебно-научного комплекса экспертно-криминалистической деятельности (Волгоградская академия МВД России); e-mail: nshvedova@yandex.ru

Многообразие существующих документов исторически обусловлено возникновением и развитием всех известных способов документирования, которые условно делятся на две большие группы: «традиционные» и «технотронные»¹. С учетом принятой в криминалистике терминологии более удачным, на наш взгляд, будет деление способов документирования информации на «рукописные» и «нерукописные».

Известно, что самой первой технологией запечатления информации на материальном носителе был т.н. начертательный способ фиксации. Он заключался в нанесении каких-либо знаков или изображений на подложку с помощью специально приспособленного орудия и неразрывно связан с развитием письменности. Появление первых письменных документов, например завещаний, неизбежно повлекло их использование в противоправных целях, а борьба с всевозможными подлогами нашла свое отражение в источниках древнеримского права. Распространение бумаги, изобретенной в Китае во II в. до н.э. и к XIV в. завоевавшей весь мир, послужило толчком к совершенствованию не только орудий письма – от птичьих перьев до авторучек «Parker», но и чернил – от железоголлоуных, ализариновых и кампешевых до чернил на основе синтетических (анилиновых) красителей. А изобретение в 1938 г. венгерским журналистом Йозефом Ласло Биро шариковых ручек, в которых перо было заменено вращающимся шариком, стало революционным для рукописного способа документирования, который является преобладающим до сих пор.

Однако низкая производительность данного способа фиксации информации неизбежно привела к разработке более совершенных средств документирования и в первую очередь – к появлению полиграфической техники. Одним из первых свидетельств использования печатных форм для повторения необходимых пиктограмм-рисунков были найдены при раскопках древнейших очагов цивилизации – государств Западной Азии (Ур, Урук, Лагаш), существовавших в IV–III вв. до н.э., которые представляли собой формы-штампы в виде небольших цилиндров с рельефным рисунком².

Приблизительно в VII в. в Корею с целью получения оттисков текстовой и изобразительной информации на странице пергамента или бумаги был использован способ переноса краски с рельефных монолитных печатных форм, изготовленных ручным гравированием на деревянной поверхности. Данный способ был достаточно трудоемким, поэтому уже в XI в. в Китае появилась первая технология составления печатных форм из отдельных литер, которая не только ускорила процесс подготовки печатной формы, но и позволяла использовать литеры многократно. Такой технологический прием привел к появлению первых документов, выполненных средствами полиграфии.

Существенный прогресс полиграфического способа документирования связан с именем немецкого изобретателя И. Гуттенберга³, главными детищами которого стали устройство для отливки металлических литер и печатный станок. Примерно со второй половины XIX в. появились первые строкоотливные машины – лино типы, конструктивные особенности которых нередко отображались в отпечатанных документах, что позволяло решать криминалистические задачи в отношении тех из них, которые попадали в сферу уголовного судопроизводства. Среди них – поддельные деньги, облигации, векселя и другие документы, изготовленные полиграфическим способом, что наряду с другими обстоятельствами свидетельствовало о повышении квалификации преступного мира и требовало

ответных мер противодействия от предназначенных для этого государственных органов.

Именно на период с конца XIX в. до первых десятилетий XX в. приходится процесс активного внедрения достижений науки и техники в практику борьбы с преступностью. Первоначально это была т.н. «уголовная техника», «полицейская наука», которая усилиями выдающихся ученых-криминалистов Г. Гросса и А. Рейсса стала приобретать черты будущей науки криминалистики.

В своем курсе лекций «Научная техника расследования преступлений», изданном в России в 1912 г., Р.А. Рейсс уделяет значительное внимание различным аспектам исследования документов. В разделе «Общие замечания об исследовании документов» им перечисляются не только объекты исследования (письменные акты частного оборота, денежные знаки, печати, штампы и др.), но и указываются смежные области «научно-судебной проверки» — природа и происхождение анонимных писем, шифрованных документов и текстов, написанных невидимыми чернилами⁴. По его мнению, главными задачами, решаемыми при исследовании документов, являются: установление способа изменения первоначального содержания документов, однородности чернил, которыми выполнены различные фрагменты документа, определение времени выполнения всего документа и его частей, установление подлинности происхождения оттисков печатей и штампов, установление факта выполнения части текста «невидимыми» чернилами. Особое внимание Рейсс обращал на исследование материалов документов — бумаги и чернил различной природы, а описанные им свойства различных сортов бумаги и красящих веществ, а также рекомендации по защите документов от подделки — представляют интерес и для современных судебных экспертов⁵.

Отрывочные сведения об особенностях исследования подложных документов имеются также в труде Ганса Гросса «Руководство для судебных следователей как система криминалистики»⁶, где автор впервые упоминает о лицах, сведущих в исследованиях письменных документов, называя их «микроскопистами»⁷. Однако зарубежным ученым-криминалистами XIX в. все-таки не удалось достаточно глубоко изучить теоретические и методические вопросы исследования документов в целях получения криминалистически значимой информации для судопроизводства.

Фундаментальный вклад в развитие этого направления криминалистики сделал наш соотечественник Е.Ф. Буринский, разработавший целую систему приемов и методов работы с документами для получения судебных доказательств не только в уголовном, но и в гражданском судопроизводстве. Творчески переработав основные приемы фотографической фиксации окружающей действительности, он заложил основы судебной фотографии как совокупности способов получения информации о событии преступления путем применения специальных технических средств и методов.

Е.Ф. Буринский впервые обратил внимание на документ как на носитель комплекса свойств, имеющих значение для установления истины по расследуемому событию — особенностей письма исполнителя рукописного текста, свойств подложки документа, материалов письма и влияние на них агрессивных факторов и умышленного изменения. В целом научная деятельность Е.Ф. Буринского заложила методологическую базу не только для развития технико-криминалистических исследований документов, но и судебного почерковедения,

спрогнозировав появление судебно-почерковедческой диагностики, основанной на взаимозависимости высшей нервной деятельности человека и его почерка, что не могло не сказаться на развитии отечественной криминалистической науки и практики с конца XIX столетия до наших дней.

Процесс накопления эмпирического зарубежного и отечественного опыта применения научно-технических средств в борьбе с преступностью привел к тому, что ряд ученых предприняли попытки его научного анализа и обобщения для выработки дальнейшего направления развития науки криминалистики вообще и криминалистического исследования документов в частности.

Основные теоретические и методологические положения криминалистического исследования документов впервые были определены и сформулированы другим известным отечественным ученым-криминалистом Н.В. Терзиевым (Порошиным). В 1949 г. им были даны понятия предмета и системы криминалистического исследования документов, которые до сих пор не потеряли своего научного и практического значения⁸, а предложенные классификации объектов и задач исследования документов стали отправной точкой формирования методологической базы одного из востребованных в настоящее время видов судебно-экспертных исследований – технико-криминалистической экспертизы документов.

Свою лепту в разработку некоторых методических положений криминалистического исследования документов внес и ведущий ученый-криминалист второй половины XX в. Р.С. Белкин. Одна из первых его научных работ была посвящена вопросам исследования документов, выполненных полиграфическим способом⁹, в которой подробно рассмотрены особенности криминалистического исследования полиграфической продукции, ставшие основой соответствующей экспертной методики.

Полиграфическая продукция как объект криминалистического исследования постоянно интересовала многих ученых, но наибольший вклад в становление методической базы экспертных исследований данного рода документов внес С.Д. Павленко. Им в 60–70 гг. XX в. опубликована серия научно-методических работ¹⁰, в которых автор не только подробно рассмотрел основные виды полиграфической печати и особенности изготовления различных печатных форм, но и указал факторы, влияющие на отображение их внешнего строения в отпечатках.

Возвращаясь к историческому анализу способов фиксации информации на различных носителях, необходимо заметить, что параллельно с полиграфическим производством развивалась технология машинописного документирования. В начале XVIII в. идея английского инженера Генри Милля о последовательном движении литер для воспроизведения текста на бумаге легла в основу создания первых пишущих машин. Уже во второй половине XIX в. широкое распространение получили механические пишущие машины марки «Ремингтон», «Ундервуд», а к середине XX в. ведущие мировые фирмы-изготовители перешли на выпуск электромеханических и электронных пишущих машин. Документы, выполненные машинописным способом, нередко становились объектами криминалистических экспертиз, которыми решались классификационные, диагностические и идентификационные задачи в целях установления обстоятельств, имеющих значение для расследования уголовных дел, а также при рассмотрении гражданских исков. Так, например, В.М. Колдаев приводит пример одного из первых успешных идентификационных исследований машинописного текста

письма, которое было вещественным доказательством по делу об отравлении в 1910 г. генерала В.Д. Бутурлина, проживавшего в Петербурге¹¹. Экспертное исследование этого документа проводили одни из наиболее известных ученых того времени – Д.И. Менделеев и А.А. Поповицкий, а их научно обоснованные выводы стали существенным подспорьем для следствия и одним из источников доказательств при рассмотрении дела в суде.

Появление новых цифровых технологий получения, обработки и хранения информации на магнитных носителях привело к необходимости создания устройств вывода этой информации на привычный твердый носитель – бумагу. В 1982 г. корпорация IBM приступила к выпуску первых игольчатых принтеров, обеспечивающих воспроизведение изображений путем формирования матричных точек, наносимых на бумагу кончиками стержней, ударяющих по красящей ленте¹². Несмотря на недостатки, присущие данным принтерам, они долгое время были лидирующими при составлении нерукописных документов, постепенно вытесняя из этого процесса пишущие машины. И до сих пор в употреблении находится целый ряд печатающих устройств (некоторые модели контрольно-кассовых аппаратов, принтеров для заполнения различного рода бланков), в которых реализован принцип игольчатой печати.

Существенный вклад в разработку методических основ криминалистического исследования документов, выполненных с помощью различных знакопечатающих устройств, внесла известный ученый-криминалист В.М. Палий, чья фундаментальная работа «Криминалистическое исследование документов, изготовленных на знакопечатающих устройствах»¹³ стала переходным научным исследованием между работами, посвященными классической методике исследования документов, изготовленных с помощью литерных знакопечатающих устройств (пишущих машин), и последующими разработками в области исследования текстов, выполненных с помощью устройств цифровой печати (принтеров). Среди таких научных исследований особое место занимает монографическое исследование С.Б. Шашкина¹⁴, в котором он сформулировал новые методологические подходы к идентификации средств полиграфической и оргтехники, оценке заключения эксперта по результатам исследования документов, использованию возможностей экспертизы в целях розыска средств полиграфической, оргтехники и установления лиц, причастных к незаконному их применению.

Однако до настоящего времени не все проблемы исследования документов, выполненных современными средствами репрографии и знакопечатающих устройств, можно считать решенными в силу различных причин. Одним из наиболее острых остается вопрос о возможности проведения идентификационных исследований подписей в копиях документов, изготовленных электрофотографическим способом. Анализ практики показывает, что в подавляющем большинстве заключений по судебно-почерковедческой экспертизе в отношении электрофотографических изображений подписей эксперты проводят идентификационные исследования по тем же принципам, что и в отношении рукописных почерковых объектов, и нередко формулируют выводы в категорической форме. При этом упускается из внимания то обстоятельство, что данный способ воспроизведения изображений не позволяет исключить факт технической подделки подписей: компьютерного монтажа, копирования на просвет, использования графопостроителей и др. Данное обстоятельство создает целый ряд условий для

экспертных ошибок, т.к. средства современной компьютерной техники позволяют составить электронный документ путем монтажа файлов с изображениями подлинных подписей, записей, оттисков печатей и иных реквизитов. Причем распечатки такого «смонтированного» файла выглядят как прямые копии с единого оригинала документа, что вполне может ввести эксперта-почерковеда в заблуждение. Следовательно, если вопрос об отсутствии признаков технической подделки подписи в электрофотографических копиях документов решить однозначно невозможно, проведение идентификационного исследования по таким объектам должно быть исключено.

Другая проблема методического характера касается установления тождества цифрового печатающего и копировально-множительного устройства по изображениям на документах, изготовленных с их помощью.

Так, например, при получении изображения способом струйной печати не происходит непосредственного контактного взаимодействия между печатающим узлом и воспринимающим краску материалом (бумагой). Следовательно, распечатка документа на струйном принтере не является следом-отображением рабочей поверхности печатающего узла и не может быть идентифицирована по аналогии с отпечатком печатной формы или следом пальца руки по индивидуальным особенностям внешнего строения.

Имеющиеся на сегодняшний день исследования в этой области¹⁵ свидетельствуют, что в штрихах изображений можно выявить ряд признаков, имеющих групповое значение, таких как количество используемых при печати цветов, наличие и форма точек-сателлитов, форма и характеристика краев отдельного дискретного элемента, а также степень равномерности распределения дискретных элементов различных по цвету красящих веществ.

Выявление вышеуказанных морфологических признаков при микроскопическом исследовании штрихов изображений позволяет не только сгруппировать несколько документов по общим признакам, но и дифференцировать их для определения группы марок (моделей) струйных принтеров, использующих различные технологии нанесения изображений, что немаловажно для установления обстоятельств серийного изготовления поддельных документов способом струйной печати¹⁶.

Несколько иначе решается проблема идентификационных исследований электрофотографических копировально-множительных аппаратов по отпечатанным с их помощью документам. Для достижения этой цели, как правило, используются закономерности отображения на запечатываемых материалах дефектов поверхности фоторецептора, которые возникают в результате длительной или небрежной эксплуатации копира (принтера). Такие дефекты отображаются на бумаге в виде пятен различной конфигурации, штрихов, линейных полос, образованных скоплением красящего вещества (тонера). Идентификационный период этих признаков ограничен временем с момента их появления до ремонта или замены картриджа с фоторецептором. В течение этого периода форма, размеры, положение и взаиморасположение отобразившихся на бумаге дефектов фоторецептора образуют комплекс индивидуализирующих его признаков, что позволяет решить вопрос о выполнении исследуемого документа с использованием одного и того же картриджа с фоторецептором при условии достаточного количества и сопоставимости сравнительных образцов.

Однако описанная методика дает неплохие результаты лишь при исследовании монохромных изображений, но в условиях современной экспертной практики этого явно недостаточно для решения идентификационных задач в отношении большого числа поддельных документов, выполненных на цветных электрофотографических печатающих устройствах. Возможности использования в идентификационных целях т.н. «скрытых меток», проставляемых некоторыми цветными электрофотографическими аппаратами, в настоящее время ограничены из-за отсутствия надежного программного средства декодирования данных «меток». Известно, что существующие официальные программы декодирования указанной маркировки пока не доступны для экспертно-криминалистических подразделений органов внутренних дел России, что позволяет считать любые другие средства и приемы ее расшифровки нелегитимными и непригодными для обоснования экспертного вывода.

Приведенные в настоящей статье спорные моменты проведения диагностических и идентификационных исследований документов являются очевидным свидетельством закрепленной в Законе¹⁷ необходимости обязательного обоснования экспертных выводов положениями, обоснованность и достоверность которых базируются на общепринятых научных и практических данных.

¹ См.: *Ларьков Н.С.* Документоведение: учебное пособие. М., 2008. С. 95.

² См.: *Ситников В.П.* Издательское дело: Основы. История. Взаимосвязь техники и технологии. М., 2002. С. 15–17.

³ См.: Там же. С. 24–25.

⁴ См.: *Рейсс Р.А.* Научная техника расследования преступлений: курс лекций, прочтенных в г. Лозанне профессором Рейссом чинам русского судебного ведомства летом 1911 года /под ред. С.Н. Трегубова. СПб., 1912. С. 100.

⁵ См.: Там же. С. 104–105, 112.

⁶ См.: *Гросс Г.* Руководство для судебных следователей как система криминалистики. Новое изд., перепеч. с изд. 1908 г. М., 2002. С. 250.

⁷ См.: Там же. С. 278.

⁸ См.: *Терзиев Н.В., Эйсман А.А.* Введение в криминалистическое исследование документов. М., 1949. С. 13–24.

⁹ См.: *Белкин Р.С.* Криминалистическая экспертиза документов, выполненная типографским способом // Всесоюзная конференция криминалистов, 15–20 ноября 1949 г.: тезисы докладов. М., 1949. С. 24–25; *Его же.* К вопросу об установлении подложности фиктивных документов // Избранные труды. М., 2010. С. 16–46.

¹⁰ См.: *Павленко С.Д.* Криминалистическое исследование документов, отпечатанных способами оперативной полиграфии. Киев, 1966.

¹¹ См.: *Колдаев В.М.* Из истории практической криминалистики в России: применение научных методов работы в розыске и расследовании преступлений: факты, документы, комментарии. М., 2005. С. 94.

¹² См.: *Колесниченко О., Шарыгин М., Шишигин И.* Лазерные принтеры. СПб., 1997. С. 9.

¹³ См.: *Палий В.М.* Криминалистическое исследование документов, изготовленных на знакочечатающих устройствах. Киев, 1989.

¹⁴ См.: *Шашкин С.Б.* Основы судебно-технической экспертизы документов, выполненных с использованием средств полиграфической и оргтехники (теоретический, методологический и прикладной аспекты) // Теория и практика судебной экспертизы: сборник. СПб., 2003. С. 492–530.

¹⁵ См.: *Иванов Н.А.* О современных возможностях диагностики и идентификации средств офисной техники, реализованных на струйном и цифровом ксерографическом способах печати // Судебная экспертиза. Саратов, 2006. Вып. 1(9).

¹⁶ См.: *Шведова Н.Н., Степанов А.П.* Возможности дифференциации струйных принтеров при криминалистическом исследовании поддельных документов // Вестник Волгоградской академии МВД России. Волгоград, 2010. Вып. 4(15).

¹⁷ См.: Федеральный закон от 31 мая 2001 г. «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» (в ред. от 25 ноября 2013 г. № 317-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 23, ст. 2291; 2013. № 48, ст. 6165.

С.Б. Некенова

ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ КРИТЕРИЕВ РАЗУМНОГО СРОКА УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Статья посвящена исследованию критериев, учитываемых при определении разумного срока производства по делу с учетом прецедентной практики Европейского Суда по правам человека. Обосновывается необходимость законодательного уточнения круга критериев разумного срока судопроизводства, а также их формулировки.

Ключевые слова: общая продолжительность, правовая и фактическая сложность уголовного дела, достаточность и эффективность действий субъектов, оперативность действий, поведение заявителя.

S.B. Nekenova

DEFINITION PROBLEMS CRITERION OF REASONABLE TERM OF CRIMINAL LEGAL PROCEEDINGS

Article is devoted to research of the circumstances considered at determination of reasonable term of proceeding taking into account criteria, established by case practice of the European Court of Human Rights. The author offers separate recommendations about modification and additions in the criminal procedure legislation of the Russian Federation for the purpose of specification according to the contents and the formulation criterion of reasonable term of legal proceedings.

Keywords: general duration, legal and actual complexity of criminal case, sufficiency and efficiency of actions of subjects, efficiency of actions, behavior of the applicant.

Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»¹ ввел механизм реализации компенсационной ответственности государства за нарушения права лица на разумный срок судопроизводства. При этом установление факта нарушения права на разумный срок уголовного судопроизводства устанавливается судом, исходя из критериев, предусмотренных ч. 3 ст. 6.1 УПК РФ. Все они, за исключением такого критерия, как «общая продолжительность производства по делу», отражают качественные характеристики либо самого дела (правовая и фактическая сложность дела), либо поведения частных лиц – сторон и других участников процесса, либо качество процессуальной деятельности субъектов, ведущих уголовный процесс (достаточность и эффективность их действий). Особенность этих критериев заключается в том, что они – оценочные категории, содержание которых определяется правоприменителем в каждом случае с учетом конкретных обстоятельств хода производства по уголовному делу.

Оценочные понятия – это те, чье «содержание имеет незамкнутую структуру, всегда оставаясь открытым, и может быть установлено лишь посредством самостоятельной оценки конкретной правоприменительной ситуации со стороны лица, применяющего закон»².

«Общая продолжительность производства по делу» не относится к оценочным понятиям, поскольку она может быть определенно высчитана по срокам. Кроме

© Некенова Светлана Бадняевна, 2015

Преподаватель кафедры уголовного права и процесса Калмыцкого государственного университета, соискатель кафедры уголовного процесса и криминалистики (Волгоградский государственный университет); e-mail: <tchuzhaewa@yandex.ru>

того, использование ее в качестве критерия вряд ли имеет смысл, поскольку неясно, каким образом она может влиять на оценку разумности срока уголовного преследования³. Ведь по смыслу ч. 3 ст. 6.1 УПК РФ период уголовного преследования имеет свои границы. Началом выступает момент выдвижения подозрения или обвинения в установленном законом порядке, а окончанием – постановление приговора или прекращение уголовного преследования.

Другое дело, что уголовное преследование может «растянуться» во времени из-за того, что суд кассационной инстанции, например, отменяет вступивший в законную силу приговор или иное решение и возвращает уголовное дело прокурору в порядке ч. 1, ч. 1.2 ст. 237 УПК РФ. И хотя время нахождения уголовного дела в суде кассационной или надзорной инстанций не будет входить в период разумного срока уголовного преследования, состояние неопределенности и у обвиняемого (подсудимого) и у потерпевшего может усугубиться. В связи с этим, на наш взгляд, «общая продолжительность производства» должна закрепляться в законе не как критерий оценки периода уголовного преследования, а как *предмет* такой оценки, т.е. должна оцениваться разумность и общей продолжительности производства по делу, а не только периода уголовного преследования.

В связи с этим, думается, что периоды уголовного судопроизводства, оцениваемые с точки зрения их разумности по срокам, должны быть законодательно дифференцированы. В интересах обвиняемого (подозреваемого) периодом разумного срока уголовного судопроизводства должен выступать период уголовного преследования; в интересах потерпевшего, гражданского истца и других заинтересованных лиц – общая продолжительность производства по уголовному делу, исчисляемая со дня подачи заявления, сообщения о преступлении до постановления приговора или прекращения уголовного преследования.

Интерес представляют смыслы предусмотренных ч. 3 ст. 6 УПК РФ критериев оценки разумности срока уголовного судопроизводства. Так, российский законодатель не конкретизирует содержание такого критерия, как «правовая и фактическая сложность дела», что понятно, поскольку он, как и остальные критерии, относится к оценочным понятиям. Однако объективно существуют определенные признаки, позволяющие подразделять уголовные дела на сложные и несложные, требующие повышенных усилий и не требующие.

Такие признаки указываются в совместном постановлении Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ от 23 декабря 2010 г. № 30/64 «О некоторых вопросах, возникших при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного актов в разумный срок». К ним отнесены обстоятельства, наличие которых затрудняет рассмотрение дела в связи с необходимостью проведения ряда экспертиз, сложности этих экспертиз, необходимости допроса значительного числа свидетелей, привлечения к участию в деле иностранных лиц, необходимости применения норм иностранного права, объема предъявленного обвинения, числа подозреваемых, обвиняемых, подсудимых, потерпевших, наличия международных следственных поручений⁴.

Сложность уголовного дела – многофакторное правовое явление, которое обуславливается разнообразными причинами. Так, И.С. Смирнова выделяет три вида сложных уголовных дел: 1) многосубъектные (одно преступление и множество обвиняемых или потерпевших); 2) многоэпизодные (один обвиняемый – множество эпизодов – один потерпевший); 3) многосубъектные многоэпизодные⁵.

Как видим, в данном случае речь идет о фактической сложности дела.

М.Т. Аширбекова также выделяет не правовые, а только фактические признаки сложности уголовного дела, к которым относятся: противодействие обвиняемого (подозреваемого) расследованию; совершение преступления в условиях неочевидности; неустановление на момент возбуждения уголовного дела лица, совершившего преступление; многоэпизодность преступления; совершение нескольких преступлений, вменяемых в вину обвиняемому; совершение преступления в соучастии – группой лиц, группой лиц по предварительному сговору, организованной группой или преступным сообществом (преступной организацией)⁶.

Полагаем, что к факторам, характеризующим уголовное дело как сложное, можно отнести все приведенные обстоятельства. Тем не менее, остается неясным, что же следует подразумевать под «фактической» сложностью дела, а что – под «правовой»? И как эти понятия разграничиваются? Суды в своих решениях, как правило, либо указывают на значительную сложность дела, не конкретизируя ее вида (правовая или фактическая)⁷, либо отмечают в одном ряду правовую и фактическую сложность, не конкретизируя, в чем каждая из них заключается⁸.

Что касается правовой сложности, то она, как представляется, в уголовном судопроизводстве может быть связана только с квалификацией преступления и назначением наказания. Однако такого рода сложности, как думается, не должны по определению влиять на разумность срока производства по делу, т.к. правовая оценка установленных фактических обстоятельств дела – нормальная деятельность для правоприменительного органа, разрешающего правовой спор. Кроме того, правовая сложность обусловлена фактическими обстоятельствами дела, установление которых действительно может быть сложным по вышеперечисленным и другим причинам. Поэтому правильным было бы исключить из текста ч. 3 ст. 6.1 УПК РФ критерий «правовая сложность дела», оставив в ней как критерий только «фактическую сложность дела».

Фактическая сложность дела, устанавливаемая судом при решении вопроса о компенсации, порождает и другой критерий – достаточность и эффективность действий субъектов, осуществляющих производство по уголовному делу. Оценка достаточности и эффективности действий указанных субъектов в целях своевременного осуществления уголовного преследования или рассмотрения уголовного дела не может не соотноситься с его фактической сложностью. Соответственно оценка фактической сложности дела предшествует признанию или непризнанию действий органов предварительного следствия и суда как недостаточных и неэффективных.

Достаточность и эффективность действий субъектов, ведущих уголовный процесс, — взаимосвязанные понятия. Тем не менее, они отражают разные грани их уголовно-процессуальной деятельности.

Достаточность действий – это количество следственных и судебных действий, необходимых как для собирания доказательств, так и для формулирования основных процессуальных решений по определению процессуального статуса участников дела, по применению мер обеспечения гражданского иска, по принятию мер организационно-процессуального характера, например, поручения о розыске скрывающегося обвиняемого (подсудимого). Достаточность характеризуют количественную сторону уголовно-процессуальной деятельности субъектов, ведущих уголовный процесс.

Эффективность означает должный порядок производства того или иного процессуального действия, позволяющий получить зримые результаты для разрешения дела. Эффективность отражает качественную сторону уголовно-процессуальной деятельности субъектов, ведущих уголовный процесс. Европейский Суд по правам человека не раз обращал внимание на то, что критерии разумности срока судопроизводства определяются не столько соблюдением формальных сроков, сколько эффективностью и достаточностью действий властей.

Следует отметить, что Европейский Суд по правам человека при оценке разумности сроков уголовного судопроизводства учитывает еще один критерий, который не нашел прямого закрепления в ч. 3 ст. 6.1 УПК РФ, а именно, значение *оперативного* рассмотрения дела для заявителя. Многие авторы выделяют его в качестве самостоятельного критерия⁹.

Данное мнение заслуживает поддержки. Указанный критерий следует предусмотреть в ч. 3 ст. 6.1 УПК РФ. Думается, что он должен отражать многообразные сложности жизненной ситуации заинтересованного лица (например, необходимость выезда за границу для своего лечения или лечения детей и т.п.). Так, Европейский Суд по правам человека указывает, что если обвиняемый в ходе производства по уголовному делу находился под стражей, то данное обстоятельство также должно учитываться при оценке соблюдения государством разумных сроков судебного разбирательства. Государство в связи с нахождением обвиняемого, подсудимого под стражей обязано более оперативно рассматривать уголовное дело¹⁰, с необходимой безотлагательностью¹¹. Следовательно, содержание обвиняемого под стражей является одним из обстоятельств, требующих скорейшего разрешения дела.

Следует отметить, что и в решениях Европейского Суда по правам человека, и в решениях российских судов при характеристике действий органов, ведущих производство по делу, указывается на их «нераспорядительность». Нераспорядительность – это и есть не оперативность, которая как сама по себе, так и по своим последствиям для заинтересованного лица должна учитываться при оценке разумного срока уголовного судопроизводства. В отличие от достаточности и эффективности действий субъектов, ведущих уголовный процесс, оперативность должна характеризовать не количество процессуальных действий, включая следственные, не результаты уголовно-процессуальной деятельности, а организацию этой деятельности. Например, быстрого решения нештатных ситуаций, связанных с заменой следователя, судьи в связи с их болезнью, с обоснованным отводом, с необходимостью этапировать обвиняемых к месту производства следственных действий и др.

При установлении соблюдения разумного срока большое значение имеет такой критерий, как поведение участников уголовного судопроизводства. Поведение участников уголовного дела, послужившее причиной затягивания общей продолжительности дела, может быть правомерным или неправомерным.

В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 23 декабря 2010 г. № 30/64 указывается на признаки правомерного поведения. Так, рекомендуется, что при оценке поведения заявителя судам следует иметь в виду, что на него нельзя возлагать ответственность за длительное рассмотрение дела в связи с использованием им процессуальных средств, предоставляемых законодательством для осуществления своей защи-

ты, в частности, изучение материалов дела, заявление ходатайств, обжалование вынесенных судебных актов.

При неправомерном поведении участника стороны уголовного дела суд вправе вынести решение об отказе в удовлетворении заявления о присуждении компенсации. Неправомерное поведение часто выражается в неисполнении заявителем процессуальных обязанностей. К наиболее распространенным типам поведения, отмечаемых в решениях судов, относится неявка свидетелей, обвиняемого (подозреваемого, подсудимого), защитников, по вызову органов расследования и суда.

Однако Европейский Суд, признавая, что «государство не может нести ответственность за каждую оплошность адвоката», тем не менее, считает, что субъекты, ведущие уголовный процесс, должны быть последовательными в принятии должных мер по обеспечению явки участников судебного разбирательства¹², обязаны дисциплинировать соучастников преступления, их адвокатов и свидетелей, не являющихся в суд¹³.

Подводя итог изложенному, повторимся, что все критерии оценки разумности срока уголовного судопроизводства представляют собой оценочные понятия. Что же касается «общей продолжительности производства по делу», то она, не являясь оценочной категорией, не должна, по нашему мнению, входить в число критериев разумности срока уголовного судопроизводства. Но не только по этой причине. Общая продолжительность производства по делу должна пониматься как период, подлежащий оценке как разумный по срокам в интересах потерпевшего, гражданского истца. Другими словами, точно так же, как и период уголовного преследования.

Отметим, что началом к дифференциации периодов разумного срока судопроизводства послужил Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 273-ФЗ «О внесении изменений в статью 3 Федерального закона “О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁴. Этим Законом в ст. 6.1 УПК РФ введена новая ч. 3.1, в которой в интересах потерпевших определен период досудебного производства, включающий в себя период со дня подачи заявления сообщения о преступлении до дня принятия решения о приостановлении предварительного расследования по уголовному делу по основанию, предусмотренному п. 1 ч. 1 ст. 208 УПК РФ.

Данное обстоятельство можно расценить как дополнительный аргумент в пользу предлагаемого в настоящей статье понимания «общей продолжительности производства по уголовному делу» как собственно периода, подлежащего оценке на предмет соблюдения разумности срока, а не как одного из критериев его соблюдения наряду с остальными критериями, предусмотренными в ч. 3 ст. 6.1 УПК РФ.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. №18, ст. 2145.

² Безруков С.С. Оценочные понятия и термины в уголовно-процессуальном законодательстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 7.

³ См.: *Вольнец К.В.* Некоторые проблемы в правовом регулировании принципа «Разумный срок уголовного судопроизводства» // Вестник Удмуртского университета. Экономика и право. 2013. Вып.1. С. 184.

⁴ См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2011. № 3. С.1–11.

⁵ См.: *Смирнова И.С.* Досудебное производство по сложному уголовному делу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013. С. 8–9.

⁶ См.: *Аширбекова М.Т.* Уголовно-правовые и процессуально-криминалистические критерии дифференциации процессуальных производства // Юристъ-Правоведъ. 2013. № 4. С. 67–71.

⁷ См.: Определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 23 января 2014 г. № АПЛ13-576 (в данном решении для характеристики сложности приведены данные о том, что по делу были допрошены более 200 свидетелей, произведено около 700 экспертиз.). Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ См.: Определение Верховного Суда РФ от 26 декабря 2013 г. № АПЛ13-522. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ См.: *Богдан Л.З.* Право на разумный сроки судебного разбирательства по гражданским и уголовным делам. Практика Европейского Суда по правам человека в отношении Российской Федерации // Государство и право. 2011. № 1. С. 31–40; *Волынец К.В.* Указ. раб. С. 185.

¹⁰ См.: Дело «Смирновы (Smirnova) против Российской Федерации» (жалобы № 46133/99 и 48183/99); постановление ЕСПЧ от 24 июля 2003 г. // Журнал российского права. 2004. № 6. С. 108–124.

¹¹ См.: Дело «Шеноев (Shenoyev) против Российской Федерации» (жалоба № 2563/06); постановление ЕСПЧ от 10 июня 2010 г. // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2011. № 1.

¹² См.: Дело «Сабиров (Sabirov) против Российской Федерации» (жалоба № 13465/04); Постановление ЕСПЧ от 11 февраля 2010 г. Первая секция // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2010. № 8. С. 13–18.

¹³ См.: Дело «Сухов против России» (жалоба № 78116/12); Постановление ЕСПЧ от 18 июня 2009 г. // Обзор постановлений и решений Европейского Суда по правам человека по российским жалобам за июнь 2009 г. URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/2468473/2468473.htm> (дата обращения: 02.05.2014).

¹⁴ См.: Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, (дата обращения: 29.07.2014).

Н.В. Спесивов

ЮВЕНАЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ КАК СПОСОБ РЕАЛИЗАЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА С УЧАСТИЕМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

В статье раскрываются понятие и содержание ювенальных технологий, реализуемых в сфере уголовного судопроизводства; анализируется опыт различных регионов России по внедрению ювенальных технологий в практику расследования и рассмотрения уголовных дел с участием несовершеннолетних.

Ключевые слова: ювенальные технологии, ювенальная юстиция, производство по делам о преступлениях несовершеннолетних; международные стандарты прав несовершеннолетних участников уголовного процесса.

N.V. Spesivov

CLASSIFICATION OF INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS STANDARDS MINORS INVOLVED IN CRIMINAL PROCEEDINGS

The article explains the concept of international standards for the rights of minors in criminal proceedings, as well as their classification according to different criteria (depending on the source of the obligation, securing them from their scope, from the procedural provisions of minors involved in criminal process).

Keywords: proceedings concerning offenses committed by minors; international standards for the rights of minors involved in criminal proceedings.

Необходимость реализации в Российской Федерации международных стандартов осуществления уголовного судопроизводства в целом и по делам с участием несовершеннолетних в частности сделала крайне актуальными поиски уголовно-процессуальных форм, ориентированных на восстановительный

© Спесивов Никита Владимирович, 2015

Аспирант кафедры уголовного процесса (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: nikita_spesivov@bk.ru

эффект правосудия, потребовала смены парадигмы реагирования на правонарушающее поведение несовершеннолетних: от наказания к защите прав и интересов ребенка, его перевоспитанию и социализации¹. В специальной литературе, посвященной проблемам имплементации и реализации международных стандартов прав несовершеннолетних в российское законодательство и правоприменительную практику, в последнее время стало широко употребляться понятие «ювенальные технологии».

Впервые термин «ювенальные технологии» был использован в «Справке о внедрении ювенальных технологий в суды общей юрисдикции»², подготовленной рабочей группой при Совете судей РФ по созданию и развитию ювенальной юстиции в системе правосудия Российской Федерации и посвященной вопросам совершенствования отправления правосудия в отношении несовершеннолетних, оказавшихся в конфликте с законом. В данном документе ювенальные технологии определяются многоаспектно. В частности, под ними понимается особая организация правосудия в отношении несовершеннолетних, основанная на всестороннем знании их возрастных особенностей, применении специальных восстановительных программ (методов, способов), устраняющих дальнейшее возможное противоправное поведение несовершеннолетнего. Следует отметить, что в научных исследованиях такую специальную организацию правосудия в отношении несовершеннолетних, как правило, обозначают понятием «ювенальная юстиция».

В другой части Справки о внедрении ювенальных технологий в суды общей юрисдикции дано иное толкование ювенальных технологий: как выработанных отечественной и мировой практикой специальных правил, приемов, методов и мер социально-реабилитационного и воспитательно-корректирующего характера к несовершеннолетним, попавшим в сферу деятельности правосудия и нуждающимся в защите своих прав и интересов³. В данном определении содержится принципиально важное, по нашему мнению, указание на то, что ювенальные технологии могут и должны применяться не только к несовершеннолетним правонарушителям, но и к иным несовершеннолетним участникам процесса и, прежде всего, к жертвам преступных посягательств.

В юридической литературе предложены различные определения ювенальных технологий. Так, С.В. Матвеев понимает под ними основанную на общепризнанных принципах и нормах международного права особую форму организации правосудия в отношении несовершеннолетних, находящихся в конфликте с законом, которая базируется на всестороннем знании их возрастных, индивидуально-психологических особенностей, применении специальных восстановительных процедур, направленную на предотвращение в дальнейшем противоправного поведения несовершеннолетних⁴.

Ряд ученых Южного федерального университета, Ростовского филиала Российской академии правосудия и Северо-Кавказской академии государственной службы предлагают толковать понятие «ювенальные технологии» как комплекс действий, определяющих порядок принятия решения в конкретной уголовно-релевантной ситуации⁵. В данном определении справедливо указывается на комплексный характер ювенальных технологий, на их системность, хотя в целом предложенная дефиниция сужает, по нашему мнению, понятие «ювенальные технологии».

Подчеркивая комплексность понятия «ювенальные технологии», Т.Е. Солдатова определяет их как социально-психологическое сопровождение несовершеннолетних, попавших в сферу уголовного судопроизводства. По мнению автора, указанные технологии представляют собой комплекс мер, осуществляемых на основе установленных законом процедур, нацеленных на реализацию и защиту прав, свобод и законных интересов ребенка, включающих мероприятия юридического, социального, педагогического, психологического, медицинского характера, направленных на профилактику противоправного поведения подростка, предупреждение повторных правонарушений, реабилитацию и ресоциализацию несовершеннолетнего, столкнувшегося с законом⁶. В данном определении справедливо указано на то, что ювенальные технологии должны быть психолого-педагогически обоснованными, опирающимися на метод дифференцированного и индивидуализированного психолого-педагогического подхода к несовершеннолетним участникам уголовного процесса.

Л.М. Карнозова, также отмечая социально-контекстуальный аспект ювенальных технологий, предлагает понимать под самой технологией структурированную деятельность, где строгое соблюдение процессуальных процедур и их последовательность приводят к заранее запланированному результату⁷.

Обращаясь к этимологии понятия «технология», А.С. Автономов справедливо указывает, что под ней понимают совокупность взаимосвязанных и выстроенных в определенной последовательности методов производства чего-либо, а также их научное описание. При этом производство рассматривается не только как изготовление вещественных объектов или как построение мыслительных конструкций, но и как пошаговое осуществление некоторых мероприятий для достижения поставленных целей⁸. Под ювенальными же технологиями автор понимает совокупность взаимосвязанных и выстроенных в определенной последовательности методов работы с детьми, подростками и молодежью, содействующих раскрытию индивидуального потенциала каждого для свободного развития в обществе и самостоятельного отказа от асоциального поведения⁹. Данное определение, содержащее верное указание на системность и взаимосвязанность ювенальных технологий, их индивидуальную, социальную и восстановительную направленность, носит, по нашему мнению, слишком общий характер.

Авторы межрегионального тематического доклада «Правосудие в отношении несовершеннолетних: опыт практика, развитие», подготовленного в рамках проекта «Развитие системы деятельности уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» при содействии Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ), дали свое толкование ювенальных технологий, понимая их как совершенствование с учетом общепризнанных норм международного права («Пекинских правил», Конвенции ООН о правах ребенка, «Эр-Риядских руководящих принципов»), правоприменительной практики на основе действующего российского законодательства по делам несовершеннолетних, находящихся в конфликте с законом. Кроме того, в данном документе к ювенальным технологиям отнесена особая организация правосудия в отношении несовершеннолетних, основанного на всестороннем знании их возрастных особенностей, применении специальных восстановительных программ (методов, способов), устраняющих дальнейшее возможное противоправное поведение несовершеннолетних. В орбиту ювенальных технологий авторами включены и профилактические программы в

отношении несовершеннолетних, направленные на предупреждение рецидива и обеспечение безопасности общества¹⁰. Полагаем, что несомненным достоинством такого толкования ювенальных технологий является конкретизация методов их осуществления и глобальность подхода. Однако его авторы считают возможным применение ювенальных технологий только к несовершеннолетним правонарушителям, забывая о других несовершеннолетних участниках процесса, чьи права и интересы в неменьшей степени нуждаются в защите.

Таким образом, понятие «ювенальные технологии» зачастую отождествляется с понятием «ювенальная юстиция». Нередко эти понятия взаимозаменяются, и ювенальные технологии рассматриваются как элемент ювенальной юстиции, либо наоборот, ювенальная юстиция представляется как одна из ювенальных технологий.

По нашему мнению, «ювенальные технологии» – это более широкое понятие, под которым подразумевается комплексная система правовых и организационных методов, форм и процедур работы с несовершеннолетними, основанных на требованиях международных стандартов защиты их прав и интересов. Что касается ювенальных технологий, реализуемых в уголовном судопроизводстве, то они, безусловно, включают в себя ювенальную юстицию, но не сводятся к ней. Создание системы ювенальных судов или специализированных судебных составов не решает всех проблем, связанных с реализацией международных стандартов осуществления уголовного судопроизводства с участием несовершеннолетних. Ювенальные технологии, применяемые в уголовном судопроизводстве – это и специальные процедуры осуществления досудебной и судебной деятельности по делам данной категории, уже закрепленные либо вытекающие из международных стандартов и нуждающиеся в закреплении в действующем уголовно-процессуальном законодательстве.

В последние годы ювенальные технологии в российском уголовном судопроизводстве реализуются через т.н. пилотные программы создания и развития системы правосудия с участием несовершеннолетних. Данные проекты делятся на «донорские», т.е. патронируемые различными международными организациями (проект усовершенствования работы с молодежью группы риска в Российской Федерации (МГР), проект Канадского агентства международного развития (СІДА), Программа развития ООН «Поддержка осуществления правосудия по делам несовершеннолетних в Российской Федерации», Программа Европейского Союза «Европейская инициатива в области демократии и прав человека», Проект Европейского Союза «Дети и молодежь групп риска» и др.), и самостоятельные российские инициативы, т.е. проекты, которые в разное время реализовывались или реализуются в различных регионах России.

В основе внедрения ювенальных технологий в российское уголовное судопроизводство лежат международно-правовые стандарты, содержащиеся в актах обязательного и рекомендательного характера (Пекинские правила, Конвенция ООН о правах ребенка, Эр-Риядские соглашения и т.д.) об обеспечении прав и законных интересов несовершеннолетних правонарушителей, несовершеннолетних потерпевших и иных несовершеннолетних участников уголовного процесса; о психолого-педагогической обоснованности методов работы с несовершеннолетними участниками уголовного процесса; о воспитательно-профилактической направленности уголовного судопроизводства с участием несовершеннолетних, принятии мер по их ресоциализации и реабилитации;

об экономии уголовной репрессии за счет преобладания восстановительного характера судопроизводства.

К числу ювенальных технологий, применяемых либо разрабатываемых в рамках упомянутых пилотных программах, относятся следующие:

специализация органов и должностных лиц, осуществляющих уголовное судопроизводство с участием несовершеннолетних, либо вовлеченных в него;

повышение квалификации сотрудников указанных органов не только путем изучения процессуального и иного законодательства о несовершеннолетних, но и по вопросам детской и подростковой психологии и педагогики; обеспечение психолого-педагогической обоснованности форм и методов работы с несовершеннолетними участниками уголовного процесса;

составление «карт социального сопровождения» в отношении каждого несовершеннолетнего обвиняемого и потерпевшего (детальное изучение данных о личности несовершеннолетнего участника уголовного судопроизводства, уровне его психологического развития, условиях жизни и воспитания, взаимоотношениях с членами семьи и влиянии на него старших по возрасту лиц и т.п.) и представление их суду, рассматривающему уголовное дело, в виде доклада¹¹;

привлечение к участию в судебном разбирательстве служб и органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в целях достижения воспитательного назначения судебного процесса, защиты прав несовершеннолетних, составления программ индивидуальной профилактики и предупреждения рецидива;

особые требования к проведению судебного заседания с участием несовершеннолетнего подсудимого: рассмотрение уголовных дел в отношении несовершеннолетнего отдельно от взрослых соучастников, обязательное участие в судебном разбирательстве законных представителей несовершеннолетних, защищающих их права и интересы; право на конфиденциальность (ограничение гласности) судебного разбирательства дел в отношении несовершеннолетних;

обязательное судебное реагирование на недостатки и упущения в работе органов и служб, осуществляющих контроль за поведением несовершеннолетних, вынесение судом частных постановлений, в которых указываются конкретные обстоятельства, способствовавшие совершению преступления несовершеннолетними, и лица, по вине которых оно стало возможным;

преобладание восстановительного характера правосудия, применение особых, альтернативных процедур уголовного преследования и рассмотрения уголовного дела, менее формальных и более доступных для понимания несовершеннолетними правонарушителями и потерпевшими, и позволяющих учитывать возрастные особенности несовершеннолетних и уровень их психического развития.

Следует отметить, что многие из ювенальных технологий уже реализованы в российском уголовно-процессуальном законодательстве и правоприменительной практике, но некоторые еще нуждаются в научном осмыслении, нормативном оформлении и внедрении в практику отечественного уголовного судопроизводства.

¹ См.: Правосудие в современном мире / под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. М., 2012. С. 625.

² См.: Справка о внедрении ювенальных технологий в суды общей юрисдикции (редакционный материал) // Вопросы ювенальной юстиции. 2009. № 2. С. 12–18.

³ См.: Там же. С. 16.

⁴ См.: Матвеев С.В. Ювенальные технологии в уголовном судопроизводстве России // Российский криминологический взгляд. 2012. № 2. С. 312.

⁵ См.: Правосудие в отношении несовершеннолетних: опыт, практика, развитие: межрегиональный тематический доклад. М., 2010. С. 41.

⁶ См.: Руководство по использованию метода «Оценки рисков и возможностей» (ОРВ) в организации социально-психологического сопровождения несовершеннолетних правонарушителей. М., 2009. С. 5.

⁷ См.: Основы гуманитарной компетентности судьи, рассматривающего уголовные дела в отношении несовершеннолетних: методическое пособие / под ред. Л.М. Корнозовой. М., 2011. С. 12.

⁸ См.: Автономов А.С. Ювенальная юстиция: учебное пособие. М., 2009. С. 36.

⁹ См.: Там же. С. 36.

¹⁰ См.: Правосудие в отношении несовершеннолетних: опыт, практика, развитие: межрегиональный тематический доклад. С. 42.

¹¹ В различных регионах Российской Федерации использовались следующие модели сбора юридически значимой информации о несовершеннолетнем правонарушителе:

1) введение в судах института социальных работников, осуществляющих сбор материалов (Саратов и Санкт-Петербург). По мнению практических работников, суду после доклада социального работника было проще находить контакт с несовершеннолетним, принимать объективное решение (см.: Жулидова О.С. Вектор развития ювенальных судов в Саратовской области // Правореализация и юридический процесс: инновационные подходы к построению моделей: сборник статей международной научно-практической конференции. 80-летию и памяти Ф.Н. Фаткуллина посвящается / под ред. Н.Г. Муратовой. Казань, 2011. С. 151–152);

2) возложение функции социального работника на помощника судьи или секретаря судебного заседания (Брянская, Липецкая, Свердловская, Ленинградская, Ростовская области, Камчатский край и Республика Карелия);

3) составление «карты социального сопровождения» не с момента поступления дела в суд (как в двух других случаях), а с момента возбуждения уголовного дела следователем при участии сотрудников Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. По окончании расследования уголовное дело вместе с картой социального сопровождения направлялось прокурору, а затем в суд, где она уже исследовалась в судебном заседании (Верховный Суд Республики Чувашия).

В.В. Гриценко

НАЛОГОВАЯ АМНИСТИЯ КАК ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ВОЗВРАЩЕНИЯ «БЕГЛОГО КАПИТАЛА» В РОССИЮ

Статья посвящена исследованию современных проблем государственно-правового регулирования экономических (финансовых) отношений. Анализируются такие экономико-правовые категории, как налоговая амнистия, амнистия капиталов, определяются причины оттока капитала.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, финансово-правовое регулирование, налоговая амнистия, «бегство капитала», амнистия капиталов, оффшорная зона.

V.V. Gritsenko

TAX AMNESTY AS A LEGAL MECHANICS FOR RETURNING «FLIGHT CAPITAL» TO RUSSIA

The article investigates contemporary issues of state regulation of economic (financial) relations. The article analyzes such economic and legal categories as tax amnesty, capital amnesty and determines the cause of the capital outflow.

Keywords: administrative and legal regulation, financial and legal regulation, tax amnesty, “capital flight”, capital amnesty, offshore zone.

Н.М. Конин особое внимание в своих работах уделяет государственно-правовому регулированию экономических отношений, подчеркивая, что «государственное правовое регулирование различных секторов рыночной экономики, многочисленных отраслей и сфер экономической деятельности... нередко бывает комплексным, объединяющим нормы различных отраслей права...»¹. По мнению Ю.Н. Старилова, в систему организационных управленческих отношений, устанавливаемых административным правом, входят государственно-управленческие отношения по регулированию хозяйственного, социально-культурного и административно-политического строительства в стране, «иначе это называется административно-правовым регулированием в области экономики...»².

Н.М. Конин также отмечает, что «в действующем законодательстве и современной практике государственной организации рыночной экономики России первостепенное значение в системе административно-правового регулирования придается государственному межотраслевому управлению, т.к. «более двух третей действующих структур федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ приходится на органы межот-

© Гриценко Валентина Васильевна, 2015

Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного и муниципального права (ФГБОУ ВПО «Воронежский государственный университет»); e-mail: vvgritsenko@mail.ru

отраслевого управления, а все отраслевые министерства и ведомства в той или иной мере наделены отдельными функциями и полномочиями по межотраслевому управлению»³. При этом он выделяет несколько основных направлений «надотраслевого экономико-правового регулирования (банковское, налоговое, социально-трудовое регулирование и некоторые другие комплексные сферы межотраслевого государственного управления) и функциональных сфер межотраслевого государственного управления (стандартизация, метрология и сертификация, общегосударственный статистический учет, контрольно-разрешительная деятельность государства и др.)»⁴.

В настоящее время Россия переживает последствия мирового финансово-экономического кризиса, с обострением проблем внутреннего характера в области регулирования экономических отношений. Г. Браун считает, что основной урок кризиса заключается в том, что в условиях укрепляющихся связей глобальной экономики требуется как более сильная экономическая координация, так и более эффективные поддерживающие финансовые институты и архитектура, а также более строгие рамки финансового регулирования, учитывающие несовершенство и риски мировых рынков⁵. Усугубляет нынешнюю ситуацию нестабильность, «разбросанность» административно-правовых и финансово-правовых норм, регулирующих отношения в сфере экономики⁶.

Вышеизложенное свидетельствует: во-первых, об отсутствии единой концепции формирования механизмов административно- и финансово-правового регулирования экономики, во-вторых, о наличии мероприятий фрагментарного характера, направленных на совершенствование законодательства в данной сфере и на улучшение ситуации по обеспечению законных прав и интересов хозяйствующих субъектов.

Таким образом, сложившаяся ситуация в экономике требует принятия новых управленческих решений со стороны государства. Ю. Князев справедливо подчеркивает, что «на сегодня только государство имеет реальные рычаги воздействия на важнейшие экономические процессы»⁷.

В настоящее время вектором правового регулирования экономики со стороны государства являются амнистии. Выделяются следующие виды амнистий в данной сфере: налоговая, экономическая, амнистия капиталов, офшорная амнистия, предпринимательская, дачная и т.д. Безусловно, все они имеют экономическую основу.

Налоговая амнистия как один из видов амнистии выступает в качестве элемента государственного межотраслевого управления, это основное направление «надотраслевого экономико-правового регулирования».

Экономический и юридический словарь определяет налоговую амнистию как освобождение лица, совершившего налоговое нарушение от ответственности за это нарушение. Налоговая амнистия применяется в отношении лица, совершившего налоговое нарушение по небрежности и добровольно заявившего в налоговые органы о совершении им нарушений и готовности принять все возможные меры по ликвидации последствий этого нарушения⁸.

Таким образом, налоговая амнистия — это тот «рычаг» экономического и правового воздействия, с помощью которого часть денежных средств, работающих на зарубежную экономику, представляется возможным вернуть в российскую экономику.

В пояснительной записке к проекту Федерального закона «О неотложных мерах в связи с налоговой амнистией и стимулированием возврата в Российскую Федерацию денежных средств из оффшорных территорий и иных государств ближнего и дальнего зарубежья»⁹ авторы законопроекта обосновывают необходимость проведения налоговой (экономической) амнистии. В связи с этим налоговая и экономическая амнистия определяются как синонимы, но это не тождественные понятия. Цели у них разные, целью амнистии капиталов (или как ее еще называют — экономическая амнистия) является не мгновенное пополнение бюджета, а вовлечение капиталов, находящихся за пределами страны, в национальную экономику, при этом амнистия сопровождается полным или частичным освобождением от уплаты налогов и, естественно, от ответственности за неуплату налогов.

Статья 2 законопроекта «О неотложных мерах в связи с налоговой амнистией и стимулированием возврата в Российскую Федерацию денежных средств из оффшорных территорий и иных государств ближнего и дальнего зарубежья» содержит основные понятия и определяет следующие цели:

предоставление возможности субъектам легализации исполнять обязанности по уплате налогов в отношении доходов как имущественного объекта легализации, полученных либо имеющихся до 12 декабря 2014 г. и подлежащих налогообложению в Российской Федерации, после окончания срока на легализацию и размерах, установленных Налоговым кодексом РФ без уплаты декларационного платежа на момент легализации имущественного объекта легализации;

привлечение дополнительных денежных средств, финансового капитала в экономику Российской Федерации, которые ранее были выведены из легального экономического оборота и не были продекларированы, путем освобождения от налогообложения;

оздоровление сферы налоговых правоотношений при проведении легализации денежных средств, иностранной валюты;

вывод денежных средств, финансового капитала из внутреннего и внешнего теневого экономического оборота, в т.ч. из оффшоров;

добровольный возврат в легальный оборот денежных средств, финансового капитала, ранее скрытых от налогового учета;

освобождение от ответственности лиц, принявших участие в легализации за совершение отдельных правонарушений в сфере экономики по отдельным статьям Уголовного кодекса РФ, Кодекса РФ об административных правонарушениях¹⁰.

К слабым сторонам законопроекта относится недостаточный перечень, используемых в нем категорий. В данной статье определены дефиниции имущественного объекта легализации, субъектов легализации, банка, специального счета легализации в банке, акта о легализации дохода, декларации о доходах, подлежащих легализации. Однако в законопроекте отсутствует дефиниция налоговой амнистии.

Под налоговой амнистией следует понимать комплекс формально определенных, системных, взаимосвязанных мероприятий, направленных на предоставление и реализацию налогоплательщикам права уплатить суммы налогов, по которым истекли установленные законодательством о налогах и сборах сроки уплаты, гарантирующих освобождение от юридической ответственности.

В.В. Путин предупредил, что лично будет следить за тем, чтобы не было никаких нарушений в отношении механизмов и гарантий, но в то же время по поводу механизмов он признался, что они пока не отработаны. По его мнению, «нужно легализовать не только то имущество, которое есть в оффшорах, но и то имущество, которое записано, переписано, скрыто на каких-то подставных фирмах, на родственников и так далее внутри самой России, нужно всем заявить один раз о том, что кому принадлежит, перевернуть эту страничку и пойти далее»¹¹.

Налоговая амнистия и амнистия капиталов являются финансово-правовыми категориями. Несмотря на их схожесть, они не тождественны. Поэтому следует в рамках комплексного подхода как со стороны ученых-экономистов, так и специалистов в области административного и финансового права, не только исследовать понятия «налоговая амнистия», «амнистия капиталов», выявив их различия, но и законодательно их закрепить.

Необходимо отметить, что Россия ежегодно недосчитывается 1 трлн руб. налоговых поступлений из-за сокрытия доходов в оффшорах. В 2005 г., выступая перед Федеральным Собранием, Президент РФ поручил разработать меры по возврату капиталов из оффшоров. В 2012 г. он повторил требование, сообщив, что 9 или 10 существенных сделок, заключенных крупными российскими компаниями (включая и компании с госучастием), совершаются за рубежом и не регулируются российским законодательством.

В настоящее время отток капитала из России достиг 120 млрд долл.¹² (капитал — нем. *kapital*, первонач. — главное имущество, от лат. *capitalis* — главный)¹³.

Указанный капитал на российскую экономику работать не будет, поэтому нашему государству необходимо использовать любые механизмы для его возвращения в Россию. В связи с этим Президент РФ предложил провести полную амнистию капиталов, возвращающихся в Россию, «это значит, что, если человек легализует свои средства и имущество в России, он получит твердые правовые гарантии, что его не будут таскать по различным органам, в том числе и правоохранительным, и «трясти» его там и тут, не спросят об источниках и способах получения капиталов, что он не столкнется с уголовным или административным преследованием и к нему не будет вопросов со стороны налоговых служб и правоохранительных органов». При этом Президент РФ подчеркнул, что «..нужно окончательно закрыть, перевернуть «оффшорную страницу» в истории нашей экономики и нашей страны»¹⁴.

По поручению Президента РФ проект федерального закона «Об оффшорной амнистии» — однократном освобождении граждан от налоговой и уголовной ответственности при условии возвращения выведенных в иностранные юрисдикции без уплаты налогов доходов, полученных в России, должен быть подготовлен к 15 июля 2015 г.¹⁵. Президент РФ пообещал «мгновенно реагировать на возможные нарушения вплоть до принятия кадровых решений»¹⁶. «Оффшорная зона» представляет собой разновидность свободных экономических зон или зон с льготным налогообложением, создаваемых в целях привлечения иностранных инвестиций. Это государство или его определенный анклав, где резидентам разрешено открывать фирмы с особым статусом «оффшорные компании», для которых предусмотрены облегченный порядок создания и регистрации, упрощенная финансовая отчетность, отсутствие валютных ограничений и финансовых проверок, практическое отсутствие налогообложения, охрана тайны личности владельца компании¹⁷.

«Бегство капиталов» из России представляет собой совокупность различных способов перемещения за пределы Российской Федерации, направленных на фактический вывоз капитала и невозвращение его в страну.

Для того чтобы прекратить или хотя бы уменьшить отток (бегство) капитала, необходимо выделить следующие основные причины этого негативного для страны явления:

- 1) экономическую, политическую, правовую неопределенность;
- 2) наличие бюрократических барьеров;
- 3) затянувшиеся реформы (административная, налоговая и др.);
- 4) рост коррупции;
- 5) нестабильность банковской системы;
- 6) непоследовательность, неэффективность государственного управления;
- 7) недоверие к органам, государственным и муниципальным служащим, осуществляющим деятельность в финансовой сфере;
- 8) более выгодные, благоприятные условия для вложения капитала за рубежом, чем в России¹⁸.

С учетом выявленных причин и их ликвидации налоговая амнистия позволит достичь положительных результатов, т.к. в настоящее время это один из самых эффективных способов уменьшения оттока капитала за рубеж.

¹ Конин Н.М. Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 203.

² Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник. 4-е изд., пересм. и доп. М., 2005. С. 72–73.

³ Конин Н.М. Указ. раб. С. 205.

⁴ Там же. С. 205.

⁵ См.: Браун Г. Поддерживая глобальный рост // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2009. № 4 (41). С. 9.

⁶ В связи с этим справедливыми являются замечания А.А. Тена о том, что нормы частноправового регулирования экономики упорядочены путем применения Гражданского кодекса РФ и связанных с ним федеральных законов, «а нормы административного права бессистемно размещаются во множестве нормативных правовых актов различного уровня» (Тен А.А. Формирование публично-правового механизма регулирования экономических отношений России в условиях глобализации // Административное право и административный процесс. 2014. № 7. С. 39).

⁷ Князев Ю. Между рынком и государственным регулированием // Общество и экономика. 2014. № 9. С. 59.

⁸ См.: Экономический и юридический словарь /под ред. А.Н. Азрилияна. М., 2004. С. 30.

⁹ См.: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О неотложных мерах в связи с налоговой амнистией и стимулированием возврата в Российскую Федерацию денежных средств из оффшорных территорий и иных государств ближнего и дальнего зарубежья». Законопроект № 613077-6 внесен 2 октября 2014 г. // Система обеспечения законодательной деятельности – Государственная Дума [Официальный сайт]. URL: <http://sozd.parlament.gov.ru/law/613077-6> (дата обращения: 10.01.2015).

¹⁰ См.: Проект федерального закона «О неотложных мерах в связи с налоговой амнистией и стимулированием возврата в Российскую Федерацию денежных средств из оффшорных территорий и иных государств ближнего и дальнего зарубежья» № 613077-6. Внесен 2 октября 2014 г. // Система обеспечения законодательной деятельности – Государственная Дума [Официальный сайт]. URL: <http://sozd.parlament.gov.ru/law/613077-6> (дата обращения: 10.01.2015).

¹¹ Путин В.В. Логика жизни заставит нас выйти из кризиса // Российская газета. 2014. 19 дек.

¹² См.: Зыкова Т. Богатые тоже экономят. Рост доходов сверхсостоятельных семей в России остановился // Российская газета. 2014. 2 дек.

¹³ См.: Советский энциклопедический словарь /гл. ред. А.М. Прохоров. М., 1988. С. 539.

¹⁴ Послание Президента Федеральному Собранию РФ. Принять вызов и победить // Российская газета. 2014. 5 дек.

¹⁵ См.: Латухина К. Наказы кабмину // Российская газета. 2014. 8 дек.

¹⁶ Латухина К. Закон и совесть. Владимир Путин встретился с правозащитниками // Российская газета. 2014. 8 дек.

¹⁷ См.: Кохно А. Модели вывоза капитала // Общество и экономика. 2014. № 7–8. С. 71.

¹⁸ Один из факторов оттока капитала из России Президент РФ считает выплату по кредитам российских компаний в IV квартале 2014 г. в сумме 115–130 млрд долл. См.: Латухина К. В президентском чтении // Российская газета. 2014. 24 дек.

И.Г. Гугнюк

ДОСТУПНОСТЬ БАНКОВСКИХ ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ КАК ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ ЯВЛЕНИЕ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В статье рассматривается правовое явление, возникшее в результате идеи государственных органов повысить уровень банковских финансовых услуг. Приводятся мнения зарубежных специалистов на предмет установления целесообразности изучения данной темы, а также основные характеристики «доступности банковских услуг».

Ключевые слова: доступность банковских услуг, финансово-правовое явление, банковские услуги, правовой «кубизм».

I.G. Gugnyuk

AVAILABILITY OF BANK FINANCIAL SERVICES AS FINANCIAL-LEGAL PHENOMENON BANING

The article considers the legal phenomenon resulting from the idea of public authorities to improve banking financial services. Given to foreign experts for determining whether the study of the topic, as well as the main characteristics of «the availability of banking services».

Keywords: availability of banking services, financial and legal phenomenon, banking, legal, «Cubism».

Банковская услуга есть прямое воплощение банковской деятельности, она считается одним из составных элементов финансовых услуг, продукцией банка, вместе со страховыми услугами, услугами на рынке ценных бумаг, услугами по договору лизинга, а также услугами, оказываемыми финансовой организацией и связанными с привлечением и (или) размещением денежных средств юридических и физических лиц¹.

В соответствии со ст. 779 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ) под услугами понимается совершение определенных действий или осуществление определенной деятельности², однако данное определение не применяется к гл. 44 «Банковский вклад», гл. 45 «Банковский счет». В ст. 851 ГК РФ упоминается об услугах банка, которые по характеру также являются возмездными. Этот факт подтверждается судебной практикой. Так, в Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 5 июля 2011 г. № 1836/11 по делу № А12-4559/2010 указывается на то, что банк имеет возможность по взиманию платы за оказанные услуги³. Поэтому считается, что нормы гл. 44, 45 являются специальными применимо к банковской деятельности.

В свою очередь неразрешенным, с точки зрения логического объяснения, считается тот факт, что в понимании законодателя в п. 2.1 Приказа Министерства по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства РФ от 21 июня 2000 г. № 467 под банковской услугой понимается исчерпывающий перечень банковских операций и сделок⁴, установленных ст. 5 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (с изм. и доп. на 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ)⁵. Однако данное видение не может в полной мере отражать всю полноту понятия банковских услуг.

© Гугнюк Иван Геннадьевич, 2015

Аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: i.gugnyuk@yandex.ru

Понятия «банковская услуга» и «банковская операция» имеют существенные отличия, на которые необходимо указать.

Во-первых, банковская услуга всегда предполагает наличие обслуживаемого (банковского) клиента, а не только того, кто оказывает эти услуги (банка), в отличие от операций, которые в свою очередь могут исполняться и одной исполняющей стороной. Другими словами услуги — это отношения между поставщиком услуг и покупателем, а операции — это отношения, возникающие внутри банка, независимо ни от одной, ни от другой стороны.

Во-вторых, операции — это непосредственно процесс производства в институте банковского права, а услуга — один из результатов (итог) осуществления операций.

В-третьих, в состав одной банковской услуги может входить целый комплекс операций. К примеру, за простым открытием банковского счета стоят такие операции, как консультирование клиента, прием и перерасчет наличных денег, подписание договора банковского вклада (выдача пластиковых карт), собственно открытие счета и зачисление на него внесенной суммы, отчисление обязательных резервов Центрального Банка РФ.

В-четвертых, многие банковские операции находят свое отражение не в одной, а в нескольких услугах. При этом некоторые из них могут быть не связаны напрямую с обслуживанием клиентов. К операциям такого рода относится, в частности, осуществление всех вспомогательных функций, связанных с обеспечением должного функционирования банка.

Учитывая вышеизложенное, необходимо сформулировать вывод о том, что *банковская услуга — это банковские операции и сделки, осуществляемые кредитной организацией по поручению клиента в его пользу за установленную плату, т.е. на возмездной основе наличным и безналичным расчетом.*

Совокупность общественных отношений, связанных с оказанием кредитными организациями банковских услуг, путем осуществления ими банковских операций как исключительного вида деятельности представляют собой рынок банковских услуг⁶.

В соответствии с международными обязательствами, получившими свое отражение в ноябре 2010 г. на Сеульском саммите «Группы двадцати» в виде Сеульского консенсуса, Российская Федерация взяла на себя обязательства по соблюдению указанных обязательств.

В рамках данного соглашения указаны «проблемные места» экономик развивающихся стран: дефицит инфраструктуры, волатильность продовольственного рынка и проблема расширения доступа к финансовым услугам. По мнению членов Сеульского саммита, указанные глобальные проблемы влияют на уровень жизни населения страны. Решением данных проблем в соответствии с указанным соглашением является сосредоточение и возможность направления сил мирового сообщества на развитие следующих областей: инфраструктура; частные инвестиции и создание рабочих мест; развитие человеческих ресурсов; торговля; доступность финансовых услуг, которые в свою очередь подразделяются на: банковские услуги; страховые услуги; услуги по негосударственному пенсионному обеспечению; услуги на рынке ценных бумаг; лизинговые услуги; экономический рост при обеспечении стабильности и продовольственной безопасности; мобилизация внутренних ресурсов и обмен знаниями⁷.

Деятельность по повышению доступности финансовых услуг является первоочередной задачей, т.к. через кредитные организации проходит основной поток расчетов населения с организациями, предоставляющими всевозможные услуги (жилищно-коммунальные услуги, услуги телефонной связи и т.д.). Именно поэтому Правительство РФ последовательно проводит политику в рамках указанного ранее соглашения. Считается, что реализация программы по повышению уровня доступности финансовых услуг приведет к сбалансированному росту глобальной экономики для всех развивающихся стран и послужит базой для преодоления проблемы бедности.

По мнению О.Б. Березинской, повышение доступности финансовых услуг для населения необходимо как фактор, обеспечивающий решение ряда важных социально-экономических задач, в число которых входят: сокращение уровня региональных диспропорций социально-экономического развития; повышение уровня сбережений населения и расширение возможностей для начала и развития собственного бизнеса, особенно для населения малых городов, сел, удаленных регионов; снижение транзакционных издержек для малого бизнеса и населения при проведении различных платежно-расчетных операций⁸.

Понятие «доступность банковских услуг» в научной литературе отсутствует. Доступность банковских услуг необходимо рассматривать в трех субъектных составляющих: со стороны клиента кредитной организации, самой кредитной организации и государства.

Для клиента это в первую очередь получение услуги с желаемыми характеристиками, допустимыми рисками и приемлемым уровнем обслуживания.

Для кредитной организации под доступной банковской услугой понимается обеспечение конкурентоспособности в перспективе за счет удержания и увеличения клиентской базы, обеспечивающей рост доходов при параллельном сокращении расходов.

Для государства под данным понятием подразумевают гармонизацию законодательства в области банковской деятельности, при которой будут соблюдаться интересы общества и государства при внедрении и использовании широкого спектра банковских услуг.

При попытке понимания и нормативного закрепления идеи доступного предоставления банковских услуг наибольшую сложность вызывает учет мнения клиентов. Данный факт подтверждается рядом особенностей: качество услуг сложно оценить количественно; потребитель услуги сам является участником процесса ее предоставления; предварительная аттестация качества услуги недостоверна; услуги реализуются оперативно, не складываются, имеют ежеминутный характер потребления; услуги не имеют материального вида; невозможно «черновое» оказание услуги.

Американские ученые-экономисты А. Parasuraman, V.A. Zeithaml, L.L. Berry⁹ выделили 5 критериев, по которым потребители оценивают функциональные и технические аспекты доступности банковских услуг, к которым относят материальность (очевидность). Этот критерий подразумевает физические составляющие услуги: средства обслуживания, оснащенность банка, интерьер помещения, внешний вид персонала, информационные материалы и наличие других клиентов; надежность. Данный критерий определяется как способность выполнять обещанную услугу точно в срок, т.е. услуга выполняется правильно с первого раза и завершается в заявленное время; отзывчивость – это стремление или готовность

служащих предоставить услугу. Этот критерий касается значений, компетентности и вежливости персонала, его способности внушать уверенность и заслуживать доверие, т.е. быть безукоризненно честными; сочувствие заключается в персонифицированном внимании, оказываемом клиентам. Сотрудники должны прилагать максимум усилий к тому, чтобы понять клиентов и их потребности.

Учитывая вышеизложенное, стоит предложить следующее понятие доступности банковских услуг: *это уровень деятельности кредитной организации, направленной на свободное, своевременное, открытое оказание прозрачных банковских услуг в необходимом количестве и по умеренным ценам.*

Идею доступности банковских услуг как финансово-правовое явление необходимо рассматривать в четырех основных плоскостях: качественной, количественной, информационной и в плоскости безопасности предоставляемых банковских услуг.

«Кубизм» доступности банковских услуг находит свое отражение не только в нормативных документах, регулирующих данный вопрос на уровне Российской Федерации, но и в распоряжениях отдельных федеральных округов, что подтверждает процесс расширения изучения и применения программы по повышению уровня доступности банковских услуг. Так, в Распоряжении Правительства РФ от 5 сентября 2011 г. № 1538-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Южного федерального округа до 2020 года»¹⁰ указывается на необходимость повышения квалификации и профессионализма банковских работников, расширение спектра предоставляемых услуг и повышение прозрачности банковского бизнеса.

Закономерным считается тот факт, что реализация программы по повышению доступности банковских услуг возможна лишь при планомерном, централизованном изучении четырех категорий, влияющих на программу по повышению доступности банковских услуг в целом.

Придерживаясь мнения представителей саратовской школы финансового права, рассматривающих банковское право как комплексную отрасль законодательства и одновременно как раздел (подотрасль) финансового права, который охватывает исключительно публично-правовую составляющую банковского права, приходим к выводу, что доступность банковских услуг необходимо закреплять финансово-правовыми нормами¹¹.

Безусловно, реализация вышесказанного возможна лишь при комплексном изменении законодательства, затрагивающего количественный, качественный, информационный критерии, а также критерий безопасности предоставляемых банковских услуг.

В Заявлении Правительства от 5 апреля 2011 г. «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года»¹² отражены следующие «уязвимые» места банковского сектора, которые приводят к низкому качеству предоставляемых услуг: низкая ответственность владельцев и руководства банков за качество предоставляемых услуг; недостоверность предоставляемой информации о состоянии банков; вера в постоянную государственную поддержку в ситуациях, подверженных риску.

Считается, что преодоление указанных проблем возможно только при помощи комплексного реформирования банковского законодательства, но при этом следует учитывать особенность российского правосознания, при котором повышение доступности банковских услуг не стоит понимать только в качестве

рекомендации, указываемой в долгосрочных стратегиях развития. Для кредитных организаций повышение доступности банковских услуг должно стать общеобязательным.

В настоящее время реализация такой идеи является не только одной из научных проблем, но и одним из важнейших направлений денежно-кредитной политики государства. Данный факт подтверждается заинтересованностью государства в четкой реализации указанного принципа. Так, в ст. 10 Стратегии развития национальной платежной системы прямо указывается на необходимость повышения доступности для населения и хозяйствующих субъектов банковских услуг¹³.

Учитывая проанализированную практику, а также результаты вышеназванных научных исследований представителей науки финансового права, очевидным становится необходимость разработки и изучения данной темы.

¹ См. ст. 4 ч. 2 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (с изм. на 30 декабря 2012 г. № 327-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3434; 2011. № 48, ст. 6728.

² См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 5, ст. 410; 2013. № 30, ч. I, ст. 4084.

³ См.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 5 июля 2011 г. № 1836/11 по делу № А12-4559/2010 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2011. № 10.

⁴ См.: Приказ МАП РФ от 21 июня 2000 г. № 467 «Об утверждении Перечня видов финансовых услуг, подлежащих антимонопольному регулированию, и состав активов финансовой организации, приобретаемых в порядке уступки прав требования, для расчета оборота финансовой услуги» (в ред. от 2 марта 2001 г.) (зарегистрировано в Минюсте России 2 октября 2000 г. № 2405) // Российская газета. 2000. 11 окт.

⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 6, ст. 492; 2013. № 30, ч. 1, ст. 4084.

⁶ См.: *Лаутс Е.Б.* Банковское право и банковская деятельность. Понятие и сущность // *Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом»*. 2011. № 4. С. 2–9.

⁷ См.: Официальный сайт Президента РФ. URL: http://news.kremlin.ru/ref_notes/769 (дата обращения: 22.10.2014)

⁸ См.: *Березинская О.Б.* Доступность финансовых услуг для населения: дисбалансы стратегий банковского розничного бизнеса // *Банковское право*. 2014. № 1. С. 37–46.

⁹ *Parasuraman A., Berry L.L., Zeithaml V.A.* Alternative scales for measuring Service Quality; A comprehensive assessment based on psychometric and diagnostic criteria // *Journal of Retailing*. 1994. Vol. 70. № 3. P. 201–230.

¹⁰ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 38, ст. 5400.

¹¹ См.: *Химичева Н.И., Покачалова Е.В.* Принципы российского финансового права как базисные принципы банковской деятельности // *Банковское право*. 2013. № 6. С. 8–18.

¹² См.: Заявление Правительства РФ от 5 апреля 2011 г. № 1472п-П13, Банка России № 01-001/1280 «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года» // *Вестник Банка России*. 2011. № 21.

¹³ См.: Стратегия развития национальной платежной системы» (одобрена Советом директоров Банка России 15 марта 2013 г., протокол № 4) // *Вестник Банка России*. 2013. № 19.

Н.Н. Липкина

К ВОПРОСУ ОБ *ERGA OMNES* ЭФФЕКТЕ ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА*

Статья посвящена исследованию *erga omnes* эффекта правовых позиций ЕСПЧ. Особое внимание уделяется установлению содержания категории «*erga omnes* эффект», пределов такого эффекта. Исследование проводится на основе анализа теории международного права и международной правоприменительной практики.

Ключевые слова: права человека; правовые позиции; Европейский Суд по правам человека; *erga omnes* эффект; *res judicata*; *res interpretata*.

N.N. Lipkina

THE PROBLEM OF *ERGA OMNES* EFFECT OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS' LEGAL POSITIONS

The article is devoted to the analysis of the *erga omnes* effect of the ECHR "legal positions". Special accent is made on finding out of the essence of the category "erga omnes effect" and limits of such effect. The research is carried out on the basis of the analysis of the theory of international law and international law enforcement practice.

Keywords: Human Rights; "legal positions"; the European Court of Human Rights; *erga omnes* effect; *res judicata*; *res interpretata*.

Одним из средств реализации принципа субсидиарности в системе обеспечения и защиты прав человека, созданной на основании Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (далее – Конвенция), является осуществляемая на внутригосударственном уровне превенция нарушений гарантированных Конвенцией прав и свобод. Вопрос о том, являются ли правовые позиции Европейского Суда по правам человека (далее – ЕСПЧ), сформулированные им в процессе толкования Конвенции, основанием для принятия государством-участником превентивных мер? широко обсуждается на государственном и международном уровнях. При этом в зарубежной науке и международной правоприменительной практике высказывается мнение о наличии у постановлений ЕСПЧ *erga omnes* эффекта¹.

Следует сразу оговориться, что в зарубежных источниках поднимается вопрос о наличии *erga omnes* эффекта именно у постановлений ЕСПЧ. Вместе с тем используемый в российской науке термин «правовая позиция», в отличие

© Липкина Надежда Николаевна
Кандидат юридических наук, доцент кафедры европейского права и сравнительного правоведения (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: eurolaw@sgar.ru

* Работа выполнена при поддержке гранта РГНФ № 13-03-00102 «Соотношение международного и внутригосударственного права в сфере прав человека в контексте принципа субсидиарности: международно-правовой и сравнительно-правовой аспекты».

от термина «постановление», в рассматриваемом контексте, как представляется, является более удачным², поскольку именно правовые позиции ЕСПЧ представляют собой собственно результаты властного толкования им Конвенции и имеют *erga omnes* эффект, в то время как постановление ЕСПЧ включает в себе не только правовые позиции, но и иные, не имеющие такого эффекта, положения.

Важно отметить, что следует отличать *erga omnes* характер обязательств по Конвенции и *erga omnes* эффект правовых позиций ЕСПЧ. Как отметил Комитет по правам человека ООН, в отношении общего правового обязательства по Международному пакту о гражданских и политических правах 1966 г., «каждое государство-участник имеет правовой интерес в том, чтобы каждое другое государство-участник выполняло свои обязательства. Это следует из того факта, что нормы, касающиеся основных прав человека, являются обязательствами *erga omnes*»³. Схожее мнение только о природе обязательств по Конвенции высказывал и ЕСПЧ. Например, в постановлении по делу «*Ireland v. the United Kingdom*» ЕСПЧ отметил, что Конвенция включает в себя больше, чем просто взаимные обязательства между Договаривающимися государствами; она создает, кроме сети взаимных, двусторонних обязательств, объективные обязательства, которые, как следует из формулировки преамбулы, должны коллективно обеспечиваться⁴. *Erga omnes* характер, как представляется, имеют любые обязательства государств-участников по Конвенции, в т.ч. обязательства по обеспечению прав и свобод, гарантированных в ней, по реализации стандартов прав и свобод, содержащихся в постановлениях ЕСПЧ, а также обязательства по исполнению постановлений ЕСПЧ.

В свою очередь при определении наличия *erga omnes* эффекта у правовых позиций ЕСПЧ, как отмечают исследователи деятельности ЕСПЧ, следует разграничивать такие свойства постановлений ЕСПЧ, как *res judicata* и *res interpretata*. Если первое отражает, в частности, тот факт, что постановление ЕСПЧ является юридически обязательным для государства-ответчика (в т.ч. в части реализации сформулированных ЕСПЧ правовых позиций), то второе, – собственно, *erga omnes* обязательный эффект правовых позиций ЕСПЧ, т.е. их обязательный для всех и каждого государства-участника Конвенции характер.

Суть принципа *res judicata* нашла отражение в решении Международного Суда ООН по делу о геноциде «*Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro*»: решения Суда не только обязательны для сторон, но и окончательны⁵. Что касается системы, созданной на основании Конвенции, суть принципа *res judicata* выражается, в частности, в ст. 46 Конвенции, согласно которой, государства-участники обязуются «исполнять окончательные постановления Суда по любому делу, в котором они выступают сторонами»⁶. При этом в силу *erga omnes* характера обязательств по Конвенции все государства-участники имеют правовой интерес в обеспечении исполнения государством-ответчиком постановления ЕСПЧ.

Что касается правовых позиций, содержащихся в постановлениях ЕСПЧ, то из ст. 46 Конвенции вытекает соответствующее обязательство государства-ответчика по их реализации. Так, в Правилах «О применении пункта 2 статьи 46 Европейской Конвенции по правам человека», принятых Комитетом Министров Совета Европы 10 января 2001 г., отмечено, что, осуществляя надзор за исполнением государством-ответчиком постановления ЕСПЧ, Комитет министров проверяет, в частности, если требуется, были ли приняты: 1) индивидуальные меры для обеспечения прекращения нарушения и для скорейшего восстановления

такого положения потерпевшей стороны, которое существовало до нарушения Конвенции; 2) общие меры, направленные на предотвращение новых нарушений, аналогичных тем, которые были установлены, и направлены на прекращение продолжающихся нарушений⁷. Среди общих мер Комитет министров особо выделяет, например, законодательные и административные меры⁸, собственно, и направленные на реализацию правовых позиций ЕСПЧ в тех ситуациях, когда законодательство и правоприменительная практика государства-ответчика не соответствуют стандартам Конвенции, нашедшим отражение в правовых позициях ЕСПЧ. При этом в силу *erga omnes* характера обязательств по Конвенции, государства-участники, так же как и в отношении обязательства государства-ответчика исполнить постановление ЕСПЧ, имеют правовой интерес в обеспечении реализации государством-ответчиком и правовых позиций ЕСПЧ.

В свою очередь такое свойство правовых позиций ЕСПЧ, как *res interpretata*, вытекает из полномочий ЕСПЧ по властному толкованию Конвенции. *Res interpretata* вытекает из ст. 1 и 19 Конвенции и служит общей цели обеспечения эффективной реализации государствами-участниками обязательств по Конвенции. Бывший председатель ЕСПЧ Ж.П. Коста, например, указал, что обязательный эффект интерпретации ЕСПЧ выходит за рамки *res judicata* в строгом смысле; отсюда вытекает необходимость интегрировать прецедентное право ЕСПЧ во внутригосударственное право и судебную практику государств-участников за пределами (минимального) требования п. 1 ст. 46 Конвенции⁹.

Следует отметить, что признание *erga omnes* эффекта правовых позиций ЕСПЧ само по себе не предпрещает решения вопроса о том, какой собственно эффект такие правовые позиции имеют в отношении всех государств-участников. Тем не менее, представляется, что употребление термина «эффект» в данном контексте подразумевает эффект обязательности. Так, даже авторы, отрицающие наличие юридически обязательного *erga omnes* эффекта постановлений ЕСПЧ, ссылаясь, например, на отсутствие соответствующего положения в самой Конвенции, а также в Протоколах № 15, 16, предусмотревших внесение изменений в Конвенцию, все же, как правило, признают де-факто *ergo omnes* эффект постановлений ЕСПЧ, имея в виду именно эффект их обязательности для всех государств-участников¹⁰.

В российской теории права применительно к правовым позициям Конституционного Суда РФ признана такая их характеристика, как общеобязательный характер¹¹. Вместе с тем, как представляется, признак общеобязательности присущ и правовым позициям ЕСПЧ, которые, являясь официальным и властным толкованием положений Конвенции, становятся ее неотъемлемой частью и приобретают общеобязательный характер. В связи с этим можно провести аналогию *erga omnes* эффекта правовых позиций ЕСПЧ с таким качеством правовых позиций Конституционного Суда РФ, разработанному в российской теории, как их общеобязательность.

Наличие обязательства государства-участника Конвенции отреагировать на правовые позиции ЕСПЧ, сформулированные в постановлениях ЕСПЧ, вынесенных в отношении других государств-участников, выводится из практики ЕСПЧ¹², устоявшейся практики Комитета министров Совета Европы¹³, различных актов, принятых в рамках Совета Европы и посвященных деятельности ЕСПЧ и его реформированию.

Так, например, в постановлении по делу «*Smith and Grady v. The United Kingdom*» ЕСПЧ отметил, что отказ внутригосударственных судов рассмотреть спорный вопрос сквозь призму принципов, лежащих в основе анализа ЕСПЧ жалоб по ст. 8 Конвенции, лишает заявителей эффективного средства правовой защиты в отношении нарушения их права, гарантированного этой статьей¹⁴. При этом ЕСПЧ не конкретизировал правовые позиции, содержащиеся в каких постановлениях ЕСПЧ, включали такие принципы, только в отношении Соединенного Королевства либо и в отношении других государств. Более того, в постановлении по делу «*Opuz v. Turkey*» ЕСПЧ отметил, что, принимая во внимание, что ЕСПЧ осуществляет окончательное авторитетное толкование прав и свобод, определенных в Конвенции, ЕСПЧ рассмотрит вопрос о том, достаточно ли внутригосударственные власти учитывают принципы, вытекающие из его постановлений по аналогичным вопросам, даже если они касаются других государств¹⁵.

Обязательство государства-участника Конвенции отреагировать на правовые позиции ЕСПЧ, сформулированные в постановлениях ЕСПЧ, вынесенных в отношении других государств-участников, выводится также из анализа устоявшейся практики Комитета министров Совета Европы, который проводит политику принятия государством мер общего характера по предотвращению нарушений Конвенции. Например, в п. 3 Приложения к Рекомендации Rec(2004)5 Комитета министров Совета Европы государствам-членам «О проверке соответствия проектов законов, действующих законов и административной практики стандартам, установленным в Европейской Конвенции о правах человека» от 12 мая 2004 г. указано, что необходимым условием для эффективной защиты прав человека по Конвенции является придание государствами действия Конвенции в своих правовых системах в свете прецедентного права ЕСПЧ, а это предполагает, что государства должны обеспечить соответствие законов и административной практики прецедентному праву ЕСПЧ¹⁶.

Еще более интересную мысль содержит п. 25 указанной Рекомендации, который установил, что хотя и нельзя требовать от государства-участника систематической проверки всех действующих законов, правил и административной практики, может возникнуть необходимость в осуществлении таких мероприятий, например, после принятия нового постановления ЕСПЧ против другого государства-участника¹⁷.

Вместе с тем общеобязательный характер правовых позиций ЕСПЧ не означает обязанности государства-участника «слепо» следовать той или иной правовой позиции ЕСПЧ. При реализации даже самой Конвенции и Протоколов к ней государства-участники зачастую пользуются широкой свободой усмотрения в вопросах имплементации их положений. Точно так же свободой усмотрения государства-участники пользуются и при реализации ими правовых позиций ЕСПЧ. Более того, в связи с тем, что правовая позиция формулируется ЕСПЧ в привязке к оценке конкретных обстоятельств дела, при реализации правовых позиций ЕСПЧ, сформулированных в постановлениях, принятых в отношении других государств-участников Конвенции, государству необходимо установить аналогичность ситуации, которая стала предметом рассмотрения в ЕСПЧ и той, которая сложилась в данном государстве.

Подводя итог, сформулируем следующие выводы. *Во-первых*, несмотря на то, что в зарубежной литературе чаще всего обосновывается наличие *erga omnes* эффекта постановлений ЕСПЧ, представляется возможным применить схожую

риторику и к правовым позициям ЕСПЧ. Думается, более верно говорить об *erga omnes* эффекте именно правовых позиций ЕСПЧ ввиду того, что именно правовые позиции ЕСПЧ формулируются им при осуществлении властного толкования Конвенции, обладают свойством *res interpretata*.

Во-вторых, широко используемый в теории термин «*erga omnes* эффект» применительно к правовым позициям ЕСПЧ, как правило, подразумевает не просто абстрактный и неопределенный эффект правовых позиций ЕСПЧ в отношении всех государств-участников, а именно их *erga omnes* эффект обязательности.

В-третьих, *erga omnes* эффект правовых позиций ЕСПЧ обусловлен особой природой Конвенции как международного договора о правах человека и заключается в том, что государство-участник Конвенции обязано реализовывать правовые позиции ЕСПЧ независимо от того, сформулированы ли они в постановлениях, принятых в отношении данного государства или иного государства-участника. Другими словами, можно провести аналогию *erga omnes* эффекта правовых позиций ЕСПЧ с таким качеством правовых позиций, разработанным в российской теории, как их общеобязательность.

В-четвертых, *erga omnes* эффект правовых позиций ЕСПЧ свидетельствует о том, что они являются общеобязательными, что, однако, не препятствует государству правомерно отступать от обязательств по правовым позициям ЕСПЧ в рамках широкой свободы усмотрения, которой они пользуются в соответствии с соответствующими правовыми основаниями, закрепленными как в Конвенции, так и в самих правовых позициях ЕСПЧ.

В-пятых, исследование вопроса об *erga omnes* эффекте правовых позиций ЕСПЧ позволяет представить основные параметры обязательств государств-участников по исполнению постановлений ЕСПЧ и реализации содержащихся в них правовых позиций в виде следующей таблицы:

Постановления ЕСПЧ, обладающие свойством <i>res judicata</i>	Правовые позиции ЕСПЧ	
	содержащиеся в постановлениях ЕСПЧ, обладающих свойством <i>res judicata</i> и	обладающие свойством <i>res interpretata</i>
Все государства-участники Конвенции имеют правовой интерес в обеспечении исполнения государством-ответчиком постановления ЕСПЧ (обязательство государства-ответчика по исполнению постановления ЕСПЧ – обязательство <i>erga omnes</i>)	Все государства-участники Конвенции имеют правовой интерес в обеспечении реализации государством-ответчиком правовых позиций ЕСПЧ (обязательства по реализации правовых позиций ЕСПЧ государством-ответчиком – обязательства <i>erga omnes</i>)	Все государства-участники Конвенции, включая государство-ответчика: 1) имеют правовой интерес в обеспечении реализации всеми государствами-участниками Конвенции правовых позиций ЕСПЧ (обязательства государств-участников Конвенции по реализации правовых позиций ЕСПЧ – обязательства <i>erga omnes</i>); 2) обязаны реализовать правовые позиции ЕСПЧ, вынесенные против любого из государств-участников (правовые позиции ЕСПЧ имеют <i>erga omnes</i> эффект, то есть являются общеобязательными)
В силу ст. 46 Конвенции государство-ответчик обязано исполнить ставшее окончательным постановление ЕСПЧ	В силу ст. 46 Конвенции государство-ответчик обязано исполнить ставшее окончательным постановление ЕСПЧ в части сформулированных в нем правовых позиций ЕСПЧ	

Erga omnes эффект правовых позиций ЕСПЧ должен учитываться государствами-участниками Конвенции при решении вопросов применения ее положений во внутригосударственной правовой системе, поскольку это необходимо для надлежащего осуществления ими конвенционных обязательств.

¹ См., например: Besson S. The «Erga Omnes» Effect of Judgments of the European Court of Human Rights – «What's in a Name?» // La Cour européenne des droits de l'homme apres le Protocole 14 : premier bilan et perspectives / Samantha Besson (ed.). Zurich [etc.] : Schulthess, 2011. P. 125–175; Hutten-Czapaska v. Poland (GC): Partly Dissenting Opinion of Judge Zagrebelsky, no. 35014/97, 19 June 2006. P. 92; Fabris v. France (merits): Concurring Opinion of Judge Pinto De Albuquerque, no. 16574/08, 7 February 2013.

² Для целей настоящей статьи в отношении ЕСПЧ, как представляется, можно, не вдаваясь в теоретический вопрос о разграничении понятий «прецедент» и «правовая позиция», признать положения, сформулированные в зарубежной науке и международной правоприменительной практике в отношении erga omnes эффекта прецедентного права, практики, постановлений ЕСПЧ, в целом применимыми и в отношении обоснования erga omnes эффекта правовых позиций ЕСПЧ.

³ Human Rights Committee's General Comment No. 31[80] «The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant», 29 March 2004. URL: <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/58f5d4646e861359c1256ff600533f5f> (дата обращения: 13.03.2014).

⁴ Ireland v. the United Kingdom, no. 5310/71, § 239, 18 January 1978.

⁵ Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro): ICJ' Judgment of 26 February 2007. URL: <http://www.icj-cij.org/docket/files/91/13685.pdf> (дата обращения: 13.03.2014).

⁶ Подробнее о принципе res judicata в практике ЕСПЧ см., например: Красиков Д.В. Разрешение Европейским судом по правам человека вопросов о приемлемости жалоб и эффект принципа res judicata // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 3. С. 260–264.

⁷ См.: Rules adopted by the Committee of Ministers for the application of Article 46, paragraph 2, of the European Convention on Human Rights on 10 January 2001. Rule no. 3. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=744279&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75> (дата обращения: 13.03.2014). См. также: Rules of the Committee of Ministers of the Council of Europe for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements on 10 May 2006. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=999329> (дата обращения: 13.03.2014).

⁸ General measures adopted to prevent new violations of the European Convention on Human Rights Stock-taking of measures reported to the Committee of Ministers in its control of execution of the judgments and decisions under the Convention (Application of former Articles 32 and 54 and of Article 46). URL: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Documents/Docs_a_propos/H-Exec\(2006\)1_GM_960_en.doc](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Documents/Docs_a_propos/H-Exec(2006)1_GM_960_en.doc) (дата обращения: 13.03.2014).

⁹ Guaranteeing the authority and effectiveness of the European Convention on Human Rights: Committee on Legal Affairs and Human Rights of the Council of Europe Report, 4 November 2011. URL: http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2011/ajdoc44_2011.pdf (дата обращения: 13.03.2014).

¹⁰ Strengthening Subsidiarity: Integrating the Strasbourg Court's Case law into National Law and Judicial Practice : Committee on Legal Affairs and Human Rights of the Council of Europe Contribution to the Conference on the Principle of Subsidiarity, Skopje, 1–2 October 2010. URL: http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2010/20101125_skopje.pdf (дата обращения: 15.03.2014); Interlaken Follow-Up. Principle of Subsidiarity : Note by the Jurisconsult. URL: http://www.echr.coe.int/Documents/2010_Interlaken_Follow-up_ENG.pdf (дата обращения: 13.03.2014).

¹¹ См.: Кряжкова О.Н. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации : теоретические основы и практика реализации судами России. М., 2006. С.31.

¹² Smith and Grady v. the UK, nos. 33985/96 and 33986/96, § 136, 27 September 1999; Opuz v. Turkey, no. 33401/02, § 163, 9 June 2009.

¹³ См.: Recommendation Rec(2004)5 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states on the verification of the compatibility of draft laws, existing laws and administrative practice with the standards laid down in the European Convention on Human Rights of 12 May 2004. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743297> (дата обращения: 13.03.2014).

¹⁴ Smith and Grady v. the UK, nos. 33985/96 and 33986/96, § 136, 27 September 1999.

¹⁵ См.: Opuz v. Turkey, no. 33401/02, § 163, 9 June 2009.

¹⁶ Recommendation Rec(2004)5 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states on the verification of the compatibility of draft laws, existing laws and administrative practice with the standards laid down in the European Convention on Human Rights of 12 May 2004. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743297> (дата обращения: 13.03.2014).

¹⁷ Ibid.

М.В. Шмелева

ЗНАЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В РЕШЕНИИ ПРОБЛЕМ МЕЖДУНАРОДНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МЕЖДУ СУВЕРЕННЫМИ ГОСУДАРСТВАМИ*

В настоящей статье рассматривается значение международно-правовой политики, основанной на нормах международного права, в мировой жизни современного общества. Формулируется вывод, что решать глобальные международные проблемы, в первую очередь проблемы безопасности в мире, можно только усилиями всех государств на основе четко выработанной единой политики.

Ключевые слова: международно-правовая политика, международное право, безопасность, субъекты международных правоотношений, концепция.

M.V. Shmeleva

SOLVING PROBLEMS OF INTERNATIONAL COOPERATION AMONG SOVEREIGN STATES THROUGH THE DEVELOPMENT OF A SINGLE INTERNATIONAL LAW POLICY

The author of this article considers the importance of international-law policy, based on the norms of international law, in the world of modern society. In the result of the research the author comes to the conclusion that to solve global problems, principally, security problems in the world, only by efforts of all States, based on clear and reasonable uniform policy.

Keywords: international law policy, international law, security, the subjects of international relations, the concept.

Значение международно-правовой политики в мире и в России в частности – факт очевидный. Однако на сегодняшний день нет ни одного теоретического и практического исследования, объясняющего, в чем же заключается ее основное назначение. При этом именно анализ значения международно-правовой политики позволит проникнуть в сущность этого правового явления.

В условиях масштабной глобализации все более очевидно, что международное взаимодействие не способно выстраиваться без основы, которой может стать только единая международно-правовая политика. Такая политика приобрела большое значение для международных отношений с конца XX в., когда началось формирование единого взаимозависимого мира, т.е. мира, в котором не только страны третьего мира зависят от развитых стран, но все страны находятся в определенной зависимости друг от друга. Перед человечеством встают все новые и новые сложные проблемы, требующие коллективного решения. Так, с каждым годом увеличивается угроза ядерной катастрофы. Несмотря на действующие в мире международные договоры, сложившееся в мире недоверие между государствами приводит к постоянному накоплению и модернизации ядерного

© Шмелева Марина Владимировна, 2015

Кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры гражданского и международного частного права, научный сотрудник научно-образовательного центра фундаментальных исследований (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: tender@sarphil.com

* Работа выполнена при финансовой поддержке Саратовской государственной юридической академии, проект «Проблемы международно-правовой политики и их влияние на национальное законодательство» в рамках задания № 2014/205 на выполнение государственных работ в сфере научной деятельности в рамках базовой части государственного задания Минобрнауки России.

оружия. Кроме того, принятый Договор о нераспространении ядерного оружия¹ фактически предоставил право иметь ядерное оружие не только крупным, но и небольшим странам и даже некоторым развивающимся.

Так, ст. IV Договора о нераспространении ядерного оружия предусмотрено, что содействие мирному использованию ядерной энергии обеспечивается положением о том, что ничто в данном договоре не может каким-либо образом толковаться как затрагивающее неотъемлемое право всех участников договора на мирное использование атомной энергии. Все это, безусловно, вызывает определенную тревогу, поскольку в руках человека оказалась возможность уничтожить целые страны, континенты и все живое на Земле. Следовательно, дальнейшая жизнь на планете сегодня зависит от отношений, складывающихся между странами.

Война стала величайшим преступлением перед всем человечеством. По мере постоянного совершенствования оружия количество ее жертв растет. Гибнут не только люди, но и плоды их многолетнего труда. В результате гражданской войны на Украине уничтожены более сотни жилых домов, много убитых и раненых. Кроме того, разрушению подверглись даже социальные и промышленные объекты: больницы, школы, предприятия². Люди, оставшиеся в живых, не имеют жилья и нормального обеспечения, не могут защитить себя, свою семью и имущество от противоправных действий властей в своем государстве.

При этом даже такие губительные последствия войны на Украине не идут ни в какое сравнение с теми последствиями, которые могут иметь место, если возникнет ядерный конфликт между государствами. Военные действия с использованием ядерного оружия приведут не только к гибели миллионов человек, но и к радиоактивному загрязнению окружающей среды.

Ядерные катастрофы подтвердили, что на территории, подвергшейся заражению радиацией, жизнь человека становится просто невозможной. Так, от воздействия атомных бомбардировок Хиросимы и Нагасаки к концу 1945 г. в связи с действием радиоактивного заражения и других пост-эффектов взрыва общее количество погибших составило от 90 до 166 тыс. чел.³ По истечении 5 лет общее количество погибших с учётом умерших от рака и других долгосрочных воздействий взрыва могло достичь или даже превысить 200 000 чел.⁴ Даже дети, рождавшиеся от женщин, подвергшихся радиоактивному заражению, имели серьезные онкологические заболевания и генетические отклонения.

Помимо угрозы ядерной катастрофы, имеет место постоянный рост экологических проблем, поскольку даже самая эффективная природоохранительная деятельность на внутригосударственном уровне не позволяет решить проблемы обеспечения охраны окружающей среды и экономного использования природных ресурсов в мировых масштабах. Вне пределов национальной юрисдикции каждого государства имеются общие природные ресурсы Космоса, Мирового океана и Антарктики, которые ежедневно подвергаются интенсивной эксплуатации.

На заседании Генеральной Ассамблеи ООН было отмечено, что Межправительственная группа Организации Объединенных Наций по изменению климата подтвердила серьезность проблемы и рекомендовала незамедлительно принять необходимые меры, поскольку последствия изменения климата будут опустошительными⁵.

Все эти изменения, произошедшие в мире вследствие обозначенных факторов, значительны для человечества и свидетельствуют о проблемах международного взаимодействия. Как предусмотрено в Концепции внешней политики Российской Федерации⁶, сложность стоящих перед международным сообществом задач требует выработки сбалансированной стратегии их решения, исходящей из взаимосвязанности проблем безопасности, социально-экономического развития и защиты прав человека.

К сожалению, исторические события свидетельствуют о том, что проблемы международного взаимодействия решаются, как правило, за счет использования силовых способов разрешения возникающих конфликтов, в ущерб правовым механизмам. И это, на наш взгляд, во многом обусловлено отсутствием отлаженных правовых механизмов взаимодействия на международном уровне.

Уставом ООН предусмотрено, что только обязательства, вытекающие из договоров и других источников международного права способны избавить грядущие поколения от бедствий войны, содействовать социальному прогрессу и улучшению условий жизни населения⁷.

В связи с тем, что решать обозначенные проблемы можно только усилиями всех государств, возрастающее значение международно-правовой политики, основанной на нормах международного права, в мировой жизни современного общества представляется очевидным.

Современное международное право также переживает большие перемены. В частности, международная правовая система неизмеримо усложнилась, и практически стали стираться границы между международным частным и международным публичным правом. Наметила тенденция роста публично-правовой составляющей в регулировании отношений между физическими лицами (семейное, трудовое право), и частноправовой составляющей в публично-правовых отраслях.

Указанные обстоятельства также свидетельствуют о необходимости разработки международно-правовой политики, которая направляла бы развитие международного права в нужном мировому сообществу направлении.

В России на сегодняшний день имеется немало интересных работ по вопросам политического развития мира. При этом, на наш взгляд, международно-правовая политика не получила должного освещения. Так, в большинстве публикаций международно-правовая политика рассматривается исключительно в контексте какого-либо государства, например международно-правовая политика России⁸ или международно-правовая политика Соединенных Штатов Америки⁹, что, безусловно, негативно отражается на регулировании межгосударственных взаимоотношений.

В диссертационной работе И.Г. Сердюкова справедливо отмечается, что «понятие «международно-правовая политика» необходимо рассматривать в двух самостоятельных смысловых контекстах, в зависимости от того, какие субъекты участвуют в ее формировании: международного и национального права. В этой связи международно-правовую политику можно толковать как искусство управления международным сообществом посредством выработанных современным международным правом институтов, принципов и норм с присущей такому управлению необходимостью соблюдения баланса интересов всего международного сообщества в целом и каждого государства в отдельности. Примени-

тельно же к национальным правовым системам анализируемое явление следует определить как систему приоритетов государства на международном уровне»¹⁰. К сожалению, в указанной работе исследуется только международно-правовая политика Российского государства.

Таким образом, существует потребность в разработке положений такой международно-правовой политики, которую можно было бы толковать как искусство управления международным сообществом и которая могла бы быть разделенной большинством.

На основании вышеизложенного можно заключить, что взаимовыгодное и плодотворное сотрудничество в условиях быстроизменяющегося и противоречивого мира между всеми субъектами международных отношений требует научно обоснованной и продуманной юридической формы выражения политических целей и интересов мирового сообщества в виде адекватной и последовательной концепции международно-правовой политики.

Под концепцией международно-правовой политики в свою очередь понимается система взглядов на содержание, принципы и основные направления совместной внешнеполитической деятельности государств, центральной идеей которой будет выступать создание тесного международно-правового взаимодействия суверенных государств и других субъектов международных отношений. Основу данной концепции должны составлять общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры, положения Устава ООН как центральной международной организации, а также документы, разрабатываемые другими основными международными организациями, регулируемыми международные отношения и обладающими универсальной легитимностью.

Кроме того, поскольку, на наш взгляд, международно-правовая политика основана на сочетании международного общения и суверенитета, она должна базироваться как на нормах международного, так и нормах внутригосударственного права. Следовательно, основой международно-правовой политики могут в отдельных случаях служить и внутригосударственные акты, содержащие передовой опыт межгосударственного сотрудничества. В данном случае речь идет именно о взаимодействии международного и внутригосударственного права: тем самым исключается верховенство как первого над вторым, так и второго над первым.

Резюмируя изложенное, приходим к выводу о том, что концепция международно-правовой политики должна выступить непосредственным руководством к действию для всех субъектов международных отношений. Именно в данной концепции должны быть четко обозначены цели и приоритеты, стоящие перед мировым сообществом на определенном историческом этапе развития нашей планеты.

Безусловно, такая международно-правовая политика будет востребованной на практике, поскольку объективно способна отражать интересы всех субъектов международных отношений и позволит направить совместные усилия этих субъектов на решение глобальных мировых проблем.

На наш взгляд, инициатором разработки этой концепции должна выступить Россия, поскольку ее уникальное геополитическое положение позволяет ей иметь

доступ ко всем видам сырья и ресурсов, к большинству сухопутных и морских артерий, а также играть ведущую роль в международных отношениях.

¹ См.: Договор о нераспространении ядерного оружия. Одобрен резолюцией 2373 (XXII) Генеральной Ассамблеи от 12 июня 1968 г. Доступ с сайта Конвенции и соглашения ООН. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/npt.shtml (дата обращения: 30.05.2014).

² URL: <http://www.rg.ru/sujet/5202/index.html> (дата обращения: 01.07.2014).

³ URL: http://www.rerf.or.jp/general/qa_e/qa1.html (дата обращения: 20.04.2014).

⁴ URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/> (дата обращения: 21.04.2014).

⁵ URL: <http://www.un.org/ru/sg/messages/2007/climatechange07.shtml> (дата обращения: 30.05.2014).

⁶ См.: Концепция внешней политики Российской Федерации: утверждена 12 июля 2008 г. № Пр-1440. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ См.: Устав Организации Объединенных Наций. Принят в г. Сан-Франциско 26 июня 1945 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ См., например: *Сердюкова И.Г.* Международно-правовая политика современной России в сфере осуществления прав и законных интересов человека: общетеоретический аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2008; *Пряхина Т.М.* Международно-правовая политика современной России // Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н.И. Магузова и А.В. Малько. М., 2003. С. 505 и др.

⁹ См., например: *Коньшев В.Н.* Проблемы мировой политики в концепциях и политической практике американского неореализма: дис. ... д-ра полит. наук. Н. Новгород, 2005.

¹⁰ *Сердюкова И.Г.* Указ. раб. С. 27.

РЕЦЕНЗИИ

И.Н. Сенякин, Т.А. Желдыбина

РЕЦЕНЗИЯ НА МОНОГРАФИЮ:

Власенко Н.А. Разумность и определенность в правовом регулировании. – М.: ИНФРА-М, 2015. – 157 с.

I.N. Senyakin, T.A. Zheldybina

REVIEW OF THE MONOGRAPH:

Vlasenko N.A. Reasonableness and certainty in the legal regulation. – M.: INFRA-M, 2015. – 157 p.

Выход в свет монографии Н.А. Власенко — заметное событие в юридической науке. Главная идея книги — разумность и определенность в правовом регулировании — является новаторской и в таком контексте представлена в юридической науке впервые.

Особую актуальность новой, знаковой в отечественной правовой науке монографии придает то обстоятельство, что в настоящее время разум и определенность не получили должного рассмотрения при всем многообразии и сложности кризисных явлений в праве.

Обзор юридической литературы по рассматриваемой тематике позволяет сделать вывод о том, что рецензируемое издание — одно из первых в современной правовой науке комплексных монографических исследований, охватывающих различные аспекты разумности и определенности в правовом регулировании.

Важно отметить, что издание под названием «Разумность и определенность в правовом регулировании» является продолжением научных изысканий автора¹. Не вызывает сомнений тот факт, что рецензируемая монография является результатом длительной работы и глубоких раздумий автора. Знакомство с книгой убеждает нас в том, что в ней ведется поиск ответа на фундаментальный для современного правоведения вопрос — что происходит с правом, куда мы движемся и какие перспективы правового развития ожидают Россию?

Отмечая сильные стороны монографического исследования, прежде всего, необходимо выделить его сильную методологическую сторону. Сочетание си-

© Сенякин Иван Николаевич, 2015

Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры теории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия); Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, Заслуженный юрист Российской Федерации, действительный член Российской Академии естественных наук

© Желдыбина Татьяна Анатольевна, 2015

Кандидат юридических наук, доцент кафедры истории государства и права, докторант (Саратовская государственная юридическая академия)

стемного анализа с сравнительно-правовым, формально-юридическим методами, правовым моделированием и правовым прогнозированием позволяет в полной мере раскрыть научный замысел представленной работы.

Структура монографии позволила автору достаточно полно раскрыть содержание поставленных проблем, логически точно отражает цель, задачи и обеспечивает целостность изложения. Девизом может стать высказывание Н.А. Власенко: «Разумное право и разумное государство – вот флаг и русло направленности динамики современного российского права и государственности» (с. 37).

Актуальность исследования обусловлена следующими обстоятельствами. Во-первых, происходящими глобализационными изменениями в правовых системах России и других национальных государств, интенсификацией политико-правового и экономического сотрудничества, активными интеграционными процессами в законодательстве, необходимостью гармонизации национального и наднационального права и законодательства. Во-вторых, необходимостью поиска путей выхода права из кризиса, который предусматривает одновременно устранение кризисных явлений в экономике, политике, социальной сфере. В этой связи Н.А. Власенко предлагает два качественно новых ориентира обновления правового механизма – разумность и определенность права.

Актуализация данной проблематики определяется крайней важностью исследования качеств разумности права в его определенности, а определенности — в проявлении разумности.

Указанные обстоятельства обуславливают значимость общетеоретического исследования потенциала феноменов разумности и определенности в правовом регулировании, понимания их роли и осознания необходимости сделать право социально необходимой силой.

Для решения указанных задач необходимо заложить фундамент устранения злоупотреблений правовыми механизмами в современном российском обществе с помощью применения разумности и определенности как основных, фундаментальных и универсальных начал в праве.

Первая глава рецензируемой монографии носит название «Разумность и право» и включает в себя два параграфа. В первом параграфе «Кризис современного права и разум» автор поднимает важную и крайне актуальную проблему современного правоведения – проблему качества правового регулирования.

Интересной представляется классификация Н.А. Власенко кризисных факторов в праве на органические (интегративные) и собственные (внутренние). Органические – те, которые уходят корнями в другие явления – нравственность, экономику, социальную сферу. К таким факторам автор относит кризис, возникающий в связи с действием права и нравственности как важнейших социальных регуляторов, со значением и соотношением с международным правом, с ролью закона и законодательства в практической жизни. Собственные кризисные явления, напротив, возникают внутри правового регулирования.

Кроме того, большое внимание уделяется основным негативным тенденциям в современном праве. К таковым Н.А. Власенко причисляет злоупотребление правовыми механизмами, выполнение ими роли средств излишнего контроля,

ограничения прав и свобод граждан; нарушение баланса правовых и неправовых методов правового регулирования.

Рассматривая кризисные явления в праве, верно указывается на кризис в международном праве и международной юстиции, на развитие «мягкого права», не обеспечиваемого принудительными мерами со стороны государства.

Особое внимание уделено проблеме падения роли закона и законотворчества; правотворческому романтизму, когда право воспринимается как универсальный механизм, с помощью которого можно быстро навести порядок. В свете указанных размышлений ценной, по нашему мнению, является мысль Н.А. Власенко о структурных «колебаниях» системы права, вызывающих необходимость выработки юридической стратегии законодательного развития; о включении индивидуального правового регулирования в нормативный массив.

Немаловажным представляется и вопрос о централизации правового регулирования в сфере федеративного устройства, а именно – отступление от федеративных начал права, требующего создание более совершенного правового механизма в сфере «совместного ведения», корректировки регионального законодательства с учетом верховенства федерального.

Бесспорно, заслуживает внимания авторский анализ Конституции и правовой надстроенности, где отстаивается точка зрения о необходимости и важности создания прочной нормативной базы, в полной мере отражающей принципы Конституции РФ и современного международного права, целесообразности принятия федерального закона о нормативных правовых актах в Российской Федерации.

В заключение, обосновывая кризис современного права, Н.А. Власенко пишет о кризисе современной юридической науки, выходом из которого будет использование главного критерия – разума, являющегося в идеале «поставщиком» содержания права, когда можно будет говорить о силе права, его разумности.

Новизна монографии заключается в том, что на основе полученных результатов сформулированы выводы о разрушительных тенденциях в праве, позволяющие автору сделать рекомендации. Во-первых, речь идет об утрате правом сущностных моментов и превращении его в «приказное средство» существующего государственного управления. Во-вторых, такое право порождает правовой нигилизм.

Во втором параграфе Н.А. Власенко сосредоточил свое внимание на разумности как условии жизни и жизнестойкости права, синтезировал определение разумности, используя ключевое понятие – категорию разумности. При этом он анализирует сначала «разум, рассудок, право», а затем «рассудок как способ конкретизации права».

Научные рассуждения (логически последовательные и весьма объективные) приводят Н.А. Власенко к заключению, что право понимается как феномен разума, обусловленный природой вещей, выражающий объективные ценности и требования человеческого бытия (с. 45). Полагаем, что заслуживает поддержки заключение автора: разумность представляет собой принцип права – начало, обеспечивающее его реальное действие, правовую гибкость и эффективность.

Много интересного и полезного высказано автором во второй главе рецензируемой работы, которую он посвящает определенности как цели правового ре-

гулирования. В рамках данной главы, рассуждая о проблеме методологических оснований категорий определенности и неопределенности в праве, Н.А. Власенко вдумчиво и подробно освещает историю вопроса в русле философской и юридической науки. Обоснованной и верной представляется высказанная точка зрения об определенности и неопределенности как парных категориях теории права. При этом верно замечает, что юридическая наука основное внимание традиционно уделяет такому признаку права, как определенность.

Новым и, несомненно, востребованным в науке теории права стали размышления и логические выводы автора о категории неопределенности и определенности в аспекте проблемы правопонимания. Анализируя сложившиеся направления – позитивистско-нормативистское, естественно-правовое, интегративное, либертарное, а также теории «частного» характера по отношению к классическим направлениям, ученый делает заключение о том, что философская методологическая база служит основой исследования, звеном которой являются категории неопределенности и определенности.

В рамках анализируемой главы Н.А. Власенко исследует определенность и неопределенность в действии права.

Рассматривая неопределенность как позитивное свойство права, автор подводит читателя к осмыслению того, что правовая неопределенность находит выражение в главном элементе права – юридических нормах. Справедливо обращается внимание на то, что неопределенность проявляется в праве при анализе принципов права как его основных идей, в которых аккумулируется объективная реальность и выражается содержание права.

К числу несомненных заслуг автора рецензируемой работы следует отнести раскрытие сущности рамочных законов. Выявляются достоинства неопределенности рамочных законов, которые, по мнению ученого, обеспечивают гибкость и сбалансированность правового регулирования как на уровне Федерации, так и на уровне субъектов. Такое правовое регулирование представляет собой своеобразную форму перехода от правовой неопределенности к правовой определенности (с. 75).

Автор справедливо обращает внимание на одну из форм проявления неопределенности в правовом регулировании – риск в праве, отстаивая точку зрения, согласно которой ключом для понимания риска в праве являются философские категории неопределенности и определенности.

Обоснована и аргументирована рекомендация автора, полученная им в ходе изучения юридических конструкций и определенности правового регулирования, а именно: юридические конструкции, максимальная компактность их изложения являются важным условием определенности, выступают средством повышения эффективности правового регулирования. На основе проведенного анализа Н.А. Власенко верно замечает, что одно из требований к юридическим конструкциям – точность языкового выражения как условие их определенности.

Выводы, сформулированные автором при анализе презумпций как средств достижения определенности правового регулирования, представляют собой определенную научную новизну и практическую ценность. Автором точно подмечено, что «презумпция всегда оставляет место для сомнения, и в связи с этим характеризовать ее как доминанту в достижении законных правовых по-

следствий невозможно» (с. 90). В этом смысле ученый не претендует на истину в последней инстанции, говоря о том, что и «правовая определенность, да и сам механизм ее установления» относительны (с. 90).

Профессор Н.А.Власенко, исследуя оценочные понятия и термины в преодолении неопределенности российского права, обращает внимание на то, что судебная практика в последние годы активно разъясняет оценочные понятия, достигая при этом определенности правового регулирования. Целесообразность оценочной терминологии достигается посредством правоприменительного усмотрения.

Избрав в качестве центрального объекта исследования разумность и определенность в правовом регулировании, автор в рамках своего исследовательского проекта подробно и детально останавливается на проявлении правовой неопределенности в законодательстве, системе права и правоприменительной практике. Аргументированными представляются сформулированные им замечания по поводу неопределенности правоприменительных актов и актов толкования, в т.ч. официально разъясняющих юридические нормы.

В третьей главе рецензируемой монографии исследуются определенность права и судебная практика. Высокой оценки заслуживает обращение автора к проблематике правовых позиций и определенности юридического регулирования. Необходимо отметить, что затронутая проблематика достаточно актуальна для современной юридической науки, поскольку судебные правовые позиции представляют собой новое явление в отечественной судебной системе. Автор приходит к верному заключению, на которое следует обратить внимание, а именно: правовые позиции как феномен права — это средство перехода от неопределенности права к его определенности. При этом ученый замечает, что данным качеством обладают не все правовые позиции, а только те, в которых поставлена цель детализации, конкретизации или «привязки» юридической нормы к практике (с. 116).

Важной в современных условиях правовой интеграции и усиления наднационального правового регулирования представляется третья глава рецензируемой монографии, в которой Н.А. Власенко уделяет внимание деятельности Европейского Суда по правам человека (а конкретно решениям ЕСПЧ в связи с определенностью и другими стандартами правового регулирования), обоснованно отмечая, что на первый план должен выйти такой стандарт правовой определенности, как предсказуемость правоприменительного решения.

Кроме того, автором обозначена важность: предсказуемости правового регулирования; принципа стабильности (недопустимости пересмотра судебных решений); точности и недвусмысленности правовых предписаний как одного из главных качеств права, значимости официального и неофициального толкования и выработке в процессе толкования правовых позиций, придающих определенность правовому регулированию; стандарта «закон обратной силы не имеет» как гаранта определенности правового регулирования.

В последнем параграфе третьей главы проанализированы неопределенность правовых регуляторов и конституционное правосудие; рассматривается проблема неопределенности в конституционном праве. При этом автор верно замечает, что «...задача Конституционного Суда РФ — установить реальность неопределенной ситуации в правовой регламентации, сделать определенные выводы, изложив их в рекомендациях» (с. 138).

Н.А. Власенко изучает правовую мысль по формулируемым им проблемам, при этом представляя критический обзор широкого спектра научной литературы по теме исследования, подкрепленный авторскими размышлениями.

Еще одним достоинством рецензируемой работы является использование междисциплинарных подходов. Обращает на себя внимание и обширная источниковая база монографии, изучение различных точек зрения по данной проблематике. При этом автор не только констатирует достижения предшественников, но не обходит своим вниманием и ряд дискуссионных вопросов.

Полагаем, что монография Н.А. Власенко заслуживает высокой оценки в качестве объективного научного исследования важной проблемы, проведенного с новых методологических позиций. С большой долей вероятности можно утверждать, что в условиях кризисного состояния современного правового развития глубокое по замыслу издание будет стимулировать научную юридическую среду к поиску ответа на вопрос, куда и в каком направлении движется юриспруденция.

Исследование Н.А. Власенко не только актуализирует комплекс проблем, но и предлагает их решение. Рецензируемая монография не перегружена специальными терминами, написана ясным и доступным для читателя языком. При изложении материала Н.А. Власенко, несомненно, продемонстрировал высокую научную эрудицию в исследуемом вопросе, исчерпывающее владение материалом.

Отмечая высокий научно-теоретический уровень монографии, необходимо обратить внимание на некоторые недостатки работы, которые требуют уточнения или являются дискуссионными.

Как отмечает автор в параграфе втором второй главы, анализируя категории неопределенности и определенности в связи с проблемой правопонимания, «пренебрежение философией», «отсутствие философской базы» вряд ли допустимо (с. 60), и с этим нельзя не согласиться. Однако, по нашему мнению, наблюдается излишнее увлечение автора проблемами философии права.

Опираясь на общефилософские разработки правовых проблем, автор исследует категории определенности и разумности в праве, но вместе с тем, хотя философское и юридическое знания взаимосвязаны, они имеют различные предметы исследования. При внимательном ознакомлении можно увидеть некую односторонность, попытку рассмотрения разумности и определенности в правовом регулировании исключительно в контексте философии права. Кроме того, автор критикует термин «тип правопонимания», не предлагая взамен другого научного понятия, рассматривая затем сложившиеся направления правопонимания. Представляется, что изучение сложившихся научных подходов правопонимания — вопрос юридической науки.

Несомненный интерес представляют размышления автора о рамочных законах в России, которые, по его мнению, зачастую выступают как своеобразная программа по разработке и принятию тематических законов и других нормативных правовых актов на уровне субъектов РФ (с. 75). Хотелось бы, чтобы Н.А. Власенко подробнее раскрыл проблему связи неопределенности в праве и рамочных законов в направлении сближения законодательств национального и наднационального, что в полной мере отразило бы тенденцию развития рамочного законодательства в условиях правовой гармонизации и правовой

интеграции. К сожалению, в рецензируемой монографии не обозначена авторская позиция по указанному вопросу. Полагаем, что Н.А. Власенко сделает это в своих последующих научных работах.

Иногда в тексте размывается содержательное разграничение глав; некоторые утверждения небесспорны и требуют дополнительной аргументации.

Тем не менее, высказанные замечания не способны существенно повлиять на позитивное впечатление от работы и не снижают ее высокой теоретической ценности и практической значимости. Книга Н.А. Власенко заинтересует не только специалистов в области истории, теории, философии права, отраслевых юридических наук, но также всех тех, кому не безразлична судьба российского правоведения. Несомненно, рецензируемая монография является заметным событием в юридической науке и вызовет оживленные отклики в среде научных и практических работников.

¹ См.: *Власенко Н.А.* Разумность и право: связь явлений и пути исследования // Журнал российского права. 2011. № 11; *Его же.* Разумность, право, правотворчество // Юридическая техника. 2012. № 6; *Его же.* Правопонимание в свете категорий определенности и неопределенности // Журнал российского права. 2014. № 2 и др.

ИНФОРМАЦИЯ

ХОРОШАЯ НОВОСТЬ!

В начале 2014 г. в московском издательстве «Кнорус» вышел в свет новый учебник по теории государства и права, написанный заведующим кафедрой теории государства и права Саратовской государственной юридической академии, профессором В.Л. Кулаповым. В конце этого же года он был отмечен специальной премией «Открытие года». В дипломе лауреата сказано, что учебник награждается за «интерес и востребованность у преподавателей и студентов и соответствие запросам времени». Очень точная, исчерпывающая формулировка.

Совершенно очевидно, что подготовка профессионала невозможна без глубокой теоретической основы. Нельзя познать специфику действия уголовно-правовой или гражданско-правовой нормы без знаний общего понятия нормы, ее структуры и системных связей. Можно ли обеспечить достижение желаемого правового результата без теоретических знаний о правоотношении, правах и обязанностях, механизме правового регулирования и т.д.? Конечно нет, ибо теория государства и права была и остается фундаментальной наукой в теории права.

Учебник В.Л. Кулапова, на мой взгляд, удачное сочетание теории и практики, аналитики и правового опыта. В нем есть разделы, посвященные анализу юридической деятельности, и главы, так или иначе отражающие эту деятельность (правотворчество, толкование и правоприменение, механизм правового регулирования, законность и правопорядок, правовая культура, правосознание и др.). То есть это учебник, отвечающий духу времени, запросам студентов и преподавателей.

Сердечно поздравляю Виктора Лаврентьевича с важным научным достижением и желаю ему новых успехов в исследовательской и учебной работе.

*Доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры теории государства и права,
Почетный работник высшего профессионального образования РФ,
заслуженный деятель науки РФ
Н.И. Матузов*

В ДИССЕРТАЦИОННЫХ СОВЕТАХ

IN DISSERTATION COUNCILS

В январе – феврале 2015 г. в ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия» защищены диссертации:

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

23 января 2015 года — Елистратовой Антониной Николаевной на тему «Теоретические и практические аспекты защиты ответчика против иска».

Специальность 12.00.15 — гражданский процесс; арбитражный процесс.

Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент, профессор Т.М. Цепкова.

23 января 2015 года — Пашацкой Ларисой Владимировной на тему «Принципы добросовестности и свободы договора в договоре розничной купли-продажи».

Специальность 12.00.03 — гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право.

Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент Т.А. Быкова.

4 февраля 2015 года — Князьковым Александром Александровичем на тему «Освобождение от уголовной ответственности по делам об экономических преступлениях (гл. 22 УК РФ): вопросы дифференциации и законодательной техники».

Специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор Л.Л. Кругликов.

4 февраля 2015 года — Репьевой Анной Михайловной на тему «Реализация общеправовых принципов в процессе исполнения наказания в воспитательных колониях».

Специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право.

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор А.Н. Варыгин.

**ИНФОРМАЦИЯ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ ЖУРНАЛА
«ВЕСТНИК САРАТОВСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ»**

Журнал «Вестник Саратовской государственной юридической академии» включен в перечень ВАК Министерства образования и науки РФ; зарегистрирован в качестве реферируемого подписного федерального издания, в связи с чем повышаются требования, предъявляемые к статьям и материалам.

1. Для оптимизации редакционно-издательской подготовки редакция принимает от авторов рукописи и сопутствующие им необходимые документы в следующей комплектации (все позиции обязательны!).

1.1. Отпечатанный (четкой качественной печатью на белой бумаге) 1 экземпляр рукописи, сшитый отдельно скрепкой. Объем статьи 8–10 страниц; научного сообщения — до 3 страниц; рецензии, обзора — 3–5 страниц; анонса — 1–2 страницы. Требования к компьютерному набору: формат А4; кегль 14; шрифт Times New Roman; межстрочный интервал — 1,5; нумерация страниц внизу по центру; поля все 2 см; абзацный отступ — 1,25 см; сноски концевые автоматические, кегль 12, шрифт Times New Roman; межстрочный интервал — 1,5.

Электронный вариант материала и сведений об авторе может быть прислан по электронной почте на адрес редакции журнала: vestnik@sgar.ru (все требования к компьютерному набору полностью сохраняются).

1.2. Отпечатанные (четкой качественной печатью на белой бумаге) сведения об авторе: Ф.И.О. (полностью), ученая степень, научное звание, должность, место работы, адрес электронной почты и телефон для связи (все параметры обязательны); название.

1.3. CD диск (или флеш-карта) с электронным вариантом рукописи в Word (файлу присваивается имя по фамилии автора, например: «Иванова М.И._статья»); и сведениями об авторе: Ф.И.О. (полностью), ученая степень, научное звание, должность, место работы, электронная почта, телефон для связи (все параметры обязательны).

1.4. Выписка из решения заседания кафедры (научного подразделения), где выполнялась работа, содержащая рекомендацию рукописи к публикации в журнале. Выписка подписывается заведующим кафедрой (руководителем научного подразделения) или его заместителем.

1.5. Внешняя рецензия специалиста в данной научной сфере, имеющего ученую степень (из другого вуза или от практического работника), подпись заверяется соответствующей кадровой структурой.

1.6. Отзыв научного руководителя (для аспирантов, адъюнктов и соискателей).

2. Каждая статья или другие материалы (см. п. 1.2) должна начинаться: а) фамилией, именем и отчеством (полностью) автора (авторов); б) названием; в) местом работы автора (авторов); г) электронным адресом автора (авторов); д) краткой аннотацией содержания рукописи (3–4 строчки, не должны повторять название); е) списком ключевых слов или словосочетаний (5–7).

Все пункты обязательно должны быть переведены на английский язык.

3. Рисунки и схемы вставляются в тексте в нужное место. За качество рисунков или фотографий редакция ответственности не несет.

4. Оформление рисунков и таблиц.

Оформление рисунков: а) все надписи на рисунках должны читаться; б) графики и диаграммы должны быть оформлены с учетом особенности черно-белой печати; цветные рисунки исключаются; в) графики и диаграммы должны читаться отдельно от текста, поэтому они должны иметь название и (при необходимости) единицы измерения.

Рисунки и таблицы должны иметь название и ссылку в тексте.

Сноски в тексте должны быть концевыми и проставлены автоматически. Они оформляются следующим образом:

а) для монографий: фамилия и инициалы автора (курсивом), название книги, место издания и год издания: *Куликов А.Н.* Египет: боги и герои. Тверь, 1995;

б) для статей в сборниках и периодике: фамилия и инициалы автора (курсивом), название статьи; далее (после двух косых черточек) — название сборника или журнала, место издания и год издания (для периодических изданий — год издания и номер): *Дубашинский И.А.* Свифт // Краткая литературная энциклопедия. Т. 6. М., 1971. С. 706–710.

в) для ссылок на электронный ресурс: фамилия и инициалы автора (курсивом), название статьи; далее (после URL:) — адрес электронного ресурса в Интернете, в скобках — после слов «дата обращения:» дата обращения автора статьи к этому ресурсу): *Артамонова Е.* Новый Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: статус прокурора. URL: www.spbpravo.ru (дата обращения: 23.01.2009); *Хужокова И.М.* Комментарий к Федеральному конституционному закону от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации». Подготовлен для справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». 2006; Типовые правила внутреннего контроля в кредитной организации: утверждены Комитетом АРБ по вопросам ПОД/ФТ, протокол заседания Комитета № 21 от 17 июня 2009 г. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Авторское визирование: а) автор несет ответственность за точность приводимых в его рукописи сведений, цитат и правильность указания названий книг в списке литературы; б) после вычитки отпечатанного текста и проверки всех цитат автор на последней странице собственноручно пишет: «Рукопись вычитана, цитаты проверены, объем не превышает допустимого и составляет: (указать количество страниц) [дата, подпись]».

Примечания:

1. Рукописи, оформленные в нарушение настоящих требований, не рассматриваются и не возвращаются.

2. Вопросы, связанные с требованиями к оформлению и сдаче рукописей, принимаются по тел.: (8452) 29-90-87 или по адресу: vestnik@sgar.ru.

3. По другим вопросам и в частную переписку с авторами редакция не вступает.

4. В случае отклонения рукописи решением редакционной коллегии (по результатам внутреннего рецензирования) автору направляется мотивированный отказ, отклоненные рукописи не возвращаются.

5. Если статья (материал) направлялась в другое издание, просим автора поставить редакцию в известность.

6. С образцом оформления материалов можно ознакомиться на сайте СГЮА по адресу:

<http://www.ssla.ru/showl.phtml?vestnik-public>

7. Плата с аспирантов и адъюнктов за публикацию рукописей не взимается.

Адрес редакции журнала «Вестник Саратовской государственной юридической академии»:

410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1, к. 216.

Тел.: (845-2) 29-90-87. E-mail: vestnik@sgar.ru